

lipiec
sierpień

2015

4

KONTROLA PAŃSTWOWA

WYSTĄPIENIE W SEJMIE
PREZESA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Analiza wykonania budżetu państwa
i założeń polityki pieniężnej w 2014 r.
oraz sprawozdanie z działalności Izby

MAREK POGONOWSKI

Działania kontrolne
Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

OLIWIA BAR

Bezumowne korzystanie
z gruntów rolnych Skarbu Państwa

CZASOPISMO PUNKTOWANE

ISSN 0452-5027

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KONTROLA PAŃSTWOWA

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

WARSZAWA

DWUMIESIĘCZNIK – ROCZNIK 60: 2015 r. – NUMER 4 (363) – LIPIEC – SIERPIEŃ

KOMITET REDAKCYJNY

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

Jacek Jagielski, prof. dr hab., Uniwersytet Warszawski

Adam Lipowski, prof. dr hab., 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. WSiLiZ w Rzeszowie

Małgorzata Niezgódka-Medek, sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego

Andrzej Panasiuk, dr hab., dyrektor Delegatury NIK w Warszawie, prof. Uniwersytetu w Białymstoku

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

dr **Wiesław Karliński**, redaktor statystyczny, tel. 22 444 56 69

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. 199.

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

Spis treści

Kontrola i audyt 8

Wystąpienie w Sejmie prezesa Najwyższej Izby Kontroli 8

W lipcu 2015 r. prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski przedstawił Sejmowi „Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2014 roku” oraz „Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2014 roku”. Pierwszy dokument Izba przygotowała na podstawie kontroli wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 98 częściach budżetowych, realizacji planów finansowych 28 państwowych funduszy celowych oraz wykonania planów finansowych trzech państwowych osób prawnych i sześciu agencji wykonawczych. Sprawozdanie z działalności NIK dotyczyło m.in. pozostałych kontroli – w ubiegłym roku Izba skontrolowała blisko 2,5 tys. podmiotów, skierowała 2484 wystąpienia pokontrolne oraz przesłała do Sejmu 185 informacji o wynikach kontroli. Dzięki działaniom naprawczym, podjętym po kontrolach NIK, uzyskano ponad 219 milionów złotych.

LESZEK MURAT: Jednolitość orzecznictwa NIK – rozpatrywanie zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych 34

W dotychczasowych badaniach prawnonaukowych odnoszących się do rozstrzygnięcia przez Izbę zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych, problematyka jednolitości orzecznictwa stanowiła wątek poboczny. Tymczasem każdy przypadek niejedności obniża autorytet Izby i osłabia jej skuteczność w służbie publicznej. Przeszkodę w urzeczywistnianiu jednolitości stanowi trudność w wyznaczeniu uzasadnionego prawnie porządku ujednolicania. Autor proponuje rozwiązanie tego problemu poprzez przyjęcie założenia racjonalności działania Izby. Jego zaletą jest możliwość wyprowadzenia obowiązku zachowania jednolitości z pewnych cech systemu prawa, przy jednoczesnym poszanowaniu zagwarantowanej ustawowo niezależności orzekających. Pozwala to m.in. na wyznaczenie porządku jednolitości oraz warunków poprawności formalnej orzeczeń, w tym także tych sprzecznych.

MAREK POGONOWSKI: Działania kontrolne Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – rola ZUS w systemie kontroli _____ 54

Do zadań o zasadniczym znaczeniu dla Zakładu Ubezpieczeń Społecznych należy zaliczyć uprawnienia oraz obowiązki w obszarze kontroli. Przede wszystkim sprawdzane jest opłacanie składek i wykonywanie obowiązków z zakresu ubezpieczeń społecznych. Ponadto Zakład prowadzi kontrolę orzecznictwa o czasowej niezdolności do pracy pod kątem prawidłowości wystawiania zaświadczeń lekarskich, wykorzystywania zwolnień od pracy oraz formalną kontrolę zaświadczeń lekarskich.

TOMASZ ZDZIKOT: Przewodniczący KRRiT jako organ kontroli – szczególna pozycja Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji _____ 65

Konstytucja RP pozycjonuje Krajową Radę Radiofonii i Telewizji (KRRiT) jako jeden z organów kontroli państwowej i ochrony prawa, obok Najwyższej Izby Kontroli i Rzecznika Praw Obywatelskich. Jak wskazuje się jednak powszechnie w doktrynie i orzecznictwie, KRRiT wymyka się tradycyjnej systematyce trójpodziału władzy, jako że w istocie wyposażona jest w kompetencje z tego punktu widzenia mieszane. To specyficzne usytuowanie konstytucyjne przepisów dotyczących KRRiT nakazuje jednak w sposób szczególny zwrócić uwagę na jej kontrolny wymiar.

USTALENIA KONTROLI NIK _____ 79

OLIWIA BAR: Bezumowne korzystanie z gruntów rolnych Skarbu Państwa – ochrona ziemi przed nieuprawnionymi użytkownikami _____ 79

Podjęta z inicjatywy własnej NIK kontrola wykazała, że bezprawne korzystanie z państwowej ziemi było zjawiskiem powszechnym. W latach 2009–2012 corocznie bezumownie wykorzystywano niemal 12% niezagospodarowanych gruntów SP administrowanych przez jednostki kontrolowane, co stanowiło od 18,1 tys. ha do 20,9 tys. ha. Większość z nich (64%) była użytkowana bez wiedzy jednostek odpowiedzialnych za gospodarowanie państwowym mieniem. Pozbawiło to Skarb Państwa potencjalnych wpływów z opłat za korzystanie z tych nieruchomości w szacunkowej wysokości 29,6 mln zł.

MIROSŁAW MIŁOŃ: Usamodzielnianie się wychowanków pieczy zastępczej – potrzeby bytowe, wsparcie psychologiczne i społeczne _____ 94

Usamodzielnianie wychowanków pieczy zastępczej to nie tylko problem wsparcia finansowego. Badania dowodzą, że nawet najbardziej dojrzała młodzież na rok przed opuszczeniem placówki przejawia niechęć do jakichkolwiek zmian w swoim życiu, obserwuje się także wysoki poziom lęku i agresji. Należy zauważyć niepokojące zjawisko stałego wzrostu liczby dzieci w pieczy zastępczej, co oznacza, że zakres zadań związanych

z ich usamodzielnianiem nie będzie się zmniejszał. Z tego powodu NIK skontrolowała 25 powiatowych centrów pomocy rodzinie i miejskich ośrodków pomocy społecznej.

PAWEŁ ADAMOWICZ: Działania administracji publicznej na rzecz bezdomnych – wypełnianie przez państwo funkcji opiekuńczych _____ 107

Głównym celem kontroli była ocena realizacji zadań oraz współpracy instytucji zobowiązanych do działania na rzecz osób bezdomnych. Badania przeprowadzono w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, w urzędach miast, miejskich ośrodkach pomocy społecznej (MOPS) oraz organizacjach pozarządowych. Artykuł przedstawia szczegółowe wyniki kontroli.

WITOLD GRYGOROWICZ: Skuteczność Służby Celnej w zwalczaniu przestępczości – nielegalne organizowanie zakładów wzajemnych _____ 119

Kontrola egzekwowania przepisów prawa wobec podmiotów prowadzących działalność w zakresie zakładów wzajemnych została przeprowadzona na zlecenie Sejmu RP. Działania badawcze ukierunkowano na ocenę skuteczności organów Służby Celnej w zwalczaniu nielegalnej działalności polegającej na organizowaniu i reklamowaniu zakładów wzajemnych za pośrednictwem sieci Internet oraz w zwalczaniu uczestnictwa obywateli RP w takich zakładach. Skontrolowano również skuteczność nadzoru organów Służby Celnej nad podmiotami, które uzyskały zezwolenia Ministra Finansów na prowadzenie zakładów wzajemnych, w tym za pośrednictwem Internetu. Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Finansów oraz w Izbie Celnej w Szczecinie.

POZOSTAŁE KONTROLE NIK _____ 127

Wyniki przekazane do publikacji w czerwcu i lipcu 2015 r. – red. _____ 127

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: zamówień publicznych; działań spółki ELEWARR; nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi; prawidłowości rozliczeń z budżetem państwa podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego; produkcji zewnętrznej dla TVP; bezpieczeństwa wypoczynku dzieci i młodzieży; finansowania kinematografii przez PISF; bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni; koordynacji polityki rodzinnej; funkcjonowania asystentów rodziny; zabezpieczania materiałów wybuchowych; zapobiegania HIV i zwalczania AIDS; obiektów sportowych w Małopolsce; zapewnienia dostępu do Internetu szerokopasmowego; świadczenia usług publicznych osobom posługującym się językiem migowym; skuteczności przeciwdziałania bezrobociu; inwestycji komunalnych; budowy lotniska w Modlinie; działań przeciwko wystąpieniu afrykańskiego pomoru świń; portów morskich; zamówień publicznych współfinansowanych przez UE.

Państwo i społeczeństwo 131**MONIKA PORWISZ: Problematyka przeszukania – podstawy prawne, istota i cel – znowelizowana ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów** 131

Przedmiotem artykułu jest przeszukiwanie uregulowane w ustawie z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów. Zaakcentowano zwłaszcza zmiany przepisów odnoszące się do tej problematyki, obowiązujące od 18 stycznia 2015 r., które zostały wprowadzone ustawą z 10 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego. W artykule zostały wskazane podstawy prawne i tryb dokonania przeszukania, którego celem jest uzyskanie przez organ ochrony konkurencji i konsumentów materiałów mogących stanowić dowód w postępowaniu przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

KATARZYNA LECH: Prawidłowe powierzenie mienia – odpowiedzialność pracownika za szkodę 150

Celem artykułu jest wskazanie wypracowanych przez doktrynę oraz judykaturę założeń dotyczących prawidłowego powierzenia mienia przez pracodawcę, jako przesłanki niezbędnej do zastosowania reżimu odpowiedzialności materialnej w mieniu powierzonym. Powierzenie mienia ma polegać na wydaniu go przez pracodawcę danemu pracownikowi w sposób umożliwiający zwrot oznaczonego mienia albo wykazanie, że zostało ono użyte zgodnie z przeznaczeniem określonym przez pracodawcę.

DARIUSZ ĆWIK, JAROSŁAW ZIÓŁKOWSKI: Wsparcie wojsk sojuszniczych przez państwo gospodarza (HNS) – wspólne ćwiczenia NATO 159

Od momentu przystąpienia do Sojuszu Północnoatlantyckiego Polska zobowiązana jest do wdrażania wspólnych założeń polityki bezpieczeństwa, w tym do zapewnienia funkcjonowania sił sojuszniczych na terytorium naszego państwa. Od 2002 r. budowany był w Polsce system wsparcia przez państwo gospodarza (ang. *host nation support* – HNS). Przez ponad jedenaście lat w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i w jednostkach administracji państwowej tworzone były warunki formalnoprawne, budowano i doskonalono struktury umożliwiające wykonywanie tych zadań.

Współpraca międzynarodowa 169**EWA MIĘKINA: Zebranie Komitetu Kontaktowego – inicjatywy w zarządzaniu gospodarczym UE** 169

Tegoroczne zebranie Komitetu Kontaktowego odbyło się 18-19 czerwca 2015 r. w Rydze. Prezysi 27 najwyższych organów kontroli (NOK) UE oraz Europejskiego Trybunału

Obrachunkowego dyskutowali o nowej inicjatywie Komisji Europejskiej i Europejskiego Banku Inwestycyjnego czyli o Europejskim Funduszu Inwestycji Strategicznych.

Posiedzenia INTOSAI i EUROSAI – kontrole informatyczne oraz narzędzia IT (oprac. red.) _____ 178

Dwie grupy robocze ds. kontroli informatycznej – EUROSAI, kierowana przez Prezesa NIK Krzysztofa Kwiatkowskiego i INTOSAI (WGITA), pod przewodnictwem Audytora Generalnego Indii Shashi Kant Sharma, spotkały się na początku lipca w Najwyższej Izbie Kontroli, żeby zaprezentować dotychczasowe osiągnięcia i wymienić się doświadczeniami w obszarze kontroli informatycznych oraz narzędzi IT.

EWA MIĘKINA (oprac.): Nagrody Europejskiego Trybunału Obrachunkowego – kontrole sektora publicznego _____ 181

Po raz trzeci Europejski Trybunał Obrachunkowy przyznał nagrody za badania w dziedzinie kontroli sektora publicznego. Nagrody otrzymali Antonio-Martín Porras Gómez z Hiszpanii oraz Paulo Costa z Portugalii.

Listy, polemiki _____ 183

MONIKA NOWIKOWSKA, JANUSZ CIEŚLAK: O potrzebie zmian w ustawie o kontroli w administracji rządowej – uwagi *de lege ferenda* _____ 183

Celem artykułu jest otwarcie dyskusji prowadzącej do ustalenia zakresu niezbędnych na dziś zmian w przepisach ustawy o kontroli w administracji rządowej, a także chęć wyjaśnienia wątpliwości interpretacyjnych, jak również wskazanie rozwiązań, które usprawnią postępowanie kontrolne. W sytuacji podjęcia prac nad nowelizacją ustawy o kontroli wskazane byłoby przede wszystkim usunięcie błędów i oczywistych omyłek, jak również uzupełnienie luk w jej przepisach.

Sygnaty o książkach _____ 190

Contents _____ 192

Informacja dla Prenumeratorów _____ 198

Informacja dla Czytelników i Autorów _____ 199

Kontrola i audyt

Wykonanie budżetu państwa i działalność NIK

Wystąpienie w Sejmie prezesa Najwyższej Izby Kontroli

Na 97. posiedzeniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej 22 lipca 2015 r. prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski przedstawił „Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2014 roku” wraz z opinią w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów oraz „Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2014 roku”. Sejmowa Komisja do spraw Kontroli Państwowej pozytywnie zaopiniowała ten dokument.

ANALIZA WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA I ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ W 2014 ROKU

**Pani Marszałek! Pani Premier!
Wysoka Izbo!
Panie i Panowie Posłowie!**

Zgodnie z art. 204 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przedkładam analizę wykonania budżetu państwa i założeń

polityki pieniężnej wraz z opinią dotyczącą absolutorium dla Rady Ministrów za rok 2014. Analiza zawiera ocenę wykonania budżetu państwa, w tym budżetu środków europejskich, oraz innych planów finansowych zawartych w ustawie budżetowej na rok 2014. Oceniliśmy także wykonanie przez Narodowy Bank Polski założeń polityki pieniężnej oraz sytuację sektora finansów publicznych.



Fot. Krzysztof Andrzejewski, NIK

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie ustawy budżetowej na rok 2014. Taką ocenę uzasadniają następujące argumenty. Po pierwsze, budżet państwa, budżet środków europejskich oraz plany finansowe pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych zostały wykonane zgodnie z ustawą budżetową. Po drugie, w zdecydowanej większości przypadków pozytywnie oceniliśmy wykonanie budżetu w poszczególnych częściach budżetu państwa oraz realizację planów finansowych ujętych w ustawie budżetowej. Po trzecie, stwierdziliśmy, że księgi rachunkowe i sprawozdania budżetowe są rzetelne.

Ocena Najwyższej Izby Kontroli została sformułowana w wyniku kontroli wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 98 częściach budżetowych, realizacji planów finansowych

28 państwowych funduszy celowych oraz wykonania planów finansowych trzech państwowych osób prawnych i sześciu agencji wykonawczych. Skontrolowaliśmy także wybranych beneficjentów otrzymujących dotacje z budżetu państwa oraz dokonaliśmy oceny bankowej obsługi budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez Narodowy Bank Polski i Bank Gospodarstwa Krajowego. Szczegółowe wyniki kontroli zostały przedstawione w odrębnych informacjach przekazanych komisjom sejmowym. W informacjach tych dominowały oceny pozytywne, było ich więcej niż w roku ubiegłym. W 2014 r. negatywnie oceniliśmy wykonanie budżetu państwa przez Krajowe Biuro Wyborcze z powodu nierzetelnego prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych na informatyczną obsługę wyborów.

Badanie ewidencji księgowych i wylosowanych dowodów księgowych pozwoliło uznać, że sprawozdania budżetowe oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych przedstawiają rzetelne informacje dotyczące rozliczeń finansowych budżetu państwa. Ocenę tę opieramy na zwiększonej wartości zbadanych zapisów księgowych dotyczących dokonanych transakcji – z 6,3 mld zł w 2013 r. do 122,5 mld zł w 2014 r. Zwracam uwagę na to, bo to jest jedna z zasadniczych zmian – znacząco powiększyliśmy zakres próby badania prawidłowości zapisów księgowych dotyczących transakcji. Zidentyfikowane w trakcie kontroli nieprawidłowości zostały skorygowane lub nie miały istotnego wpływu na obraz wykonania budżetu państwa prezentowany w sprawozdaniach.

Biorąc to pod uwagę, sformułowaliśmy pozytywną opinię o rzetelności sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r.

Wysoki Sejmie!

W 2014 r. budżet państwa i budżet środków europejskich były realizowane w warunkach nieznacznej poprawy sytuacji gospodarczej w Unii Europejskiej i umiarkowanego wzrostu gospodarki światowej. Tempo wzrostu gospodarczego w Polsce po dwóch latach stabilizacji nabrało w 2014 r. przyspieszenia. Produkt krajowy brutto zwiększył się realnie o 3,4%. Wskaźnik ten był dwukrotnie wyższy niż w 2013 r. i należał do najwyższych w krajach UE.

W odróżnieniu od lat poprzednich, w których głównym motorem wzrostu był eksport, w 2014 r. rozwój gospodarczy w Polsce był stymulowany przede wszystkim przez

popyt krajowy. Zanotowano również poprawę na rynku pracy. Stopa bezrobocia rejestrowanego spadła z 13,4% do 11,5%. Tempo wzrostu gospodarczego w Polsce okazało się być blisko o 1/3 wyższe, niż zakładano podczas konstrukcji budżetu na 2014 r. Powyżej prognoz ukształtowały się zarówno dynamika inwestycji i spożycia publicznego, jak i dynamika importu. Nietrafiona okazała się natomiast prognoza inflacji. Zakładano, że średnioroczne ceny towarów i usług konsumpcyjnych wzrosną o 2,4%, tymczasem ich poziom pozostał bez zmian. Rozbieżność ta nie spowodowała jednak istotnych perturbacji jeśli chodzi o wykonanie budżetu państwa.

Proces konstruowania projektu ustawy budżetowej na 2014 r. przebiegał zgodnie z obowiązującym prawem i nie uległ istotnej zmianie w stosunku do lat poprzednich. Przy konstruowaniu limitu wydatków kontynuowano działania nakierowane na ograniczenie nadmiernego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. W szczególności utrzymano zamrożenie funduszu wynagrodzeń w jednostkach sektora finansów publicznych. Uwzględniono także zmiany w systemie emerytalnym, które pozwoliły na obniżenie dotacji dla Funduszu Ubezpieczenia Społecznych. Zmniejszeniu uległy również wydatki na obsługę długu publicznego oraz potrzeby pożyczkowe budżetu państwa. Ustalony limit wydatków budżetu

”*Sprawozdania budżetowe oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych przedstawiają rzetelne informacje dotyczące rozliczeń finansowych budżetu państwa.*

państwa był niższy od limitu wyznaczonego przy zastosowaniu reguły wydatkowej określonej w ustawie o finansach publicznych, choć w 2014 r. ograniczenie to miało jeszcze charakter fakultatywny.

Wykonane dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich były nieznacznie wyższe niż rok wcześniej. Wzrost dochodów budżetowych był konsekwencją przyspieszenia wzrostu gospodarczego w 2014 r. Wprawdzie dochody budżetu środków europejskich były w porównaniu z rokiem poprzednim niższe o 2,9%, jednak należy zauważyć, że mogłyby być znacznie wyższe, gdyby minister finansów wykorzystała na ten cel środki pochodzące z UE w kwocie 4 mld euro, znajdujące się w jego dyspozycji jako refundacja wcześniej poniesionych wydatków. Przepisy pozostawiały ministrowi finansów dowolność w tym zakresie.

W porównaniu z rokiem poprzednim najbardziej, o 13,1 mld zł, wzrosły dochody podatkowe. Wzrost ten wynikał głównie z wyższych wpływów z tytułu podatku od towarów i usług oraz podatku dochodowego od osób fizycznych. Niższe wpływy uzyskano natomiast z tytułu dochodów niepodatkowych. Wynikało to głównie z braku wpłaty z zysku NBP za 2013 r. oraz niższych od planowanych dochodów z tytułu dywidend. Łączna kwota dochodów podatkowych była zbliżona do zaplanowanych. Nietrafne były założenia dotyczące podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych i alkoholowych. Mimo podwyżek stawek podatkowych, dochody z opodatkowania tych wyrobów były niższe od planowanych, a dochody z tych źródeł były także niższe od uzyskanych w 2013 r. Zrekompensowały je wyższe od



Tempo wzrostu gospodarczego w Polsce po dwóch latach stabilizacji nabrało w 2014 r. przyspieszenia. Produkt krajowy brutto zwiększył się realnie o 3,4%. Wskaźnik ten był dwukrotnie wyższy niż w 2013 r. i należał do najwyższych w krajach Unii Europejskiej.

planowanych dochody z akcyzy od paliw oraz od samochodów.

W 2014 r., pomimo nieznacznej poprawy, relacja dochodów podatkowych ujętych w budżecie państwa do PKB była niższa niż w latach 2005–2012 i drugi rok z rzędu kształtowała się na poziomie poniżej 15%.

Nie poprawiła się zasadniczo skuteczność poboru podatków. Wyniki kontroli NIK pokazują, że np. urzędy kontroli skarbowej oraz urzędy skarbowe nie przeprowadziły skutecznych działań, które zapobiegałyby uchylaniu się od opodatkowania podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego przez transferowanie dochodów poza polski system podatkowy. W polskim systemie podatkowym wciąż nie ma klauzuli generalnej przeciwko unikaniu opodatkowania. Klauzula to rozwiązanie prawne stosowane wobec podatników podejmujących fikcyjne działania gospodarcze i tworzących sztuczne konstrukcje prawne, które mają im przynieść znaczne korzyści podatkowe. Negatywne zjawisko unikania opodatkowania istnieje w każdym kraju o gospodarce rynkowej, a klauzula generalna jest jednym z najczęściej spotykanych sposobów zwalczania tego zjawiska w krajach rozwiniętych. Wprowadzenie takiej klauzuli zalecają Komisja Europejska i OECD. Odnotowujemy, że klauzula taka ma znaleźć się w projekcie nowej

Ordynacji podatkowej, którą przygotowuje Komisja Kodyfikacyjna Ogólnego Prawa Podatkowego.

Zrealizowane w 2014 r. wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich były o 1,1% niższe od wydatków poniesionych rok wcześniej. Zmniejszenie to wynikało z ograniczenia wydatków budżetu państwa, podczas gdy wydatki środków europejskich wzrosły. W 2014 r., po raz pierwszy od kilku lat, zmniejszyła się kwota wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa, dotacje i subwencje oraz środki własne Unii Europejskiej. O ponad 16,3% wzrosły natomiast wydatki majątkowe budżetu państwa i budżetu środków europejskich. W 2014 r. wyniosły one prawie 50 mld zł. Udział tych wydatków w wydatkach ogółem w 2014 r. w porównaniu z 2013 r. wzrósł o 2 punkty procentowe.

Polska od momentu przystąpienia do Unii Europejskiej otrzymała środki finansowe z budżetu Unii w wysokości 109,5 mld euro, a kwota wpłaconych składek wyniosła 35,1 mld euro. Saldo rozliczeń pomiędzy Polską a Unią od 1 maja 2004 r. do 31 grudnia 2014 r. wyniosło zatem 74,3 mld euro, co przy obecnym kursie 4,1 zł za euro stanowi równowartość ponad 300 mld zł. W samym 2014 r. saldo rozliczeń wyniosło 13 mld euro, oczywiście na plusie. Dane te wskazują, że Polska skutecznie zaabsorbowała środki w wysokości rocznych wydatków budżetu państwa. Wśród krajów członkowskich, które w tym czasie wstąpiły do Unii Europejskiej, Polska pozostała głównym odbiorcą środków z tytułu dopłat bezpośrednich w ramach wspólnej polityki rolnej, była też największym beneficjentem środków w ramach polityki spójności i Programu rozwoju obszarów wiejskich.

W 2014 r. na realizację programów współfinansowanych z Unii Europejskiej wydatkowano 77 mld zł, co stanowiło 97,2% planu. Zachowanie w 2015 r. podobnego poziomu wydatków tych środków powinno umożliwić pełne lub nieomal pełne wykorzystanie przyznanej alokacji w zamykającej się perspektywie budżetowej Unii Europejskiej.

Wysoki Sejmie!

Deficyt budżetu państwa w 2014 r. wyniósł 29 mld zł i był o 13,2 mld zł niższy niż w 2013 r. Wykonanie budżetu środków europejskich zamknęło się nieznacznym deficytem w wysokości 0,3 mld zł. Łączny deficyt wyniósł 29,3 mld zł i był o 6,7 mld zł niższy niż w 2013 r. Stanowił on 1,7% PKB, tj. o pół punktu procentowego mniej niż w roku poprzednim.

Potrzeby pożyczkowe netto wyniosły 43,2 mld zł i były niższe od planowanych o 12 mld zł. Największy udział w kształtowaniu się potrzeb pożyczkowych miał deficyt budżetu państwa i środki przeznaczone na finansowanie potrzeb Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, dokonywane poza rachunkiem deficytu.

Wsparcie udzielone ZUS polegało, podobnie jak w latach ubiegłych, na udzieleniu

Polska od momentu przystąpienia do Unii Europejskiej otrzymała środki finansowe z budżetu Unii w wysokości 109,5 mld euro, a kwota wpłaconych składek wyniosła 35,1 mld euro. Saldo rozliczeń pomiędzy Polską a Unią od 1 maja 2004 r. do 31 grudnia 2014 r. wyniosło zatem 74,3 mld euro, co przy obecnym kursie 4,1 zł za euro stanowi równowartość ponad 300 mld zł.

pożyczek przez Skarb Państwa na zapewnienie wypłat z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz transferze środków z budżetu państwa na uzupełnienie ubytku składek przekazywanych przez ZUS do otwartych funduszy emerytalnych. Razem finansowanie to w 2014 r. wyniosło 17,2 mld zł, tj. blisko 40% potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa.

Wysoki Sejmie!

W ustawie budżetowej poza planem dochodów i wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich zawarte zostały także plany finansowe innych jednostek sektora finansów publicznych, w tym państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, państwowych osób prawnych i instytucji gospodarki budżetowej. Koszty działalności tych jednostek były wyższe niż zrealizowane przychody. Jedynie agencje wykonawcze i państwowe osoby prawne uzyskały przychody wyższe od poniesionych kosztów.

Plany finansowe omawianych jednostek zostały wykonane prawidłowo, a stwierdzone nieprawidłowości nie wpłynęły w zasadniczy sposób na gospodarowanie środkami publicznymi.

Fundusze celowe utrzymywały znaczne nadwyżki środków pieniężnych przekazywanych w zarządzanie ministrowi finansów. Na koniec 2014 r. przekazane środki wyniosły ponad 17 mld zł, tj. o ponad 50% więcej niż przed rokiem. Zdaniem NIK, środki te powinny służyć przede wszystkim finansowaniu zadań określonych w ustawach tworzących poszczególne fundusze celowe. Utrzymywanie wysokiego stanu środków na rachunkach nie przyczynia się do osiągnięcia celów określonych

Deficyt budżetu państwa w 2014 r. wyniósł 29 mld zł i był o 13,2 mld zł niższy niż w 2013 r. Wykonanie budżetu środków europejskich zamknęło się nieznacznym deficytem w wysokości 0,3 mld zł. Łączny deficyt wyniósł 29,3 mld zł i był o 6,7 mld zł niższy niż w 2013 r. Stanowił on 1,7% PKB, tj. o pół punktu procentowego mniej niż w roku poprzednim.

w ustawach dla jednostek lub świadczy o wyższym niż niezbędne obciążeniu podmiotów z tytułu obowiązkowych wpłat na rzecz tych funduszy.

Podkreślenia wymaga także dalsze pogarszanie się sytuacji finansowej Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Mimo uzyskania nieoprocentowanej pożyczki z budżetu państwa, uzupełnienia niedoboru funduszu emerytalnego ze środków Funduszu Rezerwy Demograficznej oraz ze środków pochodzących z reformy otwartych funduszy emerytalnych, stan funduszu obniżył się w ciągu 2014 r. o ponad 8 mld zł.

W przypadku agencji wykonawczych należy zwrócić uwagę na fakt, że dwie agencje, tj. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Agencja Rynku Rolnego, które dysponowały środkami na realizację programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej, nie ujmowały ich w swoich planach finansowych. Na to zaburzenie przejrzystości finansów publicznych NIK zwracała uwagę już w latach poprzednich.

Wysoki Sejmie!

W 2014 r. spadła wielkość długu publicznego, liczonego zarówno według metodyki krajowej, jak i według metodyki unijnej.

Podkreślenia wymaga także dalsze pogarszanie się sytuacji finansowej Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Mimo uzyskania nieoprocentowanej pożyczki z budżetu państwa, uzupełnienia niedoboru funduszu emerytalnego ze środków Funduszu Rezerwy Demograficznej oraz ze środków pochodzących z reformy otwartych funduszy emerytalnych, stan funduszu obniżył się w ciągu 2014 r. o ponad 8 mld zł.

Na koniec 2014 r. państwowy dług publiczny liczony według metodyki krajowej wyniósł 826,8 mld zł i zmniejszył się w stosunku do stanu na koniec 2013 r. o 55,5 mld zł. Nastąpiło to na skutek zmian w systemie emerytalnym. W ich wyniku nastąpiło umorzenie obligacji Skarbu Państwa, które otwarte fundusze emerytalne przekazały do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Skutkowało to jednorazowym obniżeniem długu o 130,2 mld zł. Umorzony dług został zamieniony na zobowiązania emerytalne, które będą stanowiły obciążenie w przyszłości. Gdyby nie miało miejsca umorzenie obligacji, wzrost państwowego długu publicznego w 2014 r. wyniósłby 75 mld zł, tj. o około 8,5%.

Na zwiększenie zadłużenia wpłynęło przede wszystkim finansowanie deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich – to jest suma 29,3 mld zł, pozyskanie środków na transfery do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – to jest suma prawie 17 mld zł, wzrost wartości długu w walutach obcych w wyniku osłabienia złotego – to jest prawie 14 mld zł, oraz skumulowanie środków na prefinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w 2015 r. – to jest 12,7 mld zł.

W wyniku spadku długu po czterech latach z rządu, gdy relacja państwowego długu publicznego do PKB na koniec roku istotnie przekraczała 50%, w 2014 r. uległa ona obniżeniu do niespełna 48%. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych, liczony według metodyki unijnej uległ obniżeniu z 926,1 mld zł do 866,6 mld zł. Jego relacja do PKB zmniejszyła się z 55,7% na koniec 2013 r. do 50,1% na koniec 2014 r. Przesunęło to Polskę z 12. miejsca na 10. miejsce wśród krajów Unii Europejskiej o najniższej relacji zadłużenia do PKB. Średnia wartość tej relacji w Unii Europejskiej na koniec 2014 r. wyniosła 73,6%, a w krajach strefy euro – 82,1%, była więc wyższa o ponad 30% od relacji długu publicznego do PKB w Polsce. Wyższe od naszych relacje zadłużenia do PKB ma większość krajów Europy Zachodniej, w tym Niemcy, Wielka Brytania i Francja. Najwyższe wskaźniki zadłużenia na koniec 2014 r. miały, podobnie zresztą jak w 2013 r., Grecja i Włochy.

Wysoki Sejmie!

Obligatoryjną częścią sprawozdania z wykonania budżetu państwa jest zestawienie dochodów i wydatków sektora finansów publicznych. Koncentrując się jedynie na wykonaniu budżetu państwa w oderwaniu od sytuacji w całym sektorze finansów publicznych, nie sposób pokazać pełnego obrazu sytuacji finansowej państwa. Według danych z Ministerstwa Finansów, dochody sektora finansów publicznych w 2014 r. wyniosły 677,2 mld zł, co odpowiadało 39,2% produktu krajowego brutto. Wydatki sektora finansów publicznych wyniosły 716,9 mld zł, tj. 41,5% PKB. Deficyt sektora finansów

publicznych był zatem, zdaniem ministra finansów, równy 39,7 mld zł, co odpowiada 2,3% PKB.

W dochodach sektora wykazano środki przekazywane z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu rekompensaty składek zasilających otwarte fundusze emerytalne. Zostały one wyeliminowane z dochodów publicznych jako transfery wewnątrz sektora. Po ich wyeliminowaniu rzeczywiste dochody publiczne w 2014 r. wyniosły 668,9 mld zł, co odpowiada 38,7% wartości produktu krajowego brutto. Z uwzględnieniem tej korekty deficyt sektora finansów publicznych wyniósł 48 mld zł, tj. 2,8% PKB. Jeszcze wyższy był deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych liczony według metodyki unijnej. Zróżnicowanie to wynika z zaliczania do tego sektora nieco innych jednostek niż te, które ustawodawca krajowy zaliczył do sektora finansów publicznych. Inaczej liczy się także dochody i wydatki tych dwóch sektorów. Na koniec 2014 r. deficyt sektora według metodyki unijnej wyniósł 55,2 mld zł, tj. 3,2% PKB. Dodatkowo w tej kwocie mieściły się koszty reformy emerytalnej, wynoszące 0,4% PKB, które Unia pozwala

wyłączać z wyliczeń na rzecz oceny poziomu nierównowagi.

Dostrzegając wyraźny postęp w ograniczeniu deficytu sektora, w dniu 19 czerwca 2015 r. Rada Unii Europejskiej zamknęła obowiązującą Polskę od 2009 r. procedurę nadmiernego deficytu. Należy przy tym podkreślić, że jedną z przesłanek zamknięcia procedury było zobowiązanie się rządu do ograniczenia deficytu do 2,7% PKB w 2015 r. i 2,3% PKB w 2016 r. Oznacza to konieczność utrzymywania dyscypliny finansowej w kolejnych latach. Ewentualne zwiększanie wydatków budżetowych będzie wymagało zbilansowania ich zwiększonymi dochodami lub ograniczania wydatków w innych obszarach.

Wysoki Sejmie!

Skala i waga nieprawidłowości stwierdzonych przez NIK w wyniku kontroli wykonania budżetu państwa nie były na tyle duże, by obniżyć ocenę wykonania budżetu jako całości, natomiast wpływały na oceny kontrolowanej działalności w poszczególnych częściach budżetowych. Problemem pozostaje przestrzeganie przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych. Jak już wspomniałem, nieprawidłowości w tym zakresie stanowiły podstawę do negatywnej oceny wykonania budżetu państwa w części: Krajowe Biuro Wyborcze. Wadliwe przygotowanie obsługi informatycznej wyborów uniemożliwiło sprawne obliczenie i ogłoszenie wyników wyborów samorządowych. Do innych, najczęściej występujących nieprawidłowości należały: przekraczanie upoważnień do dokonywania wydatków; niedochodzenie należności budżetowych; naruszanie trybu przekazywania dotacji

”*Według danych z Ministerstwa Finansów, dochody sektora finansów publicznych w 2014 r. wyniosły 677,2 mld zł, co odpowiadało 39,2% produktu krajowego brutto. Wydatki sektora finansów publicznych wyniosły 716,9 mld zł, tj. 41,5% PKB. Deficyt sektora finansów publicznych był zatem, zdaniem ministra finansów, równy 39,7 mld zł, co odpowiada 2,3% PKB.*

celowych, nieterminowe rozliczanie dotacji oraz nieegzekwowanie zwrotu niewykorzystanych dotacji; prowadzenie ksiąg rachunkowych w sposób niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości czy błędy w sprawozdaniach budżetowych.

W świetle wyników kontroli istotne jest kontynuowanie działań o charakterze systemowym, nakierowanych w szczególności na: poprawę jakości prognozowania dochodów i wydatków budżetowych; przeprowadzenie w przewidywalnej perspektywie przeglądu wydatków; reformę systemu podatkowego w celu jego uproszczenia i uodpornienia na oszustwa podatkowe oraz wzmocnienie systemu kontroli zarządczej, zwłaszcza mechanizmów kontroli oraz monitorowania i oceniania.

Wysoki Sejmie!

Wypełniając konstytucyjny obowiązek, NIK przeprowadziła także kontrolę Narodowego Banku Polskiego w zakresie wykonania założeń polityki pieniężnej w 2014 r. Cel polityki pieniężnej banku centralnego, którym było utrzymanie inflacji na poziomie 2,5% – z dopuszczalnym przedziałem odchyłeń plus minus 1 punkt procentowy – nie został osiągnięty. Od stycznia do grudnia wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych kształtował się znacznie poniżej dolnej granicy przedziału odchyłeń. Jednocześnie o dwa lata wydłużona została prognozowana przez Narodowy Bank Polski ścieżka powrotu inflacji do tego przedziału.

Na przestrzeni ostatnich czterech lat inflacja kształtowała się w granicach dopuszczalnego przedziału odchyłeń od celu tylko przez cztery miesiące. Jednak brak skuteczności w osiągnięciu celu inflacyjnego

w 2014 r. był przede wszystkim wynikiem nieprzewidzianego silnego spadku cen paliw, energii elektrycznej oraz cen żywności nieprzetworzonej, to jest czynników pozostających poza sferą oddziaływania polityki pieniężnej. Zmiany tych cen pozostawały pod wpływem silnego obniżenia cen surowców energetycznych i rolnych na rynkach światowych. Do spadku wskaźnika inflacji poniżej celu oraz wystąpienia deflacji przyczyniły się, w ocenie NIK, także ostrożne decyzje Rady Polityki Pieniężnej o wysokości stóp procentowych, podejmowane w latach ubiegłych m.in. pod wpływem prognoz inflacji, które okazały się przeszacowane.

Pani Marszałek! Wysoki Sejmie!

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, po zapoznaniu się z analizą wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2014 r., w dniu 8 czerwca 2015 r. podjęło uchwałę, w której wyraziło pozytywną opinię w sprawie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium za rok 2014.

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VII kadencji, uchwałą podjętą na posiedzeniu 24 lipca 2015 r., przyjął sprawozdanie Najwyższej Izby Kontroli z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2014 r. oraz udzielił absolutorium Radzie Ministrów. Głosowało 438 posłów: za było 257, przeciw 180, 1 wstrzymał się od głosu.

SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI W 2014 ROKU

**Panie Marszałku! Wysoki Sejmie!
Panie i Panowie Posłowie!**

To dla mnie zaszczyt, że mogę zaprezentować Paniom i Panom posłom sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli za rok 2014. Przedstawiając je, będę się odwoływał także do wyników kontroli opublikowanych na początku tego roku – kontroli, które jednak rozpoczęły się i zostały przeprowadzone w 2014 r.

Wysoka Izbo!

Zacznę od wniosków *de lege ferenda*, czyli wniosków o konieczności zmian przepisów prawa. Ich realizacja była od początku jednym z priorytetów, o których mówiłem w momencie rozpoczęcia pracy w Izbie. Współpraca z posłami i senatorami ze wszystkich ugrupowań doprowadziła do tego, że statystyki realizacji wniosków znacząco się poprawiły. I tak, w 2014 r. Izba zgłosiła 75 wniosków *de lege ferenda* o konieczności zmian przepisów prawa: 54 wnioski dotyczyły zmiany przepisów rangi ustawowej, a 21 – zmian w zapisach rozporządzeń. Od razu muszę podkreślić, że proces legislacyjny oczywiście jest rozłożony w czasie i wymaga często zaangażowania wielu instytucji. Od września 2013 r. NIK zintensyfikowała wysiłki związane z prezentowaniem tych wniosków, w szczególności na posiedzeniach komisji sejmowych i senackich. Działania te miały na celu przekonanie właściwych organów do podjęcia przysługującej im inicjatywy legislacyjnej i zmiany prawa tam, gdzie, jak wskazują wyniki

kontroli, jest to potrzebne. O skuteczności tych działań – bo zabiegi Izby trafiły na podatny grunt dużego zainteresowania ze strony parlamentarzystów, o skuteczności wspólnych wysiłków świadczy fakt, że w 2014 r. zrealizowano lub podjęto realizację łącznie 36 wniosków zgłoszonych w ubiegłym roku, a to jest prawie połowa wniosków zgłoszonych ogółem, co stanowi wzrost o 20% w stosunku do lat wcześniejszych.

Dodatkowo w 2014 r. zrealizowano też 19 wniosków zgłoszonych w 2013 r. lub w latach wcześniejszych. Jeszcze raz chciałbym w tym miejscu bardzo ciepło i bardzo serdecznie wszystkim zaangażowanym w ten proces Paniom i Panom posłom podziękować.

Jak Państwo widzą, śledzimy na bieżąco losy wniosków *de lege ferenda*. Szkolimy także naszych pracowników w zakresie właściwego przygotowania wniosków. Pilnujemy, aby wszystkie były możliwie najwyższej jakości. Zawsze podkreślam, że odpowiedzialność za wdrożenie wniosków NIK spoczywa na kontrolowanych. W dodatku wdrożenie naszych wniosków nie jest z mocy prawa obligatoryjne. Taki model funkcjonowania niezależnych najwyższych organów kontroli obowiązuje niemal we wszystkich demokratycznych państwach na świecie. Są oczywiście kraje, takie jak Korea Północna czy Chiny, w których wnioski organów kontroli są automatycznie, obligatoryjnie realizowane, ale to nie jest model nam bliski. Chciałbym to bardzo mocno podkreślić. Dlaczego?

Często po naszych kontrolach pojawiają się, także wśród opinii publicznej, opinie i pytania: Bardzo ciekawa kontrola, bardzo dobre wnioski, ale czy zostaną one

zrealizowane? NIK jest w sytuacji lekarza, który przepisuje pacjentowi receptę, ale to pacjent decyduje, czy z tej recepty skorzysta i wypisane leki następnie zażyje. Kontroler ma rzetelnie zbadać dany obszar, wskazać nieprawidłowości i sformułować wnioski, ale za wdrożenie wniosków odpowiada kontrolowany podmiot lub organ go nadzorujący. Niemniej robimy w Izbie wszystko, co możliwe, aby proces wdrażania wniosków pokontrolnych wspomagać, poświęcając mu jak najwięcej uwagi.



W 2014 r. Izba zgłosiła 75 wniosków de lege ferenda o konieczności zmian przepisów prawa: 54 wnioski dotyczyły zmiany przepisów rangi ustawowej, a 21 – zmian w zapisach rozporządzeń.

Dla NIK szczególnie ważne jest realizowanie przez kontrolowane podmioty naszych wniosków, które prowadzą do usuwania ujawnionych nieprawidłowości. W ubiegłym roku kontrolowane instytucje jeszcze w czasie trwania kontroli albo bezpośrednio po ich zakończeniu wdrożyły ponad 3200 tego rodzaju wniosków. Dzięki temu doszło do realnej poprawy funkcjonowania administracji rządowej lub samorządowej, różnych instytucji, szkół, szpitali, komisariatów, ośrodków pomocy społecznej. Podkreślam to jeszcze raz, bo badania pokazują, że ponad 80% wniosków dotyczących usunięcia ujawnionych przez nas nieprawidłowości albo rekomendujących lepsze, efektywniejsze rozwiązania w funkcjonowaniu danych instytucji jest realizowanych przez te podmioty jeszcze w trakcie

trwania czynności kontrolnych lub bezpośrednio po ich zakończeniu. Nasze kontrole faktycznie więc przyczyniają się do naprawiania państwa.

Wysoki Sejmie!

Kolejnym bardzo ważnym procesem, który wciąż intensyfikujemy, jest współpraca z prokuraturą. Przypomnę, że doprowadziliśmy do powołania w prokuraturach okręgowych koordynatorów, którzy są informowani przez właściwe prokuratury rejonowe (bo do nich kierujemy nasze zawiadomienia) i delegatury Najwyższej Izby Kontroli o przesyłanych z Izby zawiadomieniach o możliwym popełnieniu przestępstwa. Informacje takie pozwalają koordynatorom m.in. na udzielenie niezbędnego wsparcia prokuraturom rejonowym. W każdej z delegatur Izby oraz w centrali Izby wyznaczaliśmy doradców prawnych odpowiedzialnych za codzienną współpracę z prokuraturą, zwłaszcza w zakresie nadzoru nad jakością kierowanych przez Izbę zawiadomień o popełnionych przestępstwach. Wyznaczeni doradcy prawni z Izby współpracują z powołanymi prokuratorami koordynatorami w prokuraturach okręgowych. Mówię o tym, bo obecnie toczy się ożywiona dyskusja na temat jakości pracy prokuratury jako oskarżyciela publicznego.

Z punktu widzenia Izby te statystyki wyglądają następująco. NIK ma obowiązek zawiadomienia organów ścigania o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, jeśli ustalenia kontroli wskazują na zaistnienie takich faktów. W latach 2013–2014 przekazaliśmy łącznie 108 takich zawiadomień w związku z podejrzeniem popełnienia przestępstwa.

W 2013 r. było ich 56, w 2014 r. ujawniliśmy 69 czynów zabronionych, ujętych w 52 zawiadomieniach zgłoszonych do prokuratury. Zatem ta liczba jest mniej więcej stała.

Kontroler ma rzetelnie zbadać dany obszar, wskazać nieprawidłowości i sformułować wnioski, ale za wdrożenie wniosków odpowiada kontrolowany podmiot lub organ go nadzorujący. Niemniej robimy w Izbie wszystko, co możliwe, aby proces wdrażania wniosków pokontrolnych wspomagać, poświęcając mu jak najwięcej uwagi.

Na podstawie otrzymanych przez NIK w poszczególnych latach powiadomień o sposobie zakończenia spraw mogą z satysfakcją stwierdzić, że efektywność Izby w tym zakresie wzrasta. Na 52 zawiadomienia, które skierowaliśmy w 2014 r., w tym samym roku zakończono aktem oskarżenia lub wyrokiem 28 spraw, co stanowi 53% spośród spraw zgłoszonych. To o 11% więcej niż rok wcześniej i aż o 35% więcej niż w 2012 r. Trzeba pamiętać, że duża część spośród tych zawiadomień znajdzie swój epilog dopiero w kolejnych latach, co jest związane z prowadzeniem najpierw postępowań przygotowawczych, a następnie skierowaniem wniosków do sądu.

Chciałbym w tym miejscu przypomnieć, że Najwyższa Izba Kontroli nie jest organem ścigania i nie dysponuje środkami operacyjnymi. Głównym celem jej działania jest dostarczanie parlamentarzystom i opinii publicznej rzetelnego obrazu kontrolowanej działalności oraz wskazywanie kontrolowanym, co muszą naprawić, aby lepiej służyć obywatelom.

Oprócz zawiadomień o przestępstwach i wykroczeniach skierowaliśmy też 102 zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Na skutek tych zawiadomień rzecznicy dyscypliny finansów publicznych w ubiegłym roku przekazali do komisji orzekających 44 wnioski o ukaranie. Najczęściej zawiadomienia te dotyczyły czynów związanych z nieprawidłowym udzieleniem zamówienia publicznego albo dokonaniem wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia lub z przekroczeniem upoważnienia wynikającego z ustawy budżetowej, uchwały budżetowej lub planu finansowego.

Wysoka Izbo!

Polacy cenią sobie pracę Najwyższej Izby Kontroli. Poświęcamy jak najwięcej uwagi jakości naszych kontroli i zdajemy sobie sprawę z tego, że musimy wykazywać się dbałością na każdym etapie kontroli, czyli już w trakcie formułowania tematu kontroli. Dlatego proces ten poprzedzony jest całoroczną analizą ryzyka występującego w różnych obszarach. W praktyce specjaliści z poszczególnych departamentów i delegatur wskazują działania organów państwa lub samorządów, które warto skontrolować jako szczególnie ważne dla

Badania pokazują, że ponad 80% wniosków dotyczących usunięcia ujawnionych przez nas nieprawidłowości albo rekomendujących lepsze, efektywniejsze rozwiązania w funkcjonowaniu danych instytucji jest realizowanych przez te podmioty jeszcze w trakcie trwania czynności kontrolnych lub bezpośrednio po ich zakończeniu.

obywateli, a w przypadku których może być tak, co wynika z analiz, że mogą być obarczone sporym ryzykiem wystąpienia nieprawidłowości.

Tutaj też zmieniałem procedurę obowiązującą w Izbie. Do tej pory takie wnioski kierowały poszczególne jednostki organizacyjne, czyli departamenty lub delegatury, teraz może to uczynić każdy szeregowy kontroler, zgłaszając wniosek potencjalnie ciekawego tematu kontroli, który później jest analizowany przez zespół do spraw planowania kontroli na kolejny rok, a oczywiście ostateczną decyzję w tym zakresie podejmuje Kolegium NIK.

Przygotowując tematy kontroli, bacznie przyglądamy się też wnioskom Państwa parlamentarzystów i skargom obywateli. Rocznie do Izby wpływa ponad 8 tys. skarg i wniosków i liczba ta z roku na rok rośnie. NIK przeprowadza w sumie około 400 kontroli planowych, doraźnych i kontroli budżetowych. W praktyce to oznacza, że nie jesteśmy w stanie zrealizować każdego wniosku, który wpływa do Izby, z uwagi na określony zasób kadrowy i ograniczone możliwości przeprowadzenia kontroli. W związku z tym często staramy się na przykład grupować wpływające wnioski w określone kategorie rodzajowe i większą grupę wniosków rozpatrywać w trakcie jednej kontroli.

W roku 2014 Izba przeprowadziła i zakończyła 110 kontroli planowych oraz kontrolę wykonania budżetu państwa w 111 częściach budżetowych, czyli w osobnych kontrolach, a także ponad 150 kontroli doraźnych, starając się możliwie najszybciej reagować na sygnały o potencjalnych nieprawidłowościach. W trakcie tych kontroli skontrolowaliśmy

blisko 2,5 tys. podmiotów i skierowaliśmy 2484 wystąpienia pokontrolne. Choć ustawa o NIK nakazuje nam przedkładanie Sejmowi tylko informacji o wynikach kontroli zleconych przez Sejm i jego organy oraz przeprowadzonych na wniosek Prezydenta RP, premiera, a także informacji – jak to formułuje ustawodawca – o innych ważniejszych kontrolach, to w praktyce przedkładamy Sejmowi informacje o wszystkich kontrolach planowych, oczywiście z wnioskami z tych kontroli.

W 2014 r. przesłaliśmy do Sejmu łącznie 185 informacji o wynikach kontroli. Niekiedy nasze raporty pokontrolne były dostępne dla wszystkich parlamentarzystów, ale w trybie przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych; jest to kilka kontroli w ciągu roku. Podkreślam bardzo mocno: nie ma kontroli z tajnymi wynikami, za to jest pewna grupa kontroli, które na przykład dotyczą tematyki związanej z obroną narodową, z bezpieczeństwem wewnętrznym, do których mają Państwo dostęp w trybie dostępu do informacji oklauzulowanych, czyli według specjalnych procedur.

Przesłane do Sejmu informacje były przedmiotem prac komisji sejmowych. Przedstawiciele Izby w ubiegłym roku uczestniczyli w 815 posiedzeniach komisji

”Swoimi kontrolami każdego roku NIK przysparza Skarbowi Państwa wiele milionów złotych realnych korzyści finansowych. W 2014 r. było to ponad 219 mln zł. To są pieniądze, które odzyskano lub uzyskano dzięki działaniom naprawczym po naszych kontrolach,

sejmowych. Na podstawie wyników kontroli przeprowadzonych przez Izbę komisje sejmowe skierowały pod adresem rządu i innych organów 15 dezyderatów. Komisje sejmowe zleciły Izbie w 2014 r. przeprowadzenie 6 kontroli. W 2014 r. organy Sejmu, Senatu, Prezes Rady Ministrów i Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosili łącznie 83 propozycje tematów kontroli do planu pracy Izby na 2015 r. Sejmowa Komisja do spraw Kontroli Państwowej opiniuje wszystkie tematy przedstawiane przez komisje sejmowe. Łącznie Komisja zarekomendowała nam do realizacji 32 tematy, przedstawione jako propozycje 11 komisji sejmowych. Udało nam się w tegorocznym planie pracy przyjąć 28 z tych propozycji, czyli około 90% zarekomendowanych tematów.

Panie Marszałku! Wysoki Sejmie!

Swoimi kontrolami każdego roku NIK przysparza Skarbowi Państwa wiele milionów złotych realnych korzyści finansowych. W 2014 r. było to ponad 219 mln zł. To są pieniądze, które odzyskano lub uzyskano dzięki działaniom naprawczym po naszych kontrolach.

Warto też przywołać inną kwotę, związaną z działalnością naszych kontrolerów. To kwota ponad 2 mld zł, które, jak ujawniliśmy podczas różnych kontroli, wydatkowano z naruszeniem przepisów prawa, na przykład z naruszeniem ustawy o zamówieniach publicznych. Są jeszcze wyższe kwoty, blisko 80 mld zł, dotyczące sumy wszystkich sprawozdawczych skutków naszych kontroli, na przykład związanych z pomyłkami księgowymi. Informacje, które powstały po kontrolach

przeprowadzonych w ubiegłym roku spotkały się z dużym zainteresowaniem posłów w poszczególnych komisjach sejmowych oraz z bardzo dobrym odbiorem w środowisku eksperckim. Wieloma kontrolami zainteresowali się obywatele, zwracając uwagę na obiektywizm i rzetelność raportów NIK.

Wszyscy Państwo otrzymali w wygodnej, elektronicznej formie sprawozdanie z działalności Izby za rok 2014, zawierające omówienie wyników wszystkich kontroli z ubiegłego roku. Jest także publikacja, w której na blisko 500 stronach omówiona została praca Izby w zeszłym roku.

W roku 2014 Izba przeprowadziła i zakończyła 110 kontroli planowych oraz kontrolę wykonania budżetu państwa w 111 częściach budżetowych, czyli w osobnych kontrolach, a także ponad 150 kontroli doraźnych, starając się możliwie najszybciej reagować na sygnały o potencjalnych nieprawidłowościach. W trakcie tych kontroli skontrolowaliśmy blisko 2,5 tys. podmiotów i skierowaliśmy 2484 wystąpienia pokontrolne.

W ubiegłym roku aktywność Izby koncentrowała się wokół następująco sformułowanych i przyjętych przez Kolegium NIK na 2014 r. priorytetów kontrolnych: zapewnienie poprawy warunków życia obywateli w sytuacji bieżącej i długookresowej stabilności finansowej państwa, poprawa skuteczności systemu edukacyjnego oraz zapewnienie powszechnej i niezawodnej opieki medycznej.

Przedstawię teraz wyniki tych najważniejszych ubiegłorocznych kontroli. Z uwagi

na to, że było ich prawie 400, dokonaliśmy oczywiście pewnego wyboru. Liczę się z tym, że mogą być Państwo zainteresowani jakimiś wynikami kontroli, których teraz nie omówię, ale chętnie na to odpowiemy. Ważna uwaga: mogą być Państwo także zainteresowani kontrolami, które nie są ujęte w zeszłorocznym sprawozdaniu, ponieważ były to kontrole przeprowadzone i ogłoszone już w tym roku, na przykład kontrola dotycząca cyberbezpieczeństwa czy spraw związanych z polityką rodzinną.

Wysoka Izbo!

Znaczna część kontroli, które przeprowadziliśmy i od których rozpoczą, dotyka różnych strategicznych obszarów państwa, ale w ubiegłym roku była jedna, wyjątkowa z kilku względów kontrola. Dotyczyła bezpieczeństwa ruchu drogowego. W latach 2004–2013 wypadki drogowe w Polsce pochłonęły życie ponad 47 tys. osób, a ponad 0,5 mln osób zostało rannych w ich wyniku. I choć liczba zabitych i rannych w ostatnich latach spada, to Polska w porównaniu z innymi państwami Unii Europejskiej wciąż pozostaje krajem o bardzo niskim poziomie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Dlatego też Izba zbadała w odrębnych kontrolach wiele elementów składających się na system bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego. Były to kontrole dotyczące jakości infrastruktury drogowej, funkcjonowania Policji, ruchu drogowego, systemu fotoradarów samorządowych, oznakowania dróg i systemu fotoradarów zarządzanych przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego. Wszystkie wyniki tych kontroli zostały ujęte w jednym raporcie, w tzw. megainformacji.

Informację zbiorczą odnoszącą się do tych kontroli mogliśmy Państwu przedstawić na posiedzeniu plenarnym Sejmu, a – co dla nas najważniejsze – posłowie ze wszystkich klubów poparli wnioski Izby ujęte w tym raporcie, m.in. dotyczące konieczności przypisania jednemu organowi wiodącej roli w koordynowaniu i egzekwowaniu działań na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym, wieloletniego programu finansowania przedsięwzięć w tym zakresie.

Posłowie poparli także inne, częściowe uwagi i wnioski, m.in. pozbawienie straży gminnych możliwości korzystania z fotoradarów mobilnych, które w bardzo wielu przypadkach nie były używane do podnoszenia bezpieczeństwa, gdyż były umieszczane nie w miejscach, w których wcześniej dochodziło do wypadków i kolizji drogowych, lecz – jak to ujęliśmy w naszym raporcie – w miejscach tzw. mandatonośnych, które nie były niebezpieczne dla uczestników ruchu drogowego. Dziękuję Państwu, bo wiele elementów z tych wniosków jest już wdrażanych w życie.

Przygotowując tematy kontroli, bacznie przyglądamy się też wnioskom Państwa parlamentarzystów i skargom obywateli. Rocznie do Izby wpływa ponad 8 tys. skarg i wniosków i liczba ta z roku na rok rośnie. NIK przeprowadza w sumie około 400 kontroli planowych, doraźnych i kontroli budżetowych.

Bardzo ważną dla nas kontrolą, o której dzisiaj w tej sali już wielokrotnie

mówiliśmy, była kontrola dotycząca instytucji szczególnej w demokratycznym państwie prawa. Mówię oczywiście o kontroli w Krajowym Biurze Wyborczym.

W toku tej kontroli kontrolerzy NIK ujawnili szereg nieprawidłowości. Przetarg na system informatyczny wspomagający wybory samorządowe był prowadzony przez KBW nierzetelnie. Niemal na każdym jego etapie doszło do naruszeń przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych. KBW przeprowadziło odbiór i zapłaciło za zamówione oprogramowanie do obsługi wyborów bez żadnego – podkreślam: bez żadnego – sprawdzenia dostarczonego produktu przed zapłaceniem za odebrany produkt. KBW dopuściło też do użytkowania system informatyczny do obsługi wyborów, który zawierał istotne błędy.

Bardzo ważnymi dla nas kontrolami – to był blok kontroli – były analizy dotyczące bezpieczeństwa energetycznego Polski i Polaków. Przeprowadziliśmy trzy kontrole. Pierwsza obejmowała bezpieczeństwo sieci gazowych, z uwagi na tragedię, do której doszło przy remoncie jednego z gazociągów. Jej celem było w szczególności zbadanie, jak spółka Gaz-System nadzoruje system zapewnienia bezpieczeństwa eksploatowanych gazociągów oraz nowych inwestycji w tym obszarze. Bardzo ważnym ustaleniem było to, że system nadzoru ze strony spółki Gaz-System jest prawidłowy. Niestety w tym wypadku błąd, który doprowadził do tragedii, popełniła firma będąca bezpośrednio wykonawcą robót na gazociągu.

Kolejna kontrola dotyczyła sieci gazowych i energetycznych. Kontrolerzy Izby stwierdzili, że polskie elektroenergetyczne sieci przesyłowe są w dobrym stanie,

Warto też przywołać inną kwotę, związaną z działalnością naszych kontrolerów. To kwota ponad 2 mld zł, które, jak ujawniliśmy podczas różnych kontroli, wydatkowano z naruszeniem przepisów prawa, na przykład z naruszeniem ustawy o zamówieniach publicznych.

jednak Izba ostrzega, że Polska musi się przygotować na możliwe utrudnienia w dostawach energii elektrycznej po 2015 r. Nie będzie to spowodowane złym stanem sieci przesyłowych, lecz koniecznością remontu lub wyłączeń wielu przestarzałych bloków wytwarzających energię. Jest to oczywiście związane także z potrzebą wielu inwestycji, które muszą być przeprowadzone.

Trzecia kontrola w tym obszarze dotyczyła budowy terminala LNG w Świnoujściu. Inwestycja ta została zainicjowana na podstawie podjętej w styczniu 2006 r. uchwały Rady Ministrów o dywersyfikacji dostaw nośników energii. Jednak do początku 2009 r. nie podjęto prac legislacyjnych niezbędnych do usunięcia barier utrudniających przeprowadzenie tej inwestycji. Była to jedna z ważnych przyczyn prowadzących do opóźnienia w budowie gazoportu. Zdaniem NIK, sporą część winy za powstałe opóźnienia ponosi główny wykonawca, który nie był w stanie zrealizować inwestycji na ustalonych w umowie warunkach dotyczących wysokości wynagrodzenia oraz terminu wykonania. Zwróciliśmy też uwagę na to, że spółki Gaz-System oraz PLNG, odpowiedzialne za kluczowe działania związane z realizacją inwestycji, nieprawidłowo wykonywały część swoich zadań

związanych z nadzorem nad prowadzeniem tej inwestycji, co finalnie doprowadziło do jej opóźnienia.

Kolejnym blokiem kontroli były kontrole odnoszące się do bezpieczeństwa państwa, obejmujące nadzór nad służbami specjalnymi, jak też proces tworzenia oraz funkcjonowania wojsk specjalnych. NIK stwierdziła, że obowiązujące przepisy dotyczące nadzoru nad służbami specjalnymi w Polsce ograniczają możliwość sprawnego i skutecznego nadzoru. Pozytywnie natomiast Izba oceniła proces tworzenia wojsk specjalnych w Polsce, a także ich zdolność do prowadzenia działań operacyjnych.

Następny blok wielu kontroli stanowiły kontrole obejmujące obszar zdrowia. W tym zakresie chciałbym zwrócić Państwa uwagę na trzy kontrole. Pierwsza dotyczyła procedury kontraktowania świadczeń zdrowotnych. Wykazaliśmy w tej kontroli, że w przypadku lecznictwa szpitalnego oraz lecznictwa specjalistycznego tryb kontraktowania jest obciążony wieloma błędami i procedury stosowane przez NFZ nie zawsze zapewniały wybór najlepszych świadczeniodawców,

który gwarantowałby odpowiednią jakość wykonanej usługi. Następną kontrolą dotyczyła dostępności usług medycznych. Stwierdziliśmy, że w wielu poradniach i oddziałach szpitalnych średni czas oczekiwania przez pacjenta na świadczenia zdrowotne uległ wydłużeniu w stosunku do lat wcześniejszych. Na podstawie bardzo ważnej, kolejnej kontroli, NIK, dostrzegając aktualne problemy demograficzne, przygotowała kompleksowy raport o opiece geriatrycznej. Osoby w wieku powyżej 65. roku życia stanowią już dzisiaj w Polsce ok. 15% populacji, a w stosunkowo krótkim czasie będzie to ponad 20%. Osoby starsze wymagają odpowiedniej opieki medycznej, dostosowanej do ich potrzeb i specyfiki schorzeń. Wskazaliśmy, że w Polsce nie ma jeszcze spójnego i kompleksowego systemu opieki medycznej nad pacjentami w podeszłym wieku. Brakuje geriatrów, specjalistycznych poradni oraz oddziałów szpitalnych.

Kolejna, niezwykle istotna kontrola, na którą chciałbym zwrócić Państwa uwagę, dotyczyła aktywności administracji publicznej w zakresie wykorzystania funduszy unijnych oraz przygotowania do wykorzystania tych środków w latach 2014–2020. Podkreślamy w swoich wnioskach pokontrolnych, że Minister Infrastruktury i Rozwoju oraz zarządy województw skutecznie przygotowali administrację do roli, jaką ma odgrywać w procesie wykorzystania środków unijnych w nowej perspektywie. W efekcie, jeśli chodzi o umowę partnerstwa, którą Polska podpisała z Komisją Europejską na czas nowej perspektywy budżetowej, Polska była jednym z trzech krajów, które najszybciej tę umowę podpisały. Relatywnie także

W ubiegłym roku aktywność Izby koncentrowała się wokół następująco sformułowanych i przyjętych przez Kolegium NIK na 2014 r. priorytetów kontrolnych: zapewnienie poprawy warunków życia obywateli w sytuacji bieżącej i długookresowej stabilności finansowej państwa, poprawa skuteczności systemu edukacyjnego oraz zapewnienie powszechnej i niezawodnej opieki medycznej.

bardzo szybko, wraz z Danią i Niemcami, przygotowaliśmy tzw. regionalne programy operacyjne.

Istotną była kontrola, w której NIK negatywnie oceniła realizację przez Stocznię Gdańsk SA planu restrukturyzacji, przygotowanego przez inwestora ukraińskiego i zatwierdzonego przez Komisję Europejską. Kontrolerzy wykazali, że mimo przekazania Stoczni Gdańsk przez Agencję Rozwoju Przemysłu pomocy publicznej w wysokości 150 mln zł w 2009 r., Stocznia w latach 2009–2013 wykazywała znaczące straty. Stocznia Gdańsk nie uzyskała zakładanej w planie restrukturyzacji długoterminowej rentowności oraz trwałej zdolności do konkurencyjności na rynku, co było głównym celem udzielonej pomocy publicznej. Izba oceniła natomiast pozytywnie działania Agencji Rozwoju Przemysłu SA, która zaangażowała się w pomoc stoczni. Kontrola NIK zakończyła się przed zawarciem umowy inwestycyjnej pomiędzy Stoczną Gdańsk SA a inwestorem ukraińskim GSG Towers sp. z o.o. i Agencją Rozwoju Przemysłu. Umowa ta ma zapobiec zwrotowi pomocy publicznej.

W 2014 roku była jedna, wyjątkowa z kilku względów kontrola. Dotyczyła bezpieczeństwa ruchu drogowego. W latach 2004–2013 wypadki drogowe w Polsce pochłonęły życie ponad 47 tys. osób, a ponad 0,5 mln osób zostało rannych w ich wyniku. Dlatego też Izba zbadała w odrębnych kontrolach wiele elementów składających się na system bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego.

Izba zwraca uwagę na konieczność określenia minimalnych wymagań jakościowych dla paliw stałych oraz wprowadzenia odpowiednich do skali zagrożeń standardów emisyjnych dla nowych kotłów węglowych małej mocy wykorzystywanych w gospodarstwach domowych.

Zawarcie umowy uratowało tym samym stocznię przed upadłością.

Kolejną bardzo ważną kontrolą z punktu widzenia zabezpieczenia jednego z praw obywatelskich, tj. prawa do poszanowania prywatności, dotyczącą bezpieczeństwa obywateli, było sprawdzenie funkcjonowania miejskiego monitoringu wizyjnego. W Polsce brakuje przepisów prawa, które dostatecznie chroniłyby dane osobowe obywateli pozyskane w wyniku monitoringu, nie ma też regulacji określających jednolite zasady funkcjonowania monitoringu wizyjnego w miejscach publicznych, jak również niezależnego organu, który weryfikowałby zasadność instalowania monitoringu oraz to, czy przestrzegane są prawa obywateli. Izba oceniła, że zagadnienia te wymagają doprecyzowania w formie ustawowej. W swoim sprawozdaniu w sposób szczególny często zwracam uwagę na kontrole, w wyniku których bardzo jasno sformułowaliśmy pewnego rodzaju wnioski czy rekomendacje dotyczące konieczności zmiany przepisów prawa.

Z uwagi na statystyki przedstawiające niepokojące dane o tym, że w Polsce z roku na rok bez śladu ginie coraz więcej ludzi, ważną dla nas była kontrola sprawdzająca, jak organy państwa radzą sobie z problemem poszukiwań osób zaginionych. Oceniliśmy, że Policja stworzyła spójny

system poszukiwania zaginionych, jednak, naszym zdaniem, przyjęte procedury bywają niedokładnie stosowane przez niewystarczająco przeszkolonych policjantów, którzy nie zawsze właściwie klasyfikują zaginięcia. Jest to element zasadniczy, ponieważ to, jak zostanie zaklasyfikowane dane zdarzenie, jest bezpośrednio związane z tym, jaka jest reakcja, jakie działania podejmuje policja. Zdarza się, że z powodu błędnej klasyfikacji poszukiwania rozpoczynają się zbyt późno, zwłaszcza w sytuacjach gdy decydującą rolę odgrywa czas. Opóźnienia bywają wtedy nie do naprawienia.

NIK, dostrzegając aktualne problemy demograficzne, przygotowała raport o opiece geriatrycznej. Wskazaliśmy, że w Polsce nie ma jeszcze spójnego i kompleksowego systemu opieki medycznej nad pacjentami w podeszłym wieku.

Panie Marszałku! Wysoka Izbo!

Pełniąc rolę strażnika publicznych środków, dbając o zgodne z prawem, gospodarne i celowe ich wykorzystanie oraz rzetelne rozliczenie, Izba skontrolowała też w 2014 r. inne ważne z punktu widzenia obywateli obszary. Między innymi interesowaliśmy się przetargami informatycznymi w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych. W toku tej kontroli ustaliliśmy, że przebieg postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonego przez ZUS w 2013 r. na usługę wsparcia, eksploatacji i utrzymania Kompleksowego Systemu Informatycznego ZUS nie gwarantował dotrzymania wynikających z Prawa

zamówień publicznych zasad uczciwej konkurencji oraz równego traktowania potencjalnych wykonawców. Przy realizacji zamówień publicznych zarówno w roku 2010, jak i 2013 pracownicy ZUS zaangażowani w prowadzone postępowania pozostawali z przedstawicielami firmy ubiegającej się o udzielenie zamówienia w stosunku prawnym lub faktycznym, który mógł budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności ich działania.

Kolejna nasza kontrola dotyczyła przejęcia przez ZUS aktywów otwartych funduszy emerytalnych (OFE). NIK poświadczyła w 2014 r., że przejęcie przez ZUS aktywów otwartych funduszy emerytalnych oraz przekazanie obligacji skarbowych do Ministra Finansów w celu ich umorzenia, a także przekazanie pozostałej części aktywów do Funduszu Rezerwy Demograficznej i funduszu emerytalnego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przeprowadzone zostało prawidłowo i zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Cała operacja nie zakłóciła też naliczania i wypłaty świadczeń dla ubezpieczonych. Mimo przejęcia przez ZUS środków z OFE realizacja wypłat emerytur będzie wymagała stałego wsparcia z budżetu państwa. Głównymi przyczynami tego stanu rzeczy są, z jednej strony, niski wskaźnik urodzeń i emigracja, a z drugiej – wchodzenie w wiek emerytalny roczników z wyżu demograficznego po 1945 r. oraz wydłużanie się czasu życia Polek i Polaków.

Z uwagi na wielkość wydatków publicznych w tym zakresie przyjrzelśmy się również jakości robót drogowych nadzorowanych przez Generalną Dyрекcyję Dróg Krajowych i Autostrad. Podczas prowadzenia największych inwestycji drogowych

GDDKiA nie potrafiła zapewnić wystarczająco dobrego nadzoru nad jakością robót drogowych. Żadna z dróg oddanych do ruchu w latach 2008–2009 nie była objęta monitoringiem jakości wykonania. Wdrożono go w pełni dopiero w 2011 r. W związku z tym wady i usterki wystąpiły na ponad 70% odcinków dróg oddanych w tamtym czasie do użytku, a zbadanych przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Skontrolowaliśmy także, i to też była ważna kontrola, proces powstawania lądowych farm wiatrowych. Kontrolerzy wskazali, że władze gmin decydowały o lokalizacji tych farm, często ignorując społeczne protesty, a budową wielu elektrowni wiatrowych zainteresowane były osoby pełniące funkcje lub zatrudnione w gminach, na których ziemi te farmy powstawały. Zgoda lokalnych władz na lokalizację elektrowni wiatrowych w wielu przypadkach była uzależniona od przekazania darowizn na rzecz gminy przez firmy budujące elektrownie lub sfinansowania przez nie dokumentacji planistycznej.

Bardzo ciekawą kontrolą w obszarze, którego do tej pory NIK nie dotykała, była kontrola w zakresie legalizacji i kontrolowania dystrybutorów na stacjach paliw. Dlaczego była ona tak interesująca i ważna? Urzędy miar niezwykle rzadko, bo raz na kilka, kilkanaście lat sprawdzały, czy dystrybutorzy na poszczególnych stacjach paliw działają prawidłowo. Prawie w ogóle nie badały dystrybutorów gazowych, co oznacza, że rynek sprzedaży gazu był praktycznie poza jakąkolwiek kontrolą. Teraz najważniejsze dane: ponad 60% wszystkich zbadanych w czasie tej kontroli dystrybutorów benzyny i oleju napędowego zawyżało od ponad 4% do

prawie 6% wskazania sprzedanego paliwa na niekorzyść kupującego.

Bardzo ważną była kontrola dotycząca ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami. Spośród 10 najbardziej zanieczyszczonych miast w Europie kilka znajduje się w Polsce. Są to m.in. Kraków, Zakopane i miasta na Śląsku. Polska od lat ma najbardziej zanieczyszczone powietrze w Unii Europejskiej, w wielu miastach stężenie toksycznych i rakotwórczych substancji wielokrotnie przekraczało dopuszczalne normy. Mimo że miasta wydawały olbrzymie sumy na walkę z zanieczyszczeniami powietrza, jego jakość poprawiła się tylko nieznacznie. Izba zwraca uwagę na konieczność określenia minimalnych wymagań jakościowych dla paliw stałych oraz wprowadzenia odpowiednich do skali zagrożeń standardów emisyjnych dla nowych kotłów węglowych małej mocy wykorzystywanych w gospodarstwach domowych.

Kolejna kontrola dotyczyła aktywności administracji publicznej w zakresie wykorzystania funduszy unijnych oraz przygotowania do wykorzystania tych środków w latach 2014–2020. Stwierdzono, że Minister Infrastruktury i Rozwoju oraz zarządy województw skutecznie przygotowali administrację do roli, jaką ma odgrywać w procesie wykorzystania środków unijnych w nowej perspektywie.

Istotne były dla nas kontrole z obszaru oświaty. Chciałbym w sposób szczególny zwrócić Państwa uwagę na cztery takie kontrole. Pierwsza z nich dotyczyła systemu egzaminów zewnętrznych w oświacie.

Zdaniem Izby, systemy egzaminów: sześcioklasisty, gimnazjalnego, maturalnego i zawodowego wymagają naprawy głównie z uwagi na niewłaściwy sposób układania testów i błędy popełniane przy ich sprawdzaniu, a także, do niedawna, brak przejrzystej ścieżki odwoławczej. Cieszy nas, że po naszej kontroli zmieniono ścieżkę odwoławczą na bardziej przejrzystą, bardziej czytelną. Nie jest już tak, że np. działa komisja odwoławcza, okręgowa komisja, w której *de facto* trudno było wniosek odwoławczy złożyć. Oczywiście tutaj trwa dyskusja, jak interpretować dane statystyczne. My zwróciliśmy uwagę na to, że po ponownym sprawdzeniu – na wniosek zdających – 10 tys. prac, w 1/4 przypadków zmieniono wyniki uzyskane przez osobę egzaminowaną. Ministerstwo Edukacji Narodowej podkreśla, że to i tak jest nieznaczny promil wszystkich prac. To, co istotne i co oprócz tego dialogu z Ministerstwem Edukacji Narodowej jest dla nas najważniejsze, to to, że w wyniku tej kontroli zaczęto zmieniać, upraszczać proces odwoławczy, z którego korzystać może uczeń, i jednoznacznie zadeklarowano (na czym nam zależało), że osoby, które wcześniej popełniały błędy przy sprawdzaniu prac, będą konsekwentnie usuwane z listy osób uprawnionych do weryfikacji prac.

Kontrola dotycząca procesu likwidacji szkół była również bardzo ciekawa. Co dla nas ważne, okazało się, że likwidacja części szkół – ta kontrola oczywiście w sposób szczególny dotyczyła gmin wiejskich, bo tam ta kwestia jest najbardziej delikatna – nie spowodowała pogorszenia warunków kształcenia dla przenoszonych uczniów. Możliwości lokalowe i organizacyjne w ich nowych szkołach były podobne, a często

lepsze niż w likwidowanych placówkach. Dostrzegliśmy jednak, że problem jest złożony i w wielu wypadkach wywołuje lokalne konflikty, w których każda ze stron ma swoje racje, bowiem gminy bronią pieniędzy, pedagodzy – Karty nauczyciela, a lokalne społeczności – miejsca kulturotwórczego, jakim na terenie danej wsi czy małej miejscowości jest szkoła. Dlatego Izba, mając na uwadze dobro obywateli, w swoim raporcie podpowiadała organizowanie społecznych debat i wysłuchanie przed podjęciem decyzji o likwidacji lub pozostawieniu szkoły.

» Bardzo ważna była kontrola dotycząca ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami. Spośród 10 najbardziej zanieczyszczonych miast w Europie kilka znajduje się w Polsce. Są to m.in. Kraków, Zakopane i miasta na Śląsku.

W 2014 roku ponownie sprawdziliśmy jak wygląda przygotowanie szkół do przyjęcia sześciolatków. Wszystkie skontrolowane szkoły zatrudniały odpowiednio wykwalifikowaną kadrę nauczycielską, przygotowaną do kształcenia najmłodszych uczniów i posiadały odpowiednio wyposażone sale lekcyjne, potrzebne do prowadzenia zajęć z sześciolatkami. NIK zwróciła jednak uwagę, że istotnym problemem dla niektórych szkół może być konieczność organizacji zajęć dla klas I-III w systemie zmianowym.

Ważna też była kontrola dotycząca zapobiegania patologiom w szkołach. Stwierdziliśmy, że dzieci i młodzież wciąż są na nie narażeni. Nasilają się nowe formy przemocy, np. przemoc w tzw. cyberprzestrzeni.

Szkoły często nie radzą sobie z tym problemem, nie zawsze stawiają dobrą diagnozę, a nauczyciele nie zawsze potrafią rozpoznać zagrożenia. Dlatego, zdaniem Izby, warunkiem wdrożenia skutecznych działań zapobiegawczych jest rozpoznanie realnych problemów, odpowiednie przygotowanie kadry oraz prowadzenie systematycznych działań profilaktycznych.

Zawsze ważnym obszarem kontrolnym jest dla nas sfera związana z rolnictwem. Tu chciałbym zwrócić uwagę na dwie kontrole. Pierwsza z nich to kontrola ochrony gruntów rolnych Skarbu Państwa. Izba zaleciła zmiany w istniejącym prawie, aby możliwe było skuteczne karanie za tzw. bezprawne korzystanie z państwowej ziemi, bowiem – jak wynika z ustaleń kontroli – budżet państwa każdego roku ponosi wielomilionowe straty z powodu bezprawnego korzystania z gruntów Skarbu Państwa. Przepisy prawa w praktyce zapewniają dzisiaj samowolnym użytkownikom bezkarność, a instytucje publiczne nie mają skutecznych narzędzi do walki z tym procederem.

Najwyższa Izba Kontroli była również zaangażowana w przeglądy partnerskie w innych krajach. W sposób szczególnie ogniskujemy swoją uwagę na Europie Środkowej. Przeglądy takie przeprowadzaliśmy już dla Urzędu Kontroli Państwowej Estonii, Urzędu Kontroli Państwowej Łotwy oraz Państwowej Izby Obrachunkowej Węgier.

Przeprowadziliśmy również kontrolę wielkoprzemysłowych ferm zwierząt, które często są uciążliwe dla osób

mieszkających w ich sąsiedztwie i dla środowiska naturalnego. Nadzór nad tymi fermami w wielu wypadkach był prowadzony nierzetelnie. Wykorzystywali to niektórzy właściciele ferm i w zgodzie z prawem dzielili formalnie duże fermy na mniejsze. Dzięki temu zabiegowi fermy podlegały mniej rygorystycznym przepisom, a co za tam idzie – mogły być bardziej uciążliwe dla sąsiadów i środowiska.

Stale jest przez nas kontrolowany obszar samorządu terytorialnego. Z najistotniejszych kontroli chciałbym zwrócić uwagę na trzy z nich. Pierwsza dotyczyła funkcjonowania powołanych przez gminy spółek komunalnych. Okazało się, że spółki te w wielu wypadkach zbyt mocno koncentrowały się na działalności komercyjnej zamiast realizować zadania publiczne. W konsekwencji czysto komercyjna działalność mogła naruszać reguły uczciwej konkurencji oraz rodzić podejrzenia faworyzowania spółek komunalnych przy ubieganiu się o zamówienia publiczne.

We współpracy z organizacjami pozarządowymi przeprowadziliśmy kontrolę ochrony drzew przy realizacji inwestycji w miastach. Okazało się, że w polskich miastach drzewa wciąż przegrywają z nowymi inwestycjami: osiedlami czy centrami handlowymi. W raporcie Izby zwróciliśmy uwagę m.in. na to, że nowe drzewa, sadzone jako kompensacja za te wycięte często są niskiej jakości, a w dodatku – zaniedbane i niezabezpieczone – szybko obumierają.

Istotna z punktu widzenia bezpieczeństwa obywateli była kontrola, w wyniku której Izba zaprezentowała raport o inwestycjach na terenach powodziowych.

Ważna też była kontrola dotycząca zapobiegania patologiom w szkołach. Stwierdziłiśmy, że dzieci i młodzież wciąż są na nie narażeni. Nasilają się nowe formy przemocy, np. przemoc w tzw. cyberprzestrzeni.

Nasze badania dowodzą, że gminy nie podejmowały wystarczających działań, aby chronić mieszkańców przed skutkami powodzi. Nie ograniczały np. zabudowy terenów zagrożonych zalaniem. Decyzje o pozwoleniu na budowę zwykle nie zawierały informacji dla inwestorów o zagrożeniu powodziowym na terenie planowanej inwestycji. Informacji takich w zdecydowanej większości przypadków brakowało także w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Ujęto i opisano w nich jedynie dziesiątą część obszarów zagrożonych powodzią.

Wysoki Sejmie!

Rok 2014 był kolejnym rokiem, w którym Izba była aktywna na arenie międzynarodowej w sposób przemyślany i według czytelnie określonych priorytetów. Tymi priorytetami były audyty organizacji międzynarodowych, ze szczególnym uwzględnieniem instytucji europejskich, a także współpraca z najbliższymi sąsiadami

Istotna z punktu widzenia bezpieczeństwa obywateli była kontrola, w wyniku której Izba zaprezentowała raport o inwestycjach na terenach powodziowych. Nasze badania dowodzą, że gminy nie podejmowały wystarczających działań, aby chronić mieszkańców przed skutkami powodzi.

i z sąsiadami zza wschodniej granicy, szczególnie z państwami, które chcą wstąpić do Unii Europejskiej. W ramach tak określonych priorytetów nasze działania objęły m.in. aktywność w zakresie pomocy dla najwyższych organów kontroli z krajów aspirujących do Unii Europejskiej: Ukrainy, Mołdawii i Gruzji.

Warto przypomnieć, że w maju 2014 r. podpisaliśmy porozumienie o współpracy między NIK a jej ukraińskim odpowiednikiem, czyli Izbą Obrachunkową. Porozumienie umożliwia organizowanie szkoleń i przeprowadzanie wspólnych kontroli. Takie szkolenia, nie tylko dla kontrolerów, lecz także dla urzędników ukraińskiej administracji, Izba już prowadzi. NIK aktywnie wspiera także Państwowy Urząd Kontroli Gruzji. W 2014 r. rozpoczęliśmy, wspólnie z Federalną Izbą Obrachunkową Niemiec, realizację projektu współpracy bliźniaczej z gruzińskim organem kontroli. Prowadzimy również pomoc szkoleniową dla kontrolerów najwyższego organu kontroli Mołdawii.

Od 2012 r. Izba pełni – to drugi obszar naszych priorytetów, czyli instytucje europejskie – funkcję audytora zewnętrznego Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych – CERN. Niedawno Rada CERN jednogłośnie zatwierdziła przedłużenie mandatu NIK o kolejne dwa lata. Mamy za sobą pierwszy okres współpracy, a Rada jednogłośnie poprosiła nas o kontynuowanie jeszcze przez dwa lata oceny sprawozdań finansowych i polityki finansowej prowadzonej w Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych.

Bardzo ważnym dla nas wydarzeniem było to, że pod koniec 2013 r. NIK wygrała, pokonując inne organy kontroli,

Z satysfakcją odnotowujemy zwiększone zaufanie obywateli do pracy Najwyższej Izby Kontroli. W badaniach CBOS ponad 49% dorosłych Polaków dobrze lub bardzo dobrze ocenia pracę Izby.

w tym niemiecki, który uchodził za faworyta, konkurs na audytora zewnętrznego Rady Europy na 5-letnią kadencję, obejmującą audyt sprawozdań finansowych za lata 2014–2018. Jest on uważany za najbardziej prestiżowy audyt, jaki może prowadzić europejski organ kontroli, jeśli chodzi o instytucje europejskie. W październiku ubiegłego roku jako prezes Izby podpisałem z sekretarzem generalnym Rady Europy umowę w sprawie prowadzenia tego audytu. Mandat ten przejęliśmy od audytora zewnętrznego Rady, którym do tej pory był Trybunał Obrachunkowy Francji.

Najwyższa Izba Kontroli była również zaangażowana w przeglądy partnerskie w innych krajach. Jak już wspomniałem, w sposób szczególny ogniskujemy swoją uwagę na Europie Środkowej. Przeglądy takie przeprowadziliśmy już dla Urzędu Kontroli Państwowej Estonii, Urzędu Kontroli Państwowej Łotwy oraz Państwowej Izby Obrachunkowej Węgier.

Szczególną uwagę chciałbym zwrócić na jeden przegląd partnerski, który miał miejsce w ubiegłym roku, w IBAN. IBAN jest organem wewnętrznej kontroli finansowej w Pakcie Północnoatlantyckim – NATO. Kontrolę tę przeprowadziliśmy wspólnie z Trybunałem Obrachunkowym Hiszpanii. Raport dotyczący tego przeglądu został przedstawiony na specjalnym spotkaniu z zastępcą sekretarza generalnego NATO w Kwaterze Głównej

NATO w Brukseli. Kontrola dotyczyła m.in. prawidłowości wydatkowania środków finansowych wszystkich państw Paktu Północnoatlantyckiego na infrastrukturę obronną, np. związaną ze wspólnymi lotniskami, magazynami amunicji.

Druga kontrola, którą przeprowadziliśmy w wielonarodowym korpusie w Szczecinie, dostarczyła ważnego argumentu, wskazującego na prawidłowość wydatkowania środków finansowych na infrastrukturę na terenie Polski. Wiem, że wyniki tej kontroli były wykorzystywane przez polskich przedstawicieli w negocjacjach w ramach Paktu Północnoatlantyckiego w trakcie zabiegów mających na celu zwiększenie nakładów finansowych na wspólną politykę obronną, oczywiście w obszarze infrastruktury na terenie naszego kraju.

W 2014 r. NIK uczestniczyła w ośmiu kontrolach równoległych prowadzonych we współpracy z najwyższymi organami kontroli innych państw. W tym zakresie skupiamy się, jak wspomniałem, na krajach z nami sąsiadujących, w szczególności Słowacji, Czechach i Litwie, wspólnie z którymi przeprowadziliśmy różne kontrole, dotyczące np. współpracy transgranicznej, bezpieczeństwa w górach, parków

Nie mam żadnych wątpliwości – co znajduje odzwierciedlenie w decyzjach różnych organów międzynarodowych wybierających polską Najwyższą Izbę Kontroli jako instytucję, która audytuje wydatki instytucji międzynarodowych – co do profesjonalizmu kontrolerów oraz pracy, jaką wykonują.

narodowych, ochrony przeciwpowodziowej i obszaru biopaliw.

Panie Marszałku!
Wysoka Izbo!

Nie mam żadnych wątpliwości, że wysoka jakość kontroli NIK, potwierdzana w różnych wystąpieniach przez ekspertów, którzy zapoznają się z efektami naszej pracy, nie byłaby możliwa – i chciałbym za to bardzo podziękować – bez ogromnej ofiarności, profesjonalizmu i zaangażowania moich współpracowników z Najwyższej Izby Kontroli.

W NIK pracuje ponad 1100 kontrolerów – ludzi wszechstronnie wykształconych, z których wielu ma ukończone studia podyplomowe, doktoraty, zna języki obce (co wykorzystujemy w kontaktach międzynarodowych), legitymuje się ogromnym doświadczeniem zawodowym, wcześniej często uzyskiwanym poza Izbą.

Nie mam żadnych wątpliwości – co znajduje odzwierciedlenie w decyzjach różnych organów międzynarodowych wybierających polską Najwyższą Izbę Kontroli jako instytucję, która audytuje wydatki instytucji międzynarodowych – co do

profesjonalizmu kontrolerów oraz pracy, jaką wykonują. W tym miejscu parę informacji statystycznych: 66% pracowników Izby stanowią mężczyźni, 34% kontrolerów to kobiety. Odsetek kobiet wśród pracowników mianowanych rośnie z roku na rok. Najwięcej kontrolerów i kontrolerek jest w grupie osób powyżej 40. roku życia, co oznacza, że większość pracowników posiada cenne i niezbędne w pracy Izby doświadczenie zawodowe. Każdy z pracowników mianowanych ma ukończoną wcześniej aplikację kontrolerską, a od początku 2013 r. kontrolerzy, którzy są koordynatorami kontroli, mają możliwość ukończenia aplikacji II stopnia.

W przesłanym do Państwa sprawozdaniu przedstawiliśmy dokładne informacje o realizacji budżetu NIK. W ubiegłym roku budżet Izby wynosił 259,8 mln zł i był niższy o 3 mln zł od kwoty zaproponowanej i uchwalonej przez Kolegium NIK. Zaplanowane wydatki zostały zrealizowane w ponad 99,9%, co wskazuje na dobre planowanie projektu budżetu i dobrą pracę tych, którzy odpowiadają za realizację tych wydatków. Jeśli chodzi o wydatki majątkowe, to najczęściej pieniędzy wydaliśmy na zakup sprzętu komputerowego i oprogramowania. W ubiegłym roku modernizowaliśmy m.in. sieć infrastrukturalną, a także kończyliśmy remonty niektórych budynków.

Przypomnę, że w okresie od 22 lipca do 6 listopada ub. r. w NIK przeprowadzony został, na zlecenie Marszałka Sejmu, audyt zewnętrzny, który objął całość polityki finansowej prowadzonej w Izbie w latach 2011–2013. Zacytuję fragment opinii audytora, sporządzonej na potrzeby Sejmu: „Sposób prowadzenia gospodarki finansowej przez NIK był prawidłowy.

Rok 2014 to kolejny rok, w którym Izba była aktywna na arenie międzynarodowej w sposób przemyślany i według czytelnie określonych priorytetów. Tymi priorytetami były audyty organizacji międzynarodowych, ze szczególnym uwzględnieniem instytucji europejskich, a także współpraca z najbliższymi sąsiadami i z sąsiadami zza wschodniej granicy, szczególnie z państwami, które chcą wstąpić do Unii Europejskiej.

NIK w sposób gospodarny, celowy i rzetelny wydatkowała środki publiczne oraz gospodarnie, celowo i rzetelnie przeprowadzała przetargi”.

Wysoki Sejmie!

Z satysfakcją odnotowujemy zwiększone zaufanie obywateli do pracy Najwyższej Izby Kontroli. W badaniach CBOS ponad 49% dorosłych Polaków dobrze lub bardzo dobrze ocenia pracę Izby. Od września 2013 r. oceny te wzrosły – mówię o ocenach bardzo dobrych i dobrych – o 16 punktów procentowych. Istotne jest dla nas to (co było też interesującym spostrzeżeniem), że kiedy sprawdza się, jakiej oceny pracy Izby dokonują osoby deklarujące różne sympatie polityczne: prawicowe, lewicowe, centrowe – to oceny w zasadzie są

podobne. W każdej z tych grup zaufanie do pracy NIK deklarowała więcej niż połowa respondentów.

Na zakończenie chciałbym jeszcze raz podziękować Paniom i Panom posłom za współpracę podczas wielu posiedzeń komisji sejmowej, za wysiłek, który wspólnie podejmujemy dla dobra Rzeczypospolitej.

Sejmowa Komisja do spraw Kontroli Państwowej wyraziła pozytywną opinię o działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2014 r. Na posiedzeniu 22 lipca 2015 r. Sejm przyjął sprawozdanie z działalności NIK bez uwag.

Rozpatrywanie zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych

Jednolitość orzecznictwa Najwyższej Izby Kontroli

W dotychczasowych badaniach prawnonaukowych odnoszących się do rozstrzygania przez Izbę zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych, problematyka jednolitości orzecznictwa stanowiła wątek poboczny, nie doczekując się pogłębionych analiz. Tymczasem zagadnienie to jest równie istotne co aktualne. Nie ulega bowiem wątpliwości, że każdy przypadek niejednolitości obniża autorytet Izby i osłabia jej skuteczność w służbie publicznej

LESZEK MURAT

Wprowadzenie

Starożytni Rzymianie radzili, aby nie słuchać tego, kto sam sobie przeczy (*allegans contraria non est audiendus*)¹. Od tego czasu niewiele się zmieniło: także dzisiaj autorytet wypowiadającego się zależy od spójności jego wypowiedzi, bowiem sprzeczności uznawane są za niedorzeczne i czynią ich autora niegodnym zaufania. W dobie powszechnego dostępu do informacji stosunkowo łatwo o publiczne obnażenie wszelkich niespójności, co

w przypadku instytucji zyskujących posłuch mocą swoich racji, to jest takich jak NIK, może się wiązać z poważnym nadzarpnięciem budowanego przez dziesiątki lat autorytetu, a w konsekwencji z trwałym ograniczeniem skuteczności działania.

Pomimo – jak się wydaje – oczywistości postulatu jednolitego działania Izby, nie do końca wiadomo, co tak naprawdę należy przez to rozumieć. Jak zwykle w takich wypadkach, wątpliwości pojawiają się przy konfrontowaniu oczekiwań z rzeczywistością. Gdyby sprawa była prosta, to zapewne już dawno doczekałaby się skutecznego

¹ B. Garner (red.): *Black's law dictionary*, wyd. 7, West Group, Minnesota, St. Paul 1999, s. 1618. Polskie tłumaczenie tej paremii pochodzi z książki R. Tokarczyka pt. *Przykazania etyki prawniczej. Księga myśli, norm i rycin*, Warszawa–Kraków, Wolters Kluwer Polska 2009, s. 88.

rozwiązania i stanowiłaby obecnie co najwyżej przyczynek do rozważań historycznoprawnych. Tymczasem problem jednolitości działania Izby jest na tyle trwały, że powstaje obawa o jego rozwiązywalność. Wciąż aktualne jest fundamentalne pytanie, jaka jest istota jednolitości w kontekście funkcjonowania Izby, w tym, czy stanowi ona obowiązek prawny i z jakiego źródła wynikający². Dotychczas doktryna nie udzieliła odpowiedzi poprzedzonych dostatecznie wnikliwymi studiami, a dorobek naukowy odnoszący się do tego zagadnienia wydaje się niewspółmiernie skromny w stosunku do jego wagi.

Pojęcie jednolitości

Słowniki języka polskiego podają, że rzeczownik 'jednolitość' to inaczej „jednorodność pod jakimś względem”, a przymiotnik 'jednolity' oznacza „tworzący zwartą całość”³. Za synonimy 'jednolitości' najczęściej uznaje się: „harmonijność, identyfikacja, jednakowość, jednolitość,

jednomyślność, jednorodność, koherencję, monolityczność, nieodmienność, spójność, zgodność, zgranie”⁴. Przeciwnością 'jednolitości' jest zaś: „sprzeczność, kontradyktoryjność, niekonsekwencja”⁵.

Jednolitość można pojmować jako sytuację zgodności wszystkich przedmiotów danego zbioru. Opisuje ona określony typ relacji zachodzącej pomiędzy dwoma lub większą liczbą elementów. Nie wdając się w polemikę na temat logicznych aspektów jednolitości, poprzestaną na konstatacji, że można ją rozumieć wąsko – jako niesprzeczność⁶ elementów zbioru, lub też szeroko – prócz spełnienia postulatu niesprzeczności – jako spełnienie dodatkowego warunku spójności, rozumianego jako odwoływanie się wszystkich elementów zbioru do pewnego bliżej niezdefiniowanego tematu, albo istnienie jakichś innych związków sprawiających, że traktuje się ten zbiór jako spójną całość⁷. Na potrzeby dalszych rozważań przyjmę wąskie rozumienie jednolitości, to jest jako stan niesprzeczności⁸.

² Niejasne jest także to, w jaki sposób można by uzasadnić powinność brania pod uwagę przez zespoły orzekające zastrzeżeń innych zespołów i Kolegium, o której to pisali w 2013 r. E. Jarzęcka-Siwik i B. Skwaraka, zob. *Rozpatrywanie zastrzeżeń w praktyce – po nowelizacji ustawy o NIK*, „Kontrola Państwowa” nr 5/2013, s. 30.

³ M. Szyczak (red.), *Słownik języka polskiego*, tom pierwszy, PWN, Warszawa 1983, s. 833; E. Wierzbicka (red.), *Słownik współczesny języka polskiego*, tom 1, Przegląd Reader's Digest, Warszawa 1998, s. 342; S. Dubisz (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego*, tom 1, PWN, Warszawa 2003, s. 1285.

⁴ A. Dąbrówka, E. Geller, R. Turczyn: *Słownik synonimów*, Wydawnictwo MCR, Warszawa 1993, s. 91; L. Wiśniakowska: *Słownik synonimów*, PWN, Warszawa 2007, s. 315.

⁵ A. Dąbrówka, E. Geller: *Słownik antonimów*, Wydawnictwo MCR, Warszawa 1995, s. 144.

⁶ Sprzeczność rozumiem tutaj podobnie jak Piotr Łukowski: „w tej najogólniejszej z możliwych definicji chodzi raczej o to, aby za sprzeczność znać jednoczesną akceptację dwóch zdań wzajemnie sobie przeczących” [w:] *Logika praktyczna z elementami wiedzy o manipulacji*, Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012, s. 24.

⁷ Pisząc o tym podziale odwołuję się do rozważań Ryszarda Sarkowicza dotyczących problematyki koherencji i spójności tekstu prawnego, por. *Poziomowa interpretacja tekstu prawnego*, Wydawnictwo UJ, Kraków 1995, s. 35-36.

⁸ Przede wszystkim z tego powodu, że szerokie ujęcie wymaga wypracowania szeregu założeń, co nie jest możliwe w jednym artykule. W dalszej części artykułu będę się posługiwał także pojęciem „spójność” jako synonimem jednolitości.

Przedmiot jednolitości

W przypadku NIK postulat jednolitości można odnosić do wszystkich podejmowanych działań, zarówno skierowanych „na zewnątrz” Izby, jak i „do wewnątrz”. Spośród nich najważniejszą, bowiem konstytucyjną powinnością Izby jest przeprowadzanie kontroli⁹. Ustawa o NIK¹⁰ określa zasady postępowania kontrolnego i stanowi, że jego celem jest między innymi ustalenie stanu faktycznego i dokonanie oceny według kryteriów kontroli (art. 28 ust. 1). „Produktem kontroli”, to znaczy osiągnięciem tego celu, jest wystąpienie pokontrolne, w którym Izba wypowiada się co do wiedzy oraz co do ocen¹¹. Ponieważ z punktu widzenia autorytetu Izby najdonioślejszą rolę odgrywają wypowiedzi kierowane na zewnątrz jej struktury organizacyjnej (przede wszystkim ze względu publiczny charakter), postulat jednolitości powinien odnosić się głównie do tych

właśnie wypowiedzi, a minimalnym standardem wydaje się jednolitość wystąpień pokontrolnych, co z kolei zależy od jednolitości rozstrzygnięcia zastrzeżeń (w przypadku, gdy były takie zastrzeżenia). Nie oznacza to wcale, że należy zrezygnować z zabiegania o spójność pozostałych sfer działalności Izby, zwłaszcza że na jednolitość wystąpień pokontrolnych wpływają czynności je poprzedzające, na przykład sformułowanie treści programów kontroli i dokonywanie wyznaczeń kryteriów kontroli¹².

Od jakich konkretnie działań związanych z rozpatrywaniem zastrzeżeń można oczekiwać jednolitości? Odpowiedź nie jest oczywista, ponieważ w ustawie o NIK występują cztery pojęcia związane z postępowaniem zastrzeżeniowym¹³: ‘rozpatrywanie’¹⁴, ‘rozpoznanie’¹⁵, ‘rozstrzygnięcie’¹⁶ oraz ‘orzekanie’¹⁷. Terminy te występują także w wewnętrznych aktach prawnych

⁹ Por. art. 203 Konstytucji RP.

¹⁰ Ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (DzU.2015.1096 j.t.).

¹¹ „Produktem” są także informacje o wynikach kontroli, których nie poruszam w artykule.

¹² Pokróćce poruszałem to zagadnienie w artykule pt. *Rzetelność jako prawne i pozaprawne kryterium kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2014, s. 60-80, zwłaszcza s. 67-69.

¹³ Zasadność terminów ‘postępowanie zastrzeżeniowe’ oraz ‘postępowanie odwoławcze’ była swego czasu przedmiotem ożywionej dyskusji na łamach „Kontroli Państwowej”; por. np. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Dopuszczalność zaskarżenia wyników kontroli NIK – możliwość weryfikacji ustaleń kontrolnych*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2013, s. 29-33; M. Niezgodka-Medek: *W sprawie zasady dwuinstancyjności w postępowaniu kontrolnym (Polemika)*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2003, s. 53-58; R. Padrak: *Postępowanie odwoławcze w postępowaniu kontrolnym Najwyższej Izby Kontroli (część I i II)*, „Kontrola Państwowa” nr 5/2002 i 6/2002, s. 17-40 i 3-26; W. Robaczyński: *Wybrane zagadnienia postępowania odwoławczego w Najwyższej Izbie Kontroli (Głos w dyskusji na marginesie artykułu R. Padraka)*, „Kontrola Państwowa” nr 1/2003, s. 26-37.

¹⁴ Rozpatrywanie zastrzeżeń jest uprawnieniem Kolegium NIK (art. 23 ust. 4), ale treść art. 35a ust. 2, art. 56 ust. 2, art. 61a ust. 4 ustawy o NIK wskazuje na to, że pojęcie to odnosi się do wszystkich postępowania zastrzeżeniowych, niezależnie od podmiotu rozstrzygającego.

¹⁵ ‘Rozpoznanie’ – ustawodawca posługuje się tym pojęciem w kontekście cofnięcia zgłoszonych zastrzeżeń: „pozostawienie zastrzeżeń bez rozpoznania” (art. 55). A *contrario*, brak takiego cofnięcia skutkuje koniecznością rozpoznania zastrzeżeń.

¹⁶ ‘Rozstrzygnięcie’ – użyto go w zwrocie: „podjęcie uchwały w sprawie rozstrzygnięcia zastrzeżeń”; zob. art. 55 zd. pierwsze. Ponadto mowa jest w ustawie o komisji „rozstrzygającej”: art. 56 ust. 2, art. 58, art. 59 ust. 1, art. 60.

¹⁷ ‘Orzekanie’ – pojawia się jako określenie sposobu działania: „zespół orzekający orzeka [...]”: art. 61a ust. 5.

NIK, między innymi w zarządzeniu nr 16 Prezesa NIK z 25 maja 2012 r. w sprawie rozpatrywania zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego oraz w piśmie okólnym Prezesa NIK z 12 marca 2014 r. w sprawie usprawnienia prac zespołów orzekających Komisji Rozstrzygającej Najwyższej Izby Kontroli. Ta mnogość pojęć odnoszących się do rozstrzygania zastrzeżeń rodzi pytanie o różnice między zakresem ich denotacji. Jedną z dyrektyw interpretacyjnych jest bowiem domniemanie, że jeżeli ustawodawca używa w ustawie dwóch odmiennych terminów, to mają one znaczenie odmienne¹⁸. Wydaje się jednak, że pojęcia 'rozpoznanie', 'rozpatrywanie' i 'orzekanie' mają takie samo lub podobne znaczenie, to jest określają zespół czynności zmierzających do podjęcia decyzji, jak i rezultat tych czynności. 'Rozstrzygnięcie' występuje natomiast raczej w sensie apragmatycznym i oznacza decyzję w sprawie zastrzeżenia.

Aktywność orzecznicza Izby

Na istotność postulatu jednolitości wpływa aktywność orzecznicza Izby. Tylko

w 2014 r. podjęto w sprawie zastrzeżeń co najmniej 304 uchwały (w tym Kolegium 61, komisja 243)¹⁹, w których dokonano rozstrzygnięć 1763 „jednostkowych zastrzeżeń”²⁰, to jest przeciętnie 5,8 w każdej uchwale²¹. Rozkład badanych rozstrzygnięć wskazuje na pewne odmienności w rozstrzyganiu pomiędzy Kolegium i komisją:

Organy orzecznicze Izby wydały w 2014 r. znaczną liczbę rozstrzygnięć zmieniających treść wystąpień pokontrolnych (łącznie 740)²². Odsetek zastrzeżeń oddalonych przez Kolegium (63,8%) był wyższy niż przez komisję (56,2%), przy czym znaczna różnica dotyczyła także odsetka rozstrzygnięć „uwzględniających zastrzeżenia w części” (blisko 5 punktów procentowych)²³. W przypadku rozstrzygnięć „uwzględniających zastrzeżenia w całości” była ona natomiast mniej zauważalna²⁴.

W zdecydowanej większości badanych przypadków (76%) rozstrzygnięcia komisji odnosiły się do zastrzeżeń do wystąpień w ramach kontroli koordynowanych, w których komisja podjęła

¹⁸ Ponadto żadnego użytego w ustawie zwrotu nie można uznać za zbędny; por.: Z. Ziemiński: *Logika praktyczna*, PWN, Warszawa 1994, s. 239.

¹⁹ Są to dane przybliżone, uzyskane z portalu intranetowego NIK, według stanu na 9.01.2015 r., <<http://portal.nik.gov.pl/kontrolnik/uchwaly-kolegium-nik-i-komisji-rozstrzygajacej/>>. Należy się spodziewać, że rzeczywista liczba uchwał podjętych w 2014 r. była nieco wyższa (np. na portalu nie umieszczono uchwały Kolegium nr 49/2014).

²⁰ Przez „jednostkowe zastrzeżenia” rozumiem zastrzeżenia odnoszące się do określonego wątku tematycznego, zgodnie z pogrupowaniem i numeracją przyjętą w uchwałach. Na przykład: jedno zastrzeżenie (rozumiane potocznie jako „pismo w sprawie zastrzeżeń”) mogło się składać z kilku zastrzeżeń jednostkowych, które były indywidualnie rozstrzygane w ramach jednej uchwały. Liczba 1763 jest sumą 351 jednostkowych zastrzeżeń rozstrzygniętych przez Kolegium w 61 objętych badaniem uchwałach oraz około 1412 jednostkowych zastrzeżeń rozstrzygniętych przez komisję w 243 objętych badaniem uchwałach.

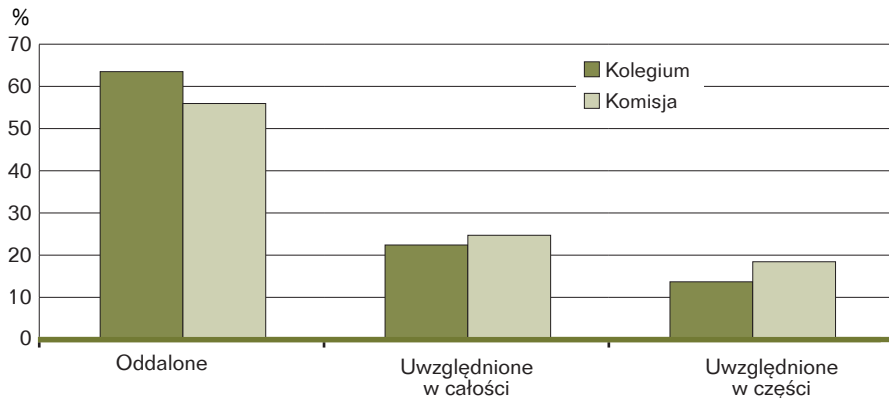
²¹ Zarówno w przypadku Kolegium, jak i komisji wartość ta była zbliżona i wyniosła odpowiednio: 5,75 i 5,81.

²² Chodzi o rozstrzygnięcia uwzględniające zastrzeżenia w całości lub w części. W przypadku Kolegium było ich 127, w przypadku komisji 613.

²³ Odpowiednio: 13,7% i 18,6%.

²⁴ Odpowiednio: 22,5% i 25,2%.

Rysunek 1. Rozkład rozstrzygnięć zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych podjętych w 2014 r.



Źródło: Opracowanie autora na podstawie uchwał w sprawie rozstrzygnięcia zastrzeżeń.

przynajmniej dwie uchwały²⁵. W tej grupie rozstrzygnięto łącznie 1076 jednostkowych zastrzeżeń, spośród których 43,5% uwzględniono w całości lub w części (468). Informacje te są przydatne z tego powodu, że właśnie owe rozstrzygnięcia – tylko w 2014 r. ponad tysiąc – należą do obszaru podwyższonego ryzyka zaistnienia niespójności²⁶. Rozstrzyganie w ramach tej samej kontroli koordynowanej wiąże się bowiem ze zwiększonym prawdopodobieństwem, że złożone zastrzeżenia dotyczyć będą okoliczności, w których Kolegium lub zespół orzekający dokonał już wcześniej jakiegoś rozstrzygnięcia. Jak widać, postulat jednolitości odnosi się do znaczącej liczby orzeczeń, co z jednej strony poświadcza jego istotność, lecz z drugiej uzmysławia skalę trudności w jego urzeczywistnieniu.

Racjonalność i jedność Izby

W tym miejscu chciałbym określić, jakie jest źródło dyspozycji jednolitego orzekania, to jest czy ma ono charakter normatywny, czy też jedynie optatywny (życzeniowy). Jednolitość orzekania byłaby obowiązkiem prawnym wówczas, gdyby prawodawca wyraził oczekiwanie od Izby zachowania spójności rozstrzygnięć. W prawodawstwie nie ma jednak przepisu, z którego *explicite* wynikałaby taka norma. Pozostaje wobec tego ustalić, czy jednolitość jest obowiązkiem prawnym wynikającym z natury funkcjonowania NIK w określonym porządku prawnym. Wiąże się to z kolei z rozważeniem jednolitości w kontekście racjonalności i jedności Izby.

W literaturze prawniczej oraz w orzecznictwie sądowym spotyka się szereg

²⁵ 1076 spośród 1412.

²⁶ Choć oczywiście niespójność może mieć miejsce nie tylko w stosunku do rozstrzygnięć w ramach tej samej kontroli koordynowanej.

wzbogaceń merytorycznych prawodawcy (tj. stwierdzeń o posiadaniu przez prawodawcę pewnych cech), w tym założenie jego racjonalności, które – nawiasem mówiąc – ma wielowiekową europejską tradycję²⁷. Choć nie wszyscy przedstawiciele doktryny akceptują jego zasadność²⁸, domniemanie racjonalności należy do stosunkowo często powoływanych przez sądownictwo, a Trybunał Konstytucyjny uważa je wręcz za niezbędne założenie każdej interpretacji przepisów prawnych²⁹. W najbardziej typowej postaci prawodawca zredukowany zostaje do jednego, racjonalnego, to jest koherentnego i spójnego w swoich działaniach podmiotu³⁰, pomimo że w rzeczywistości tak być nie musi. Założenie to jest więc kontrfaktyczne (oraz wzruszalne), lecz jednocześnie przydatne w praktyce, ponieważ pozwala wyjaśniać pewne zjawiska obserwowane faktycznie w życiu prawnym³¹, także – jak wykażę – w stosunku do działalności orzeczniczej NIK.

Domniemanie racjonalności można przenieść z prawodawcy na Izbę. Są po temu dwa powody. Po pierwsze, instytucje

publiczne działają na podstawie i w granicach racjonalnego prawa (ponieważ jest ono produktem racjonalnego prawodawcy), a racjonalne prawo nie dopuszcza nieracjonalności działania. Skoro racjonalny prawodawca podejmuje racjonalne decyzje, to określenie przez niego uprawnień i obowiązków jakiejś instytucji publicznej musi być podporządkowane założeniu, że także ta instytucja będzie działać racjonalnie. Gdyby tak nie było, doszłoby do pogwałcenia między innymi konstytucyjnej zasady państwa prawnego, stanowiącej swego rodzaju kościec systemu prawa. Po drugie, racjonalność jest przymiotem każdego podmiotu coś czyniącego dla osiągnięcia jakiegoś skutku³², a więc musi być immanentną cechą także NIK, jako że Izba dąży do spełnienia swoich prawnie określonych powinności.

Przyjęciu domniemania racjonalności działania nie sprzeciwia się kolegialność Izby. W idealizacyjnym modelu racjonalności każdą kolegialną instytucję, w tym NIK, można pojmować jako całość. Domniemanie racjonalności nie odnosi

²⁷ R. Sarkowicz: *Poziomowa interpretacja...*, op. cit., s. 42.

²⁸ Por. Lech Morawski: *Teoria prawodawcy racjonalnego a postmodernizm*, „Państwo i Prawo”, z. 11/2000, s. 29-38.

²⁹ „U podstaw każdej wykładni przepisu tkwić winno założenie racjonalności ustawodawcy. Interpretator natomiast powinien dążyć do takiego tłumaczenia norm, które by tworzyło spójny z prakseologicznego punktu widzenia system” – por. uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 25.01.1995 r. (W 14/94).

³⁰ Na przykład Sąd Najwyższy w postanowieniu z 22.06.1999 r. (I KZP 19/99) stwierdził m.in., że „fundamentalne reguły wykładni przepisów prawnych za punkt wyjścia przyjmują założenie – rzecz jasna idealizujące – o racjonalnym prawodawcy, a więc takim ustawodawcy, który tworzy przepisy w sposób sensowny, racjonalny i celowy, znając cały system prawny i nadając poszczególnym słowom i zwrotom zawsze takie samo znaczenie, nie zamieszczając jednocześnie zbędnych sformułowań”.

³¹ „Dokonując opracowania tekstów prawnych na gruncie idealizującego założenia o racjonalności <prawodawcy> [...] buduje się w ten sposób taką teorię idealizacyjną procesu wykładni, która po przyjęciu odpowiednich korektur może wyjaśniać zjawiska obserwowane faktycznie w życiu prawnym”; zob. Z. Ziemiński, S. Wronkowska: *Zarys teorii prawa*, Wyd. Ars Boni et Aequi, Poznań 1997, s. 164.

³² W. Patryas: *Idealizacyjny charakter interpretacji humanistycznej*, Wyd. Naukowe UAM, Poznań 1979, s. 13-16.

się w tym wypadku do zbioru konkretnych ludzi podejmujących decyzje, lecz do abstrakcyjnie pojmowanej instytucji, w imieniu której działają te osoby. Izba działa jako jeden podmiot, choć bynajmniej jednością nie jest, ponieważ kolegialnie podejmuje niektóre decyzje³³. Podobnie zresztą traktowany jest w tym ujęciu prawodawca, to jest jako tworzący jedność podmiot „reprezentujący pewną harmonijną całość o przymiotach koherentności i spójności”³⁴.

Racjonalność działania można postulować także w stosunku do Kolegium oraz komisji rozstrzygającej, to jest tych organów, które rozstrzygają zastrzeżenia, a tym samym ostatecznie kształtują wypowiedzi Izby jako całości (a ściślej mówiąc kształtują te, co do których złożono zastrzeżenie). Wszystkie organy racjonalnych instytucji publicznych muszą bowiem podlegać imperatywowi racjonalnego działania, ponieważ także one są elementami racjonalnego porządku prawnego. Z tego powodu racjonalność działania to niezbywalny atrybut zarówno samej Izby, jak i jej organów orzekających, wynikający z pewnych immanentnych cech porządku prawnego.

Warunki racjonalnego rozstrzygnięcia

Czego konkretnego można oczekiwać od podmiotów, które obowiązują racjonalność działania? Jest to problem złożony. Racjonalność implikuje stosowanie się do zasady racjonalności, polegającej między innymi na tym, że podmiot dysponujący określoną wiedzą podejmuje spośród możliwych czynności tę, która prowadzi (wedle tej wiedzy) do najwyższej preferowanego stanu rzeczy oraz że w następnej takiej sytuacji – posiadając identyczną wiedzę – postępuje tak samo³⁵. Podmiot racjonalny cechuje się postępowaniem logicznym, to jest niedopuszczającym sprzeczności, a więc charakteryzuje się spójnym zbiorem przekonań. W literaturze poświęconej logice praktycznej mówi się przy tej okazji o kryterium koherencyjności (lub spójności, niesprzeczności), wedle którego prawdziwy jest sąd niesprzeczny (spójny) z sądami wcześniej już zaakceptowanymi³⁶. Filozof prawa Piotr Łukowski twierdzi, że kryterium to odnosi się do zdań/wypowiedzi/opinii i ma wiele wspólnego z kryterium logicznym³⁷.

W piśmiennictwie można spotkać się z wypowiedziami o obowiązku realizacji

³³ Por. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Wyd. Difin, Warszawa 2011, s. 23.

³⁴ R. Sarkowicz, *Poziomowa interpretacja...*, op. cit., s. 36. Zdaniem R. Sarkowicza, przyjęcie przeciwnego założenia, tj. zbiorowego prawodawcy, choć zgodne z rzeczywistością, nie dawałoby takich korzyści, a utrudniłoby znacznie praktykę interpretacyjną; zob. tenże, *Poziomowa interpretacja...*, op. cit., s. 35-36.

³⁵ Por. L. Nowak: *Interpretacja prawnicza. Studium z metodologii prawoznawstwa*, PWN, Warszawa 1973, s. 25.

³⁶ Definicję taką podaje P. Łukowski [w:] *Logika praktyczna z elementami...*, op. cit., s. 140.

³⁷ Piotr Łukowski zaznacza jednak, że nie można utożsamiać kryterium logicznego z koherencyjnym, ponieważ w przypadku kryterium logicznego ustala się zgodność sądu z prawami i regułami konkretnej logiki, a w przypadku kryterium koherencyjnego ustala się wewnętrzną spójność (czyli niesprzeczność) analizowanego zbioru przekonań; zob. tenże, *Logika praktyczna z elementami...*, op. cit., s. 140-141.

dyrektywy interpretacyjnej, która nakazuje dążenie do formułowania rozstrzygnięć gwarantujących harmonijne i jednolite stosowanie wszystkich przepisów obowiązującego porządku prawnego³⁸. Na przykład Andrzej Wasilewski twierdzi, że jedność porządku prawnego każdego demokratycznego państwa gwarantowana jest między innymi przez jednolitość orzecznictwa sądowego³⁹. Jego zdaniem, tolerowanie niejednolitego orzecznictwa sądowego jest sprzeczne z konstytucyjną zasadą państwa prawnego i zasadą równości oraz stanowi zagrożenie dla autorytetu samej władzy sądowniczej⁴⁰. Należy się z nim zgodzić, z zaznaczeniem, że przyjęcie domniemania racjonalności wskazuje na zasadność rozszerzenia stosowania tej dyrektywy interpretacyjnej na wszystkie instytucje kontrolujące, w tym na NIK, gdyż inaczej nie można by urzeczywistniać jedności porządku prawnego. Dotychczas nie wypracowano jednak teoretycznych podstaw jednolitości działania Izby. Sądzę, że przez analogię do teorii jednolitości decyzji sądowych można powiedzieć, że jednolitość orzekania przejawia się tym, że takim samym typom spraw odpowiadają takie same typy decyzji (tak więc miernikiem

jednolitości jest powtarzalność tych decyzji w określonych sytuacjach)⁴¹.

Do podstawowych warunków racjonalnego orzekania zaliczam:

1. Konsekwencję preferencji (np.: jeśli preferuje się jakiś stan rzeczy przed drugim, to nie preferuje się drugiego przed pierwszym; spośród możliwych decyzji podejmuje się tę, która prowadzi do najwyższej preferowanego stanu rzeczy)⁴². Istotnym źródłem porządku preferencji są – jak wynika z pisma okólnego Prezesa NIK z 12 marca 2014 r. (pkt 2 lit. b) – „założenia przeprowadzonych kontroli”⁴³.
2. Spójność zbioru przekonań, to jest odrzucenie każdego nowego sądu, jeśli tylko jest sprzeczny z dotychczas akceptowanymi sądami (tzn. *de facto* uznanie go za fałszywy)⁴⁴. W przypadku NIK do zbioru „sądów akceptowalnych” należą wszystkie uprzednie rozstrzygnięcia Kolegium i komisji, a także ostateczne wystąpienia pokontrolne.
3. Uzasadniałość każdej decyzji przy użyciu logicznych argumentów oraz przyjętych reguł rozumowania wyjaśniającego (uzasadniałość jest koniecznym warunkiem poprawności rozstrzygnięcia)⁴⁵. Uzasadniałość decyzji przesądza o jej

³⁸ A. Wasilewski: *Odrębność sądowej kontroli administracji a problem jedności orzecznictwa sądowego*, „Państwo i Prawo” z. 2/1999, s. 3.

³⁹ A. Wasilewski, *iw.*, s. 3.

⁴⁰ A. Wasilewski, *iw.*, s. 11.

⁴¹ Por. J. Wróblewski: *Precedens i jednolitość sądowego stosowania prawa*, „Państwo i Prawo”, z. 3/1966, s. 524. Pomijam tu oczywiste różnice, jakie dzielą orzecznictwo NIK od orzecznictwa sądowego.

⁴² Por. L. Nowak, *Interpretacja...*, *op. cit.*, s. 39-40.

⁴³ Pismo okólnie Prezesa NIK z 12.03.2014 r. w sprawie usprawnienia prac zespołów orzekających Komisji Rozstrzygającej Najwyższej Izby Kontroli. Jak można się domyślać, założenia przeprowadzonych kontroli to m.in. wyznaczenia zawarte w programach i tematyce kontroli.

⁴⁴ P. Łukowski: *Logika praktyczna z elementami...*, *op. cit.*, s. 140-141.

⁴⁵ Por. J. Wróblewski: *Rozumienie prawa i jego wykładnia*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław – Łódź (etc.) 1990, s. 108-109.

racjonalności wewnętrznej, która – jak zauważa Jerzy Wróblewski – jest jej właściwością formalną, gdyż nie dotyczy treści przesłanek ani reguł rozumowania⁴⁶.

Zachowanie powyższych trzech warunków jest, jak się wydaje, wymagane od każdego zespołu orzekającego w tym samym składzie. Zespół nie może sam sobie przeczyć, ponieważ niespójne rozstrzygnięcia wykraczałyby poza dopuszczalną swobodę orzekania i stanowiłyby przejaw arbitralności podważającej racjonalność działania. Takie też remedium na niejednolitość zaproponowali Elżbieta Jarzęcka-Siwik oraz Bogdan Skwarka, zaznaczając przy tym, że często nie jest możliwe wyznaczenie jednego zespołu orzekającego do rozpatrzenia wszystkich zastrzeżeń zgłaszanych do kilku wystąpień w ramach jednej kontroli⁴⁷.

W praktyce może się jednak pojawić sytuacja, że członkowie zespołu uświadomią sobie, iż ich poprzednie rozstrzygnięcie było z jakichś powodów błędne. Korekta wydanego orzeczenia jest, jak wiadomo, niemożliwa. Co więcej, z powodu konieczności utrzymania jednolitej linii orzeczniczej rozstrzygający byliby zmuszeni do automatycznego powielania swojego błędu w każdym następnym rozstrzygnięciu. Tymczasem wcale tak być nie musi, ponieważ jednolitości orzekania nie należy traktować jako zasady bezwzględnej. Obowiązek odrzucania każdego nowego sądu, jeśli jest sprzeczny z dotychczas

akceptowanymi sądami (warunek nr 2), aktualizuje się dopiero w sytuacji identity okoliczności podlegających rozstrzygnięciu oraz posiadania tej samej wiedzy o przedmiocie rozstrzygnięcia. Powodem zmiany poglądów przez orzekających jest zazwyczaj większa wiedza o rozstrzyganym zagadnieniu. Okoliczność ta stanowi usprawiedliwienie odejścia od uprzedniego rozstrzygnięcia, jeżeli tylko towarzyszy temu uzasadnienie powodów takiego działania. W wielu wypadkach przeważać może jednak dążenie do zachowania poprawności formalnej kosztem poprawności merytorycznej z tego choćby powodu, że wydanie innego rozstrzygnięcia wraz ze sformułowaniem uzasadnienia wymaga dokonania swoistego „sądu” nad wcześniejszym własnym orzeczeniem. Tymczasem wszystkie – nawet błędne orzeczenia NIK – wiążą *ex autoritate*⁴⁸ i nie podlegają instytucjonalnej weryfikacji pod względem poprawności. Z tej przyczyny trwanie przy błędnej linii orzeczniczej może być dla zespołów mniej niekomfortowe od jednoznaczego przyznania się do pomyłki.

Sprawa wydaje się nieco bardziej skomplikowana w odniesieniu do zespołów orzekających w różnych składach. Bezwzględne utrzymanie jednolitości wymagałoby wszak akceptowania uprzednich rozstrzygnięć podjętych w podobnej sprawie przez inny zespół (zespoły). W konsekwencji większą niezależnością cieszyłyby

⁴⁶ J. Wróblewski, jw., s. 109.

⁴⁷ E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Rozpatrywanie zastrzeżeń...*, op. cit., s. 30.

⁴⁸ Terminu „wiązanie *ex autoritate*” użył Jerzy Wróblewski przy okazji rozważań o obowiązywaniu wykładni prawa i jej trafności w kontekście określonego systemu proceduralnego. Decyzja trafna to taka decyzja, która na gruncie obowiązującej procedury nie może być zmieniona; zob. tenże, *Rozumienie prawa...*, op. cit., s. 110-111.

się zespoły rozstrzygające jako pierwsze (zobowiązane tylko do zachowania warunków nr 1 i 3), ponieważ nakaz odrzucania sprzecznych sądów ogranicza orzeczenia następne, a nie pierwsze. Po drugie, obligatoryjna jednolitość skutkowałaby automatyczną recepcją wcześniejszych rozstrzygnięć wiążąc kolejne zespoły, które zmuszone byłyby do powielania błędnej (w tym np. niedorzecznej) wypowiedzi, jeżeli akurat pierwsza taką by była. Oczekiwanie od zespołów automatycznego akceptowania wypowiedzi innych zespołów tylko z tego powodu, że miały one pierwszeństwo w porządku chronologicznym wydaje się naruszać ich ustawowo chronioną niezależność. Poza tym nie bez znaczenia jest to, że w obecnym stanie prawnym organy orzekające Izby funkcjonują w układzie horyzontalnym, a nie wertykalnym. Nie ma więc mowy o instancyjności postępowania zastrzeżeniowego, a w związku z tym nie istnieje możliwość merytorycznej oceny rozstrzygnięć (brakuje przewidzianej po temu procedury oraz podmiotu korygującego i wyznaczającego jednolitą linię orzecnictwa).

Nie znaczy to, że musimy odrzucić postulat jednolitości zespołów orzekających w różnych składach. Konstrukcja art. 60 ustawy o NIK pozostawia bowiem pewien zakres niejednoznaczności: prawodawca wypowiada się o niezależności członków komisji rozstrzygającej, a nie członków zespołów orzekających. Daje to możliwość doszukania się istnienia pewnych

dotychczasowych ograniczeń niezależności w orzekaniu członków zespołów. Wyjdźmy od oczywistego stwierdzenia, że każdy członek zespołu orzekającego jest jednocześnie członkiem komisji rozstrzygającej i w jej imieniu orzeka⁴⁹. Ustawowy atrybut niezależności przyznany członkom komisji „przechodzi” na członków zespołów, ale jej zakres nie musi być identyczny. O ile raczej nie budzi wątpliwości rozumienie niezależności członków komisji od „czynników zewnętrznych” (np. od poleceń Prezesa NIK), o tyle niezależność od „czynników wewnętrznych” (rozumianych tu jako orzecznictwo innych zespołów) wymaga pewnego zastanowienia. Myślę, że można przyjąć, iż członkowie zespołów nie są niezależni od siebie w takim samym sensie w jakim są niezależni od czynników zewnętrznych, ponieważ występują jako reprezentanci całej komisji, a nie poszczególnych zespołów. Skoro, jak już nadmieniałem, atrybutem komisji jest racjonalność działania, to niezależność zespołów ograniczona być musi przez warunki konieczne dla zachowania racjonalności działania komisji jako całości. Członkowie zespołów orzekających powinni więc w swoich rozstrzygnięciach dbać o zachowywanie jednolitości wypowiedzi między zespołami. Nie oznacza to bynajmniej konieczności akceptowania wszystkich chronologicznie wcześniejszych rozstrzygnięć, o czym będzie jeszcze mowa.

Czego możemy natomiast oczekiwać od Kolegium w zakresie jednolitego

⁴⁹ Zespoły orzekające podejmują uchwały w imieniu NIK oraz jednocześnie komisji rozstrzygającej, na co wskazuje m.in. nagłówki każdej uchwały.

rozstrzygnięcia zastrzeżeń? Wyjdźmy od ogólnej uwagi E. Jarzęckiej-Siwik i B. Skwarki, że zarówno komisja, jak i Kolegium funkcjonują w ramach NIK, lecz żadne z nich nie jest w stosunku do drugiego „organem wyższego stopnia”, a ich uchwały mają taką samą moc sprawczą i są ostateczne⁵⁰. Istnieje wobec tej wzajemnej niezależności obiektywna trudność określenia porządku jednolitości orzekania. Przyjęcie argumentu racjonalności pozwala jednak zaproponować i uzasadnić pewną regułę ujednociania orzecznictwa bez naruszenia ich instytucjonalnej niezależności względem siebie. Zauważmy, że prawodawca zagwarantował w ustawie o NIK swobodę rozstrzygnięcia zastrzeżeń przy użyciu dwóch różnych terminów: ‘niezależność’ i ‘niezawisłość’. Pierwszy odnosi się do orzekania członków komisji rozstrzygającej (art. 60), a drugi do sprawowania funkcji przez członków Kolegium NIK (art. 22 ust. 3). Jeśli założymy, że prawodawca, posługując się różnymi terminami, nadał im różne znaczenie, to pozostaje ustalić tego skutki prawne.

W literaturze o niezależności i niezawisłości pisze się najczęściej w kontekście orzecznictwa sądowego. Zdaniem Adama Zielińskiego, ‘niezależność’ – w odróżnieniu od ‘niezawisłości’ – może podlegać pewnym ograniczeniom, zdeterminowanym faktem funkcjonowania sądów w systemie organów państwowych⁵¹. Stosując analogię, można zaproponować rozwiązanie problemu jednolitości orzecznictwa

Kolegium i komisji przez rozróżnienie zakresu denotacji ‘niezawisłości’ od ‘niezależności’. Gdyby przyjąć, że Kolegium jest „swobodniejsze” w orzekaniu od komisji (tj. nie musi uwzględniać rozstrzygnięć komisji, czyli zachowywać warunku nr 2), to wówczas rozstrzygnięcia Kolegium wyznaczałyby porządek relacji ujednociania. Komisja byłaby zobligowana do zabiegania o ujednocianie rozstrzygnięć z uchwałami Kolegium podjętymi uprzednio w podobnej sprawie. Nie oznacza to oczywiście uprawnienia Kolegium do wydawania członkom komisji wiążących instrukcji czy wręcz poleceń jakiegoś rozstrzygnięcia, ponieważ naruszałoby to z kolei niezależność komisji.

Podsumowując, w przedstawionym modelu na członkach zespołów orzekających ciąży powinność dbałości o wydawanie jednolitych rozstrzygnięć w odniesieniu do wcześniejszych rozstrzygnięć: 1) tego samego zespołu; 2) całej komisji (tzn. pozostałych zespołów); 3) Kolegium; natomiast Kolegium obowiązuje zachowanie spójności ze swoimi wcześniejszymi rozstrzygnięciami. Ponadto organy te zobowiązane są uwzględniać porządek preferencji wyznaczony w programach i tematyce kontroli.

Warunki odstąpienia od jednolitości rozstrzygnięć

Jak pogodzić racjonalność działania, przejawiającą się w dążeniu do zachowania jednolitości wypowiedzianą się, z przeszko-

⁵⁰ E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Dopuszczalność zaskarżenia wyników...*, op. cit., s. 31.

⁵¹ Jego zdaniem, między niezależnością a niezawisłością zachodzą różnice zarówno w odniesieniu do treści, jak i zakresu tych pojęć; zob. A. Zieliński: *Wokół reformy polskiego sądownictwa*, „Państwo i Prawo”, z. 2/2009, s. 12.

dami w jej urzeczywistnieniu? Trudno jest wyeliminować wydawanie sprzecznych uchwał i podzielam realistyczną uwagę E. Jarzęckiej-Siwik i B. Skwarki, że różnice w interpretacji prawa nie są czymś nadzwyczajnym⁵². Zaistnienie sprzeczności w systemie prawa jest warunkowo dopuszczane przez racjonalnego prawodawcę, ponieważ nie sposób nie uwzględnić nieodzownego każdemu działaniu ryzyka popełniania błędów. Rozstrzygnięcie niezgodne z poprzednim nie jest więc bezprawne. Taki właśnie pogląd wyraził sędzia sądu okręgowego Tomasz Jaskłowski, stwierdzając że „być może NIK myliła się, ale ocena mieści się w kompetencjach Izby, nie działała ona zatem bezprawnie”⁵³. W systemie mogą wobec tego współistnieć wzajemnie sprzeczne rozstrzygnięcia NIK. Z domniemania racjonalności działania wynika jednak pewien warunek konieczny do spełnienia, aby taka sytuacja nie była bezprawna. Bez sformułowania tego warunku założenie racjonalności byłoby niekonkluzywne. Polega on na obowiązku podania uzasadnienia wydania sprzecznego rozstrzygnięcia (nazywam to uzasadnialnością odejścia)⁵⁴. Członkowie komisji mogą zatem dokonać rozstrzygnięcia innego od swych poprzedników lub Kolegium, jednak skorzystanie

z tego uprawnienia – wiążącego się z naruszeniem jednolitości wypowiedzianą się Izby – wymaga spełnienia dodatkowego warunku: uzasadnialności odejścia od dotychczasowej linii orzecznictwa. Czyni się mu zadość przez podanie przyczyn odmiennego rozstrzygnięcia, co uzasadnia jego racjonalność (tj. poświadcza niearbitralność). Innymi słowy, konieczne jest podanie *ratio iustificata* (powodu usprawiedliwiającego), który nie podlega – co oczywiste – żadnej instancyjnej procedurze oceniającej. Jest on jednocześnie *ratio sufficiens* (powodem wystarczającym), lecz – co warto podkreślić – niekoniecznie *ratio suasoria*, to jest powodem przekonywującym, zwłaszcza że nie istnieje instytucjonalny podmiot, który należy przekonać do swoich racji.

Spełnienie warunku uzasadnialności odejścia wiąże się z wykonaniem pewnej pracy, w tym z uzyskaniem rzetelnej wiedzy o uprzednio podjętych rozstrzygnięciach. Nawiasem mówiąc, już dzisiaj zdarzają się orzeczenia spełniające ten warunek, jak na przykład uchwała Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej z 3 września 2014 r.⁵⁵, w której uwzględniono w całości jedno z zastrzeżeń, pomimo przeciwnego rozstrzygnięcia innego zespołu w podobnej sprawie

⁵² E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka; *Rozpatrywanie zastrzeżeń...*, op. cit., s. 30.

⁵³ M. Domagalski: *Czy NIK powinna się tłumaczyć z raportu*, „Rzeczpospolita” z 13.11.2014 r., s. C3.

⁵⁴ Uzasadnialność odejścia to innymi słowy sformalizowana postać brania pod uwagę poprzednich rozstrzygnięć, tj. postulatu sformułowanego przez E. Jarzęcką-Siwik oraz B. Skwarkę [w]: *Rozpatrywanie zastrzeżeń...*, op. cit., s. 30.

⁵⁵ *Uchwała Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 3 września 2014 r. w sprawie zastrzeżeń zgłoszonych przez Dyrektora Miejskiego Zarządu Dróg we Włocławku do wystąpienia pokontrolnego z dnia 24 czerwca 2014 r. (Nr LBY-4101-005-02/2014) sporządzonego w związku z kontrolą przeprowadzoną w Miejskim Zarządzie Dróg we Włocławku, KPK/KPO-415-179/2014, s. 11.*

(z 18 sierpnia 2014 r.)⁵⁶. W orzeczeniu z 3 września napisano: „Zespołowi znana była w momencie orzekania uchwała Zespołu Orzekającego z dnia 18 sierpnia 2014 r. (KPK/KPO-415-170/2014) w sprawie zastrzeżeń złożonych przez Prezydenta Miasta [...]. Zespół Orzekający zastrzeżenia Prezydenta w tej sprawie oddalił. Z uzasadnienia tego rozstrzygnięcia wynika, że Zespół przyjął za bezsporne, że [...]. Z analizy treści wystąpienia pokontrolnego skierowanego do Prezydenta [...] nie wynika jednak, by [...]. W tej sytuacji aktualne pozostają wątpliwości Zespołu w niniejszym składzie wyrażone powyżej. Wobec powyższego Zespół Orzekający stwierdził, że zarzut [...] jest bezpodstawny”.

Zespół ten poświadczyl niearbitralność swego rozstrzygnięcia, ponieważ zadał sobie trud zapoznania się z orzeczeniem wydanym wcześniej w podobnej sprawie oraz wskazał powód dokonania rozstrzygnięcia odmiennego. Podanie *ratio iustifica* usprawiedliwia odstępnie od obowiązku zachowania jednolitości wypowiedzania się, gdyż wskazuje na to, że rozstrzygnięcie nie było podjęte w warunkach dowolności (inną sprawą jest jego poprawność merytoryczna). Tym samym orzekający wykazali, że dążyli do zachowania jednolitości, jednak uzasadnienie rozstrzygnięcia poprzedniego zespołu nie wydało się

im przekonywujące („aktualne pozostają wątpliwości Zespołu”).

Już samo przeświadczenie orzekających o obowiązku identyfikowania i analizowania wcześniejszych rozstrzygnięć wydanych w podobnych okolicznościach stanowi czynnik ujednolicający z tego choćby powodu, że wydanie odmiennego rozstrzygnięcia wymaga zapoznania się z argumentacją innych zespołów i Kolegium, a więc tworzy się środowisko dla swoistego dyskursu orzeczniczego. Wydaje się, że orzekający będą zdobywać się na odmienne rozstrzygnięcie w sytuacji pełnego przekonania do swojej racji, zwłaszcza że uzasadnienie odejścia stanowi poniekąd przejaw „osądzania” jednego zespołu przez drugi⁵⁷. Aby było to jednak powszechne i rzetelne, muszą być im zapewnione odpowiednie warunki racjonalnego orzekania, między innymi łatwy dostęp do uporządkowywanego naukowo orzecznictwa Izby.

Błędne rozstrzygnięcia zastrzeżeń

Rozstrzygnięcie może prowadzić do utrzymania w mocy pierwotnej wypowiedzi Izby albo do jej modyfikacji: zmiany na inną (w tym na przeciwną) lub usunięcia jej w ogóle, przy czym także rozstrzygnięcie może być z różnych powodów błędne. Jak

⁵⁶ Uchwała Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 18 sierpnia 2014 r. w sprawie zastrzeżeń zgłoszonych przez Prezydenta Miasta Włocławek do wystąpienia pokontrolnego z dnia 24 czerwca 2014 r. (Nr LBY-4101-005-01/2014) sporządzonego w związku z kontrolą przeprowadzoną w Urzędzie Miasta Włocławek, KPK/KPO-415-170/2014, s. 3-5. Oba te zespoły orzekały w różnych składach.

⁵⁷ Choćby dla walorów poznawczych lepsze jest wskazywanie przyczyn powstałych sprzeczności niż ich przemilczanie. W końcu „pośrednie osądzanie” ma miejsce niezależnie od podania lub niepodania uzasadnienia odejścia, lecz wynika z samego faktu wydania rozstrzygnięcia sprzecznego.

już wspomniałem, nawet błędne orzeczenia nie są bezprawne, jeśli tylko uczyniono zadość warunkom racjonalności orzekania. Zagadnienie to ma jeszcze jedną płaszczyzną wartą bliższego przyjrzenia się: granic ustawowo zagwarantowanej swobody orzekania. Artykuł 60 ustawy o NIK stanowi, że członkowie komisji rozstrzygającej są w zakresie orzekania niezależni. W Izbie rozumie się 'niezależność' szeroko, o czym świadczy między innymi pismo Prezesa NIK z 31 sierpnia 2014 r. skierowane do Marszałka Senatu RP, w którym napisał, że „atrybut niezależności oznacza, iż członkowie komisji rozstrzygającej samodzielnie analizują i oceniają wszystkie okoliczności faktyczne i prawne w danej sprawie. Nie są oni związani uchwałami innych zespołów orzekających”⁵⁸. E. Jarzęcka-Siwik oraz B. Skwarka wyrażają podobny pogląd oraz wymieniają atrybuty niezależności: brak związania uchwałami Kolegium NIK i bezskuteczność poleceń służbowych kierowanych pod adresem członków komisji rozstrzygającej w sprawach dotyczących działalności orzeczniczej⁵⁹. Jednocześnie autorzy zaznaczają, że niezależność nie oznacza dowolności w orzekaniu, a „w sprawach, w których jest taki sam stan faktyczny i prawny nie powinno być rozbieżnych ocen”⁶⁰. Istotnie, gdyby niezależność rozumieć absolutnie, wówczas w skrajnych przypadkach mogłaby ona przyjmować

postać prawnie usankcjonowanej arbitralności, co byłoby zaprzeczeniem racjonalności postępowania. Racjonalny prawodawca nie może bowiem przyznać jakiegokolwiek instytucji publicznej, jej organowi i jego członkom niezależności absolutnej, lecz zawsze jest ona ograniczana przynajmniej imperatywem racjonalnego działania. Ograniczenie w dowolności rozstrzygania wynika więc z racjonalności działania komisji rozstrzygającej. Zauważmy, że członkowie poszczególnych zespołów pozostają nadal niezależni w najistotniejszym sensie tejże niezależności – możliwości dokonania rozstrzygnięcia merytorycznie odmiennego od innych orzekających. Ograniczeniem ich niezależności jest jedynie powinność uzasadnienia odstąpienia od zachowania jednolitości.

Jednym z naruszeń niezależności jest zupełna dowolność. Termin ten zastosowali E. Jarzęcka-Siwik i B. Skwarka na określenie przekroczenia granic dopuszczalnej niezależności⁶¹, twierdząc, że w takim samym stanie faktycznym i prawnym nie powinno być rozbieżnych orzeczeń⁶². Stanowisko to wydaje się intuicyjnie akceptowalne, zwłaszcza że już starożytni Rzymianie uważali za pożądane, aby podobne sprawy rozwiązywać podobnie⁶³. Pojęcie 'zupełna dowolność' sugeruje jednak niezależność od wszystkiego, a więc już samoograniczenie się orzekającego jednym choćby

⁵⁸ Pismo sygn. BOE/BOS-0511-2681/2014/MG, opublikowane na stronie <www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/.../5902o.pdf>, dostęp 8.01.2015 r.

⁵⁹ E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz...*, op. cit., s. 197-198.

⁶⁰ E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, jw., s. 198; E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Rozpatrywanie zastrzeżeń...*, op. cit., s. 30.

⁶¹ E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Rozpatrywanie zastrzeżeń...*, op. cit., s. 30.

⁶² E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz...*, op. cit., s. 198.

⁶³ *In consimili casu consimile debet esse remedium*; zob. B. Garner (red.), *Black's law dictionary...*, op. cit., s. 1643.

czynnikiem (na przykład regułami języka polskiego) czyni dowolność niezupełną. Zupełnej 'dowolności' rozumianej w ten sposób praktycznie nie można osiągnąć, a więc jest to pojęcie puste. Wobec tego proponuję przyjąć nieco inne pojmowanie 'zupełności': za jej element konstytutywny uznać nieracjonalność działania. Innymi słowy, nieracjonalność przesądza o zaistnieniu 'zupełnej dowolności' nawet wówczas, gdy orzekający ograniczył się jakimś innymi dopuszczalnymi czynnikami, w tym takimi, których racjonalność działania nie wymaga (na przykład zwiększając wypowiedzianą siłę)⁶⁴.

Zupełna dowolność, rozumiana jako nieracjonalność działania, przejawia się brakiem poszanowania dla racjonalnego orzekania, a to z kolei może być konsekwencją takich postaw, jak: nieograniczona swoboda działania, nieliczenie się z jakimkolwiek konsekwencjami swych wypowiedzi, brak uświadomienia sobie konieczności zachowania stosownej rozważliwej wynikającej z faktu wypowiedzianego nie tylko w imieniu własnym, ale całej komisji, a także całej Izby. Zupełna dowolność to rażąca nieodpowiedzialność, wyrażająca się brakiem podstawowej wnikliwości w dążeniu do poznania istotnych okoliczności faktycznych i prawnych mających wpływ na rozstrzygnięcie, nieznanomość i lekceważenie wypowiedzi innych

organów Izby, ignorancja dla fundamentalnych zasad prawnych i moralnych, która skutkuje nieprzewidywalnością działania. Zupełna dowolność kojarzy się także z niestarannością, obojętnością, bez troską, niedbalstwem czy nawet bezmyślnością. Przejawianie takich postaw może (ale nie musi) prowadzić do wydawania rozstrzygnięć niejednorodnych, a nawet niedorzecznych, to jest sprzecznych z zasadami logiki i zdrowego rozsądku.

Konsekwencje błędnych orzeczeń można rozpatrywać w wielu płaszczyznach. Jedną z nich jest ewentualna zaskarżalność do sądów powszechnych. Wypowiadano się już wielokrotnie w tej kwestii na łamach „Kontroli Państwowej”⁶⁵, wskazując na niezależność Izby i niezmiennie w tym względzie stanowisko judykatury. Nie poruszałbym więc tego tematu, gdyby nie najnowsze doniesienia prasowe o dokonaniu wyłomu, w tym zdawałoby się monolocie, przez jeden z sądów apelacyjnych, który nakazał sądowi okręgowemu powtórzenie procesu (w sprawie przeciwko NIK z powództwa cywilnego PKP o naruszenie dóbr osobistych) i zbadanie, czy inspektorzy NIK „dokonali prawidłowej kontroli”⁶⁶. Sąd Apelacyjny wyraził pogląd, że „jeśli jest we wnioskach NIK błąd logiczny lub wnioski są fałszywe, to takie stwierdzenia naruszają zaufanie i dobre imię ocenianego”⁶⁷. Jeżeli dojdzie do precedensowego

⁶⁴ Użyłem zwrotu „dopuszczalne czynniki” celowo, ponieważ należy pamiętać, że naruszeniem niezależności jest także zależność (np. stronniczość w orzekaniu). Dla rozróżnienia obu niedopuszczalnych sytuacji stan zależności nazywam roboczo 'naruszeniem niezależności', a arbitralność orzekania 'nadużyciem niezależności'.

⁶⁵ Na przykład E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Dopuszczalność zaskarżenia wyników...*, op. cit., 29-47.

⁶⁶ M. Domagański: *Czy NIK powinna...*, op. cit., s. C3.

⁶⁷ SA: *Proces PKP przeciw NIK o ustalenie z raportu wraca do I instancji*, „Rzeczpospolita. Prawo” z 12.11.2014 r., < <http://prawo.rp.pl/artukul/1156593.html?p=2> >, dostep 15.12.2014 r.

rozstrzygnięcia, wówczas zdecydowanie częściej wypowiedzi Izby będą badane przez sądy pod względem merytorycznym, a jednym z prostszych do udowodnienia błędów jest niejednolitość rozstrzygnięć. Dotychczas nie sposób było rozstrzygnąć instytucjonalnie, które z niespójnych orzeczeń jest niepoprawne. Powstawał bowiem trwały stan niepewności, który miał swoją zaletę (brak wskazania błędnego orzeczenia), ale równie istotną wadę – obniżanie powagi Izby przez przekazywanie jednostkom kontrolowanym sprzecznych informacji o ich działalności. Dążenie do jednolitości wypowiedzi, w tym orzecnictwa, jest więc korzystne także w perspektywie ewentualnych sporów sądowych dotyczących poprawności wypowiedzi Izby, jakkolwiek nieprawdopodobne mogą się one teraz wydawać.

Odpowiedzialność dyscyplinarna orzekających

Artykuł 97a ust. 1 ustawy o NIK stanowi, że kontrolerzy Izby ponoszą odpowiedzialność dyscyplinarną za przewinienia polegające na naruszeniu obowiązków pracownika NIK lub uchybienia godności stanowiska. Podstawowe obowiązki pracowników NIK określono w art. 71 ustawy i należy do nich należyte wykonywanie zadań. Jest to pojemne pojęcie, pozwalające – jak się wydaje – na objęcie odpowiedzialnością także naruszeń i nadużyć niezależności. Ustalenie odpowiedzialnego utrudnia jednak kolegalność procedowania zespołów.

Ponadto, gdyby nawet – wciąż rozważając teoretycznie – w ramach postępowania dyscyplinarnego udowodniono wszystkim członkom danego zespołu ciężkie naruszenie niezależności (np. uzyskanie korzyści majątkowej w zamian za stronicze rozstrzygnięcie), to wydane w takich warunkach orzeczenie nie mogłoby, w obecnym stanie prawnym, zostać unieważnione. Z punktu widzenia jednolitości wypowiedziania się Izby, nie ma większego znaczenia wyegzekwowanie odpowiedzialności dyscyplinarnej członków zespołu⁶⁸, ponieważ i tak nie skutkowałoby to korektą orzeczenia. Ważniejsze natomiast wydaje się zastostowanie środków prewencyjnych, na przykład odsunięcie takich osób od orzekania w kolejnych sprawach. Wykreślenie z listy członków komisji rozstrzygającej⁶⁹ jest przy tym stosunkowo łatwe do przeprowadzenia: Prezes NIK cieszy się znacznymi uprawnieniami, w tym nie musi podawać uzasadnienia zarówno powołania, jak i odwołania. Prawodawca wyposażył Prezesa w narzędzie, za pomocą którego może on pośrednio egzekwować jednolitość orzecnictwa, a jego skuteczność zależy przede wszystkim od dwóch czynników: 1) wyboru takich osób, które mają świadomość odpowiedzialności za spójność wypowiedziania się Izby; 2) bieżącego monitorowania jakości pracy członków komisji. Oczywiście działania te powinny być prowadzone z poszanowaniem niezależności członków komisji, to znaczy nie może być tu mowy o formalnym

⁶⁸ Choć miałyby to niewątpliwie walor dyscyplinujący pozostałych członków komisji.

⁶⁹ Obecnie lista taka obowiązuje na podstawie zarządzenia nr 14 Prezesa NIK z 14.02.2014 r. w sprawie powołania członków komisji rozstrzygającej i ustalenia jej liczby.

postępowaniu wyjaśniającym przyczyny określonego rozstrzygnięcia, poza analizowaniem uchwał i dokumentacji, na podstawie której orzekano.

Skonsolidowane wskazówki postępowania

Działalność orzecznicza NIK to nie tylko rozstrzygnięcia konkretnych zastrzeżeń. W swoich uchwałach Kolegium oraz komisja formułują niekiedy reguły postępowania, które uzasadniają ich rozstrzygnięcia. Są to wypowiedzi o osobliwych konsekwencjach prawnych, które wymagają odrębnej analizy. Weźmy dla przykładu przytaczane już wcześniej orzeczenie z 3 września 2014 r., w którym napisano także: „Rozpatrując zastrzeżenie do oceny ogólnej (i częściowych) Zespół Orzekający obowiązany był uwzględnić założenia, wytyczne i szczegółowe kryteria ocen zawarte w programie kontroli. Do tego obowiązwał Zespół art. 28a ust. 1 ustawy o NIK, który stanowi, że kontrolę ujętą w rocznym planie pracy NIK prowadzi się według programu kontroli zatwierdzonego przez prezesa lub wiceprezesa NIK. Według programu niniejszej kontroli [...]”⁷⁰.

Mamy tu do czynienia z uzasadnieniem będącym w żywotnym związku z postępowaniem zastrzeżeniowym, być może nawet je w pewnym sensie konstytuującym, a jednocześnie odnoszącym się do

spraw prawnie nieuregulowanych lub niejednoznacznych. Na przykład: czy każdy zespół orzekający ma prawny obowiązek uwzględnić założenia, wytyczne i szczegółowe kryteria ocen zawarte w programie kontroli, skoro art. 56 ust. 1 ustawy o NIK nie wymienia programu kontroli jako obligatoryjnie przekazywanego kontrolnej jednostce organizacyjnej właściwej w sprawach orzecznictwa?⁷¹. Jeżeli tak, to czy obowiązek ten dotyczy tylko programów kontroli (to znaczy dotyczy kontroli ujętych w rocznym planie pracy NIK), czy również tematyki kontroli (to znaczy dotyczy kontroli doraźnych)? Jak ściśle należy rozumieć pojęcie ‘uwzględnianie’, innymi słowy – jaki jest stopień związania orzekających programem kontroli? Czy w uchwale można powołać się na wskazówki zawarte w programie kontroli bez uprzedniego zwolnienia przez Prezesa NIK z tajemnicy kontrolerskiej?

Innym przykładem rozstrzygnięcia, w którym sformułowano regułę postępowania kontrolnego jest uchwała Komisji Rozstrzygającej z 18 września 2014 r.⁷², w której uwzględniono w części zastrzeżenie dotyczące zapisu w wystąpieniu pokontrolnym, że do dnia zakończenia badań kontrolnych nie została sfinalizowana budowa gazociągu. Zespół stwierdził, że rzeczywiście na dzień zakończenia kontroli (6 czerwca 2014 r.) inwestycja nie została

⁷⁰ KPK/KPO-415-179/2014, s. 7.

⁷¹ Programu lub tematyki kontroli nie wymienia także *explicite* pismo okólne Prezesa NIK z 12.03.2014 r.

⁷² Uchwała Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 18 września 2014 r. w sprawie zastrzeżeń zgłoszonych przez Prezesa Zarządu Operator Gazociągów Przesyłowych Gaz-System SA do wystąpienia pokontrolnego z dnia 27 czerwca 2014 r. (Nr KGP-4101-05-02/2013) sporządzonego w związku z kontrolą przeprowadzoną w OGP Gaz-System SA, KPK/KPO-415-197/2014, kontrola nr P/13/058.

zrealizowana, jednak: „Zespół Orzekający uznał jednocześnie – mając na względzie zasadę obiektywizmu – że konieczne jest zapewnienie aktualności informacji zawartych w wystąpieniu pokontrolnym. Skoro zatem z zastrzeżenia oraz z dokumentów [...] wynika, że budowa gazociągu została sfinalizowana tuż po zakończeniu kontroli w dniu 24 czerwca 2014 r. [...], to informacja ta powinna znaleźć odzwierciedlenie w treści wystąpienia pokontrolnego”⁷³.

Zasada obiektywizmu, na którą powołali się orzekający, została sformułowana w ogólnych standardach kontroli NIK⁷⁴ i polega między innymi na bezstronnym ustalaniu i uczciwym prezentowaniu ustaleń kontroli oraz na prezentowaniu stanowiska Izby i wniosków jedynie na podstawie istotnych, rzetelnie przedstawianych faktów, zgodnie z najlepszą wiedzą i doświadczeniem. W literaturze mówi się, że na kontrolerze spoczywa obowiązek badania okoliczności przemawiających zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść kontrolowanego⁷⁵. W świetle logiki przytoczonego rozstrzygnięcia kontrolujący mają uniwersalny obowiązek umieszczania w wystąpieniu pokontrolnym istotnych informacji mających związek z przeprowadzaną kontrolą nawet po zakończeniu czynności kontrolnych w jednostce. Wynika z tego, że okres pomiędzy zakończeniem czynności kontrolnych w jednostce a podpisaniem wystąpienia pokontrolnego nie jest

bez znaczenia dla ustalania stanu faktycznego (i być może dla ocen), a kontrolujący powinni zapewnić aktualność podawanych informacji.

Zauważmy, że sformułowane w obu powyższych orzeczeniach reguły postępowania odnoszą się do zagadnień ogólnych, lecz jednocześnie – z punktu widzenia zakresu obowiązywania – mają charakter jednostkowy, to znaczy stanowią podstawę rozstrzygnięcia jednej konkretnej sprawy i niekoniecznie muszą być w całości uznawane (lub nawet znane) przez inne zespoły. Nie ma tu miejsca na dalsze analizowanie tego typu wypowiedzi. Ważniejsze zresztą wydaje się to, jak tego rodzaju wypowiedzi interpretacyjne oddziałują na samą Izbę w tym, jaka część kontrolerów NIK podziela poglądy orzekających lub jest w ogóle świadoma istnienia rozstrzygnięć, w których poruszano zagadnienia związane ze sposobem prowadzenia czynności kontrolnych przez Izbę. Mamy tu zatem do czynienia z istotną problematyką jednolitości rozumienia postępowania zastrzeżeniowego, a nawet szerzej – jednolitości rozumienia postępowania kontrolnego (np. zasady obiektywizmu).

Powyższe przykłady wskazują, że orzecznictwo Izby to także rozstrzygnięcia interpretacyjne odnoszące się do funkcjonowania samej Izby. Waga tych wypowiedzi jest nie do przecenienia z punktu widzenia potencjalnego wpływu na jakość procesu

⁷³ KPK/KPO-145-197/2014, s. 15.

⁷⁴ *Podręcznik kontrolera*, rozdz. B1: *Ogólne standardy działalności NIK*, 2003 r., s. 8. Dokument dostępny na stronie: <<http://portal.nik.gov.pl/metodyki-kontroli-i-rozwoju-zawodowego/dokumenty-ogolnodostepne/podrecznik-kontrolera-nik.html>>.

⁷⁵ E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz...*, op. cit., s. 98-99.

kontrolnego. Z drugiej strony, jednostkowy charakter (tzn. obowiązywanie tylko w stosunku do rozstrzyganego zastrzeżenia) i ukrycie w masie informacji (tj. w niekiedy obszernej treści uchwały) ogranicza ich skuteczne wykorzystanie jako instrumentu usprawniającego funkcjonowanie NIK. Wydaje się, że takie doniosłe prawnie wypowiedzi powinny być na bieżąco wyodrębniane przez wyspecjalizowaną komórkę organizacyjną (niezależną od organów orzekających), następnie analizowane i uporządkowywane w postaci skonsolidowanych wskazówek postępowania adresowanych do wszystkich orzekających, a nawet do wszystkich kontrolerów. Co oczywiste, wskazówki owe pozostawałyby rekomendacjami, to jest nie mogłyby naruszać niezależności orzekania. Taka postępująca kompilacja ułatwiłaby osiągnięcie spójności postępowania zastrzeżeniowego oraz sprzyjałaby budowaniu tożsamości Izby przez wzmocnienie jej pamięci instytucjonalnej i promowanie dobrych praktyk. Nie jest to bynajmniej postulat teoretyczny i oryginalny, bowiem czyni się tak od lat w niektórych państwach.

Podsumowanie

Przyjęcie domniemania racjonalności prawodawcy oraz wynikającego z niego domniemania racjonalności działania NIK umożliwia wyznaczenie pewnego porządku ujednolicania orzecznictwa, z poszanowaniem ustawowo zapewnionej swobody orzekających. Pozwala to na sformułowanie warunków, które powinny spełniać poprawne

orzeczenia, w tym określenie warunku odejścia od jednolitej linii orzeczniczej. Oczywiście można by postulować jednolitość „wszystkiego ze wszystkim”, lecz takie podejście graniczy z naiwnością, ponieważ pełna jednolitość nie jest możliwa do osiągnięcia z powodu natury podejmowanych działań. Nie mam złudzeń, że nawet powszechne zaakceptowanie mojego sposobu rozumowania nie zapewni absolutnej jednolitości, choć może ją poniekąd wzmocnić.

Stopień jednolitości zależy między innymi od doskonałości narzędzi wsparcia, w tym od łatwości pozyskiwania wiedzy o wypowiedziach innych organów orzekających, a to z kolei wymaga bieżących opracowań analitycznych. Narzędzia te może zapewnić Prezes NIK w ramach swoich ustawowych kompetencji, podobnie jak promować kulturę przywiązania do jednolitości członków komisji przez odpowiednie wybory personalne, z uwzględnieniem monitoringu działalności orzeczniczej. Podwaliny takich mechanizmów zostały już zresztą położone: zgodnie z regulacjami obowiązującymi od niespełna roku proces rozpatrywania zastrzeżeń zgłoszonych do wystąpień pokontrolnych sporządzonych w ramach nadzorowanej i koordynowanej przez niego kontroli monitoruje właściwy wiceprezes, natomiast dyrektor kontrolnej jednostki organizacyjnej właściwej w sprawach orzecznictwa dokonuje przeglądu uchwał zespołów orzekających (wyniki przeglądu służą do planowania zakresu szkoleń osób powołanych do komisji rozstrzygającej)⁷⁶.

⁷⁶ Załącznik do zarządzenia Prezesa NIK nr 73/2014 z 13 października 2014 r., zmienionego zarządzeniem nr 19/2015 z 26 marca 2015 r. w sprawie systemu zapewnienia jakości procesu kontrolnego w NIK.

Ważne, aby z każdego przypadku niespójnego orzeczenia, w tym także ze zdań odrębnych do uchwał, wyciągać stosowne wnioski (dotyczy to także samych uzasadnień rozstrzygnięć)⁷⁷. Jeżeli powodem braku spójności rozstrzygania jest na przykład niejednoznaczny stan prawny, wówczas zasadne może być sformułowanie wniosków *de lege ferenda* lub *de lege lata*. Warto więc kontynuować prace nad doskonaleniem orzecznictwa w ramach systemu zapewnienia jakości, zwłaszcza że system ten ma z założenia

określać działania niezbędne do uzyskania wystarczającej gwarancji utrzymania i doskonalenia wysokiej jakości procesu kontrolnego na wszystkich etapach⁷⁸. Bądź co bądź, stopień jednolitości wypowiedania się Izby świadczy – niekiedy bardziej niż co innego – o jakości procesu kontrolnego⁷⁹.

dr LESZEK MURAT
Delegatura NIK w Bydgoszczy

Słowa kluczowe: orzecznictwo NIK, jednolitość orzecznictwa, spójność, racjonalność, rozstrzyganie zastrzeżeń, wystąpienia pokontrolne

⁷⁷ Może się bowiem zdarzyć tak, że jednolite rozstrzygnięcia są oparte na niejednorodnych (czasami wręcz wzajemnie sprzecznych) uzasadnieniach.

⁷⁸ Zdaniem prezesa NIK Krzysztofa Kwiatkowskiego: „System zapewnienia jakości wymaga, aby w NIK funkcjonowały zasady, procedury i narzędzia zebrane w formie standardów, wytycznych oraz metodyk kontroli, mające na celu zapewnienie, że kontrole i inne prace prowadzone są w sposób spójny i jednolity (...)”, zob. Krzysztof Kwiatkowski: *System zapewnienia jakości procesu kontrolnego w NIK*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2015, s. 15.

⁷⁹ Niektóre zaprezentowane w artykule informacje są chronione tajemnicą kontrolerską; z obowiązku jej zachowania na potrzeby publikacji w „Kontroli Państwowej” zostałem zwolniony przez Prezesa NIK 20.01.2015 r. (nr sprawy 3401/15 W3-35).

Rola ZUS w systemie kontroli

Działania kontrolne Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

Obowiązki oraz uprawnienia ZUS w dziedzinie kontroli określone są ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych. Z przepisów tych wynika ponadto zobowiązanie nałożone na inne organy i instytucje publiczne współdziałania z Zakładem w obszarze ubezpieczeń społecznych. Ustawa zobligowała izby i urzędy skarbowe do przekazywania Zakładowi informacji o stwierdzonych przypadkach naruszenia przepisów o ubezpieczeniach społecznych. Wszystkie organy kontroli, rewizji i inspekcji działające w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym są zobowiązane do udostępniania Zakładowi, na jego wniosek, wyników przeprowadzonych kontroli. Wagę i znaczenie kontroli ZUS podkreślają unormowania o odpowiedzialności płatnika składek albo osoby zobowiązanej do działania w imieniu płatnika.

MAREK POGONOWSKI

Zagadnienia wprowadzające

Zakład Ubezpieczeń Społecznych¹ jest państwową jednostką organizacyjną mającą osobowość prawną, wykonuje swoje zadania przede wszystkim na podstawie ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych² oraz aktów prawnych odnoszących się do instytucji sektora

finansów publicznych. W zakresie prowadzonej działalności³ Zakładowi przysługują środki prawne właściwe organom administracji państwowej. Wykonywaniu ustawowych zadań służy Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS) będący państwowym funduszem celowym.

W 2014 r. przychody FUS wyniosły ogółem 186 248 mln zł, w tym najwięcej, bo ponad 70%, stanowiły przychody

¹ Zwany dalej „ZUS”, „Zakład”.

² J.t. DzU.2015.121 (zwanej dalej: „usus”).

³ Określonej w art. 68-71 usus.

ze składek na ubezpieczenie społeczne⁴. Pozostałe przychody FUS to przede wszystkim:

- dotacja z budżetu państwa na uzupełnienie niedoboru środków FUS,
- refundacja z tytułu przekazywania składek do OFE,
- środki z Funduszu Rezerwy Demograficznej na uzupełnienie niedoboru funduszu emerytalnego wynikającego z przyczyn demograficznych.

W 2014 r. wydatki FUS wyniosły ogółem 191 710,4 mln zł. Najpoważniejszym wydatkiem były wypłaty emerytur i rent – w kwocie 165 917,6 mln zł. Środki wydatkowane przez Zakład stanowią odpowiednik niemal 70% dochodów budżetu państwa⁵. Operowanie tak znaczącymi środkami wymaga szczególnej troski o prawidłowość ich pobierania, gromadzenia oraz dystrybuowania.

Jak wyżej wspomniano, do zakresu działania Zakładu należą zadania określone wprost zarówno w usus i aktach prawnych, w których stosowaniu uczestniczy, jak i zadania będące konsekwencją wypełniania innych obowiązków i uprawnień.

Do zadań o zasadniczym znaczeniu dla Zakładu należy zaliczyć uprawnienia oraz obowiązki w obszarze kontroli. Zasadniczy sposób wykonywania czynności kontrolnych określony jest przepisami art. 86-97 usus⁶ oraz rozporządzeniem

Rady Ministrów z 30 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania kontroli płatników składek⁷. Uregulowania wymienionych przepisów odnoszą się do kontroli wykonywania przez płatników składek zadań i obowiązków z zakresu ubezpieczeń społecznych. W szczególności określają zakres kontroli, uprawnienia inspektorów kontroli, obowiązki płatników, sposób wszczynania, prowadzenia i kończenia czynności kontrolnych. Z przepisów powyższych wynika nadto obowiązek nałożony na inne organy i instytucje publiczne współdziałania z Zakładem w obszarze ubezpieczeń społecznych. Obowiązek przekazywania Zakładowi informacji o stwierdzonych przypadkach naruszenia przepisów o ubezpieczeniach społecznych ustawa nałożyła na izby i urzędy skarbowe. Ponadto wszystkie organy kontroli, rewizji i inspekcji działające w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym są zobowiązane do udostępniania Zakładowi, na jego wniosek, wyników kontroli przeprowadzonych przez te organy⁸. Ważę i znaczenie kontroli przeprowadzanej przez ZUS podkreślają unormowania o odpowiedzialności płatnika składek albo osoby zobowiązanej do działania w imieniu płatnika, stanowiące, że udaremnianie lub utrudnianie przeprowadzenia kontroli zagrożone jest – jako wykroczenie – karą grzywny do

⁴ Wartości liczbowe pochodzą ze źródeł ZUS (dotychczas niepublikowane).

⁵ Dochody budżetu państwa w 2014 r. wyniosły 283,5 mld zł; czyt. w: *Harmonogram dochodów i wydatków budżetu państwa na 2014 r.*, <www.mf.gov.pl>, dostęp 2.04.2015 r.

⁶ Zwraca na to uwagę K. Kwapisz w komentarzu do ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, Lex 464973.

⁷ DzU.1998.164.1165.

⁸ Art. 96 usus.

5000 zł⁹. Okoliczności przytoczone wyżej wskazują na rolę, jaką ZUS odgrywa w systemie kontroli, wpisując się w pojęcie organów kontroli publicznej jako organ kontroli o istotnym znaczeniu¹⁰.

Działalność kontrolna Zakładu w tym zakresie obejmuje wiele aspektów ubezpieczeń społecznych. Najistotniejsze są kontrole:

- prawidłowości wykorzystywania zwolnień lekarskich od pracy oraz formalna kontrola zaświadczeń lekarskich¹¹;
- wykonywania przez płatników składek i ubezpieczonych obowiązków w zakresie ubezpieczeń społecznych oraz innych zadań zleconych Zakładowi¹²;
- prawidłowości orzekania o czasowej niezdolności do pracy z powodu choroby oraz wystawiania zaświadczeń lekarskich¹³.

Obecność Polski w Unii Europejskiej oznacza konieczność nie tylko formalnego przestrzegania prawa unijnego, lecz także dostosowywania wybranych procedur postępowania do wymogów wynikających z systemu koordynacji przepisów o ubezpieczeniach społecznych. Dotyczy to również niektórych elementów postępowania sprawdzająco-kontrolnego.

Cel, zakres i zasady postępowania kontrolnego

Postępowanie kontrolne jest z zasady wszczęte przez Zakład z urzędu¹⁴. Możliwe jest, ale w praktyce rzadko spotykane, wszczęcie tego postępowania na wniosek ubezpieczonego lub płatnika składek na ubezpieczenia społeczne. Celem kontroli jest przede wszystkim sprawdzenie zgodności wykonywania zadań i obowiązków w zakresie ubezpieczeń społecznych z regułami prawa przez płatników składek. Kontrolą można objąć także następców prawnych i osoby trzecie odpowiadające za zadłużenie płatnika składek, osoby, które nienależnie pobrały świadczenie z ubezpieczeń społecznych, podmioty zobowiązane do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń oraz innych świadczeniobiorców lub osoby ubiegające się o wypłatę świadczeń.

Cel kontroli jest osiągany przez przeprowadzenie odpowiedniego postępowania wyjaśniającego i zebranie materiału dowodowego, którego późniejsza ocena ma doprowadzić do ustalenia, czy osoby i podmioty kontrolowane naruszyły przepisy dotyczące ubezpieczeń społecznych.

Postępowanie kontrolne jest postępowaniem dowodowym, w którym obowiązują takie same zasady postępowania, jak

⁹ Art. 98 ust. 1 pkt 3 usus.

¹⁰ Na pojęcie systemu organów kontroli zwraca uwagę m.in. A. Sylwestrzak: *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2004, s. 11, 34. Także J. Jagielski uważa ZUS za ważną instytucję kontroli specjalistycznej [w:] *Kontrola administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 194.

¹¹ Art. 68 ust. 1 pkt 5 usus.

¹² Art. 68 ust. 1 pkt 6 usus.

¹³ Art. 58 ustawy z 25.06.1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (t.j. DzU.2014.159) – zwanej dalej „ustawą zasiłkową”.

¹⁴ Szerzej zagadnienie to opisuję [w:] *Postępowanie dowodowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych prowadzone przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych*, IPSS, Warszawa 2006.

w każdej indywidualnej sprawie administracyjnej. W postępowaniu tym Zakład musi kierować się ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego, a w szczególności zasadą dochodzenia prawdy obiektywnej, czynnego udziału strony w postępowaniu, kontradiktoryjności, legalności¹⁵. W toku postępowania podejmuje wszelkie czynności zmierzające do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego niezbędnego dla załatwienia sprawy. Ustalenia wynikające z przeprowadzenia takiego postępowania stanowią podstawę wydania rozstrzygnięcia, mającego głównie formę decyzji.

Decyzja wydawana w tym trybie przy postępowaniu prowadzonym z inicjatywy urzędu z reguły nakłada na kontrolowany podmiot lub osobę określone obowiązki lub zmusza do konkretnego zachowania. W tym właśnie sposobie rozstrzygnięcia dopatrywać się można istotnej różnicy między tym postępowaniem a postępowaniem wszczętym na wniosek, którego celem jest z zasady otrzymanie przez wnioskodawcę określonych świadczeń.

W postępowaniu kontrolnym wszczętym na wniosek ubezpieczonego lub płatnika zmierza się do sprawdzenia prawidłowości postępowania określonych podmiotów. Sytuację taką przewiduje na przykład art. 63 ustawy zasiłkowej, stanowiący, że ubezpieczony może wystąpić do Zakładu z wnioskiem o ustalenie uprawnień do

zasiłku, jeżeli uważa, że zostały one w tym zakresie naruszone. Z wnioskiem o ustalenie uprawnień do zasiłku przysługującego ubezpieczonemu może wystąpić także płatnik składek na ubezpieczenie chorobowe. Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego Zakład wydaje decyzję w sprawie objętej wnioskiem. W praktyce postępowania te właśnie sytuacje występują najczęściej. Pracodawcy zlecają Zakładowi sprawdzenie, czy ubezpieczony w okresie orzeczonej niezdolności do pracy nie wykonuje pracy zarobkowej lub czy nie wykorzystuje zwolnienia od pracy w sposób niezgodny z jego celem.

Kontrola wykorzystywania zwolnień i wystawiania zaświadczeń lekarskich

Zgodnie z treścią art. 66 ust. 1 ustawy zasiłkowej, Zakład oraz płatnicy składek, którzy zgłaszają do ubezpieczenia chorobowego powyżej 20 ubezpieczonych są uprawnieni do kontrolowania ubezpieczonych pod względem prawidłowości wykorzystywania zwolnień od pracy zgodnie z ich celem oraz do formalnej kontroli zaświadczeń lekarskich¹⁶.

Kontrola prowadzona w powyższym zakresie ma ustalić, czy ubezpieczony uprawniony do zasiłku chorobowego nie utraci prawa do świadczenia w wyniku wykonywania w okresie orzeczonej niezdolności do pracy innej pracy zarobkowej lub wykorzystywania zwolnienia od pracy w sposób

¹⁵ Na konieczność stosowania tych zasad zwraca uwagę T. Wetzlich: *Postępowanie kontrolne. Materiały szkoleniowe ZUS*, Warszawa 1997, s. 9-12.

¹⁶ Szczegółowe zasady i tryb kontroli określa rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 27.07.1999 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu kontroli prawidłowości wykorzystywania zwolnień lekarskich od pracy oraz formalnej kontroli zaświadczeń lekarskich (DzU.1999.65.743).

Tabela 1. Wyniki kontroli prawidłowości wykorzystania zwolnień lekarskich

Okres	Liczba osób poddanych kontroli	Liczba osób pozbawionych prawa do zasiłku	Wskaźnik % 3/2	Kwota zasiłków cofniętych w wyniku kontroli (w tys. zł)
1	2	3	4	5
2010	68 900	2 400	3,48	3 421,3
2011	136 500	4 300	3,15	4 151,7
2012	159 314	5 100	3,20	5 400,6
2013	159 038	6 002	3,77	6 175,1
2014	159 077	7 029	4,42	7 863,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów ZUS.

niezgodny z celem tego zwolnienia. Dwie wymienione przesłanki utraty prawa do zasiłku mają charakter niezależny. Wystarczy więc, że w czasie orzeczonej niezdolności do pracy ubezpieczony wykonuje pracę zarobkową. Nie jest niezbędne ustalenie, czy była ona niezgodna z celem zwolnienia lekarskiego¹⁷. Kontrola ta ma charakter merytoryczny. Formalny charakter ma natomiast kontrola sprawdzająca, czy zaświadczenie lekarskie będące podstawą wypłaty zasiłku nie zostało sfałszowane i czy zostało wydane zgodnie z przepisami w sprawie zasad i trybu wystawiania zaświadczeń lekarskich¹⁸.

Oczywistym celem opisanych regulacji jest przeciwdziałanie nieuprawnionemu wydatkowaniu środków funduszu ubezpieczenia chorobowego¹⁹.

Zakład przeprowadza rocznie około 160 tys. kontroli wykorzystywania zwolnień lekarskich. Liczbę skontrolowanych osób w stosunku do liczby osób pozbawionych prawa do zasiłku w jej wyniku przedstawia tabela 1.

Kontrola wykonywania obowiązków w zakresie ubezpieczeń społecznych

Kontrola w powyższym zakresie płatników składek i ubezpieczonych przeprowadzana przez inspektorów kontroli Zakładu może obejmować w szczególności:

- zgłoszenie do ubezpieczeń społecznych;
- prawidłowość i rzetelność obliczania, potrącania i opłacania składek;
- ustalanie uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych, wypłacanie

¹⁷ Tak np. w wyroku Sądu Najwyższego z 6.02.2008 r., sygn. II UK 10/07 (LEX nr 448871).

¹⁸ A. Rzetecka-Gil: *Ustawa o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. Komentarz do art. 68 ustawy*, Oficyna 2009.

¹⁹ I. Jędrasik-Jankowska: *Ubezpieczenie społeczne*, tom 3, *Ubezpieczenie chorobowe. Ubezpieczenie wypadkowe*, LexisNexis, Warszawa 2003, s. 91.

tych świadczeń oraz dokonywanie rozliczeń z tego tytułu;

- prawidłowość i terminowość opracowywania wniosków o świadczenia emerytalne i rentowe;
- wystawianie zaświadczeń lub zgłaszanie danych dla celów ubezpieczeń społecznych;
- dokonywanie oględzin składników majątku płatników składek zalegających z opłatą należności z tytułu składek.

Katalog czynności mogących być przedmiotem kontroli nie jest zamknięty. Praktyka postępowania kontrolnego akceptowana w orzecznictwie sądów, głównie Sądu Najwyższego, wskazuje także na inne obszary weryfikacji działań płatników i ubezpieczonych. Przykładowo, Sąd Najwyższy z okoliczności, że Zakład jest uprawniony do kontrolowania zgłaszania do ubezpieczeń społecznych, wywiódł uprawnienie Zakładu do badania ważności umowy o pracę w celu stwierdzenia objęcia pracowników ubezpieczeniem społecznym²⁰. Zdaniem Sądu Najwyższego, również do uprawnień Zakładu należy kwestionowanie wysokości wynagrodzenia stanowiącego podstawę wysokości składek, jeżeli okoliczności sprawy wskazują, że zostało wypłacone na podstawie umowy sprzecznej z prawem, zasadami współżycia społecznego lub zmierzającej do obejścia prawa²¹. Poglądy o takim zakresie kontroli potwierdza również literatura przedmiotu²².

Ustalenia kontroli prowadzonych u płatnika składek dotyczą trzech obszarów działalności. Pierwszy odnosi się do poprawności w obliczaniu składek na ubezpieczenia społeczne. Błędy płatników składek wpływają na zaniżenie składek należnych, z czym wiąże się konieczność ich skorygowania w formie przypisu, bądź też składki są obliczane w wysokości wyższej niż należna, co powoduje konieczność korekty w formie odpisu. Kolejny rodzaj nieprawidłowości ma związek z ustaleniem istnienia obowiązku ubezpieczenia. Liczbowo przeważającą nieprawidłowością w tym zakresie jest niezgłoszenie do ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych osób, które im powinny podlegać, czego konsekwencją jest także brak opłaty składek za te osoby. W mniejszym liczbowo wymiarze błąd polega na czynności odwrotnej, to znaczy gdy do ubezpieczeń zgłasza się osoby, które z różnych przyczyn temu ubezpieczeniu nie podlegają. Ostatnim obszarem ustaleń jest poprawność wyliczenia kwot wydatkowanych na świadczenia z ubezpieczenia społecznego, które są wypłacane przez pracodawców (np. zasiłki chorobowe) a finansowane ze środków FUS. Błędy w tym zakresie powodują bądź zaniżenie należnych ubezpieczonym świadczeń (niedopłata), bądź ich zawyżenie (nadpłata). Skutkuje to niewłaściwym sposobem rozliczenia płatników składek z ZUS.

²⁰ Wyrok SN z 23.02.2005 r., III VK 200/04 (OSNP 2005/18/292, M.P. Pr – wkł. 2005/12/21).

²¹ Wyrok SN z 19.05.2009 r., III VK 7/09 (LEX nr 509047).

²² P. Kostrzewa: *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, LEX nr 176069.

Tabela 2. Wyniki finansowe kontroli

Okres	Liczba kontroli	Ustalenia w obrębie składek (w mln zł)		Podleganie ubezpieczeniom (w tym do ubezpieczenia zdrowotnego) – liczba osób		Ustalenie w obrębie świadczeń krótkoterminowych (w mln zł)	
		przypis składek	odpis składek	objęcie	wyłączenie	nadpłaty	niedopłaty
2010	66 047	179, 039	57,892	23 200	7 621	4, 727	4, 934
2011	67 481	183, 033	64, 909	23 051	14 258	4, 156	4, 290
2012	72 142	240, 258	28, 483	44 706	11 775	5, 223	4, 413
2013	78 069	266, 121	102, 659	50 721	12 240	4, 971	4, 948
2014	81 000	208, 589	89, 067	46 105	9 774	3, 498	3, 736

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów ZUS.

Przedstawione w tabeli 2 dane wskazują sukcesywny wzrost liczby przeprowadzanych kontroli i jednocześnie istnienie niepokojącego zjawiska nieprawidłowości w rozliczaniu środków publicznych²³.

Kontrola orzekania o niezdolności do pracy i wystawiania zaświadczeń lekarskich

Kontrolę orzekania o czasowej niezdolności do pracy można porównać z kontrolą prawidłowości wykorzystywania zwolnień lekarskich od pracy oraz formalną kontrolą zaświadczeń lekarskich, opisaną wcześniej. Podobieństwo może wynikać w głównej mierze z celu, jaki przyświeca tym rodzajom kontroli.

Kontrolę prawidłowości orzekania przeprowadzają lekarze orzecznicy Zakładu.

Przepis art. 59 ustawy zasiłkowej nie tylko uprawnia do takiej kontroli, ale wręcz do niej obliguje, choćby ze względu na zapobieganie nadużyciom czy piętnowanie praktyk korupcyjnych²⁴.

W celu kontroli lekarz orzecznik Zakładu może:

- przeprowadzić badanie lekarskie ubezpieczonego;
- skierować ubezpieczonego na badanie specjalistyczne do lekarza konsultanta;
- zażądać od lekarza leczącego udostępnienia dokumentacji medycznej stanowiącej podstawę wydania zaświadczenia lekarskiego lub udzielenia wyjaśnień i informacji w sprawie;
- zlecić wykonanie badań pomocniczych.

²³ Wartość ustaleń w 2014 r., z racji mniejszej niż w okresie poprzednim liczby błędów, może być pozytywnym sygnałem, o ile w okresach kolejnych potwierdzi się tendencja spadkowa.

²⁴ Na celowość prowadzonych kontroli w kontekście uzyskiwanych rezultatów z ich przeprowadzenia zwraca uwagę Sąd Apelacyjny w Katowicach w wyroku z 21.03.2001 r., III AVa 2552/00 („Prawo Pracy” nr 5/2002, s. 43).

Tabela 3. Efekty kontroli wystawionych zaświadczeń lekarskich

Okres	Liczba wystawionych zaświadczeń lekarskich o czasowej niezdolności do pracy (w tys.) ²⁵	Liczba osób poddanych badaniu przez lekarza orzecznika	Wskaźnik % 3/2	Liczba wydanych decyzji o braku prawa do zasiłku – liczba badanych uznanych za zdolnych do pracy	Kwota cofniętych zasiłków chorobowych (w tys. zł)
1	2	3	4	5	6
2010	18 777,9	312 900	1,67%	32 200	7 641,3
2011	18 878,1	311 986	1,65%	38 200	10 754,6
2012	18 506,0	464 300	2,51%	45 886	12 947,8
2013	19 281,0	483 700	2,51%	62 934	21 195,3
2014	16 965,6	342 597	2,02%	28 671	10 765,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów ZUS.

Na podstawie przeprowadzonych działań kontrolnych wydawane są rozstrzygnięcia odnoszące się do uprawnień ubezpieczonych do świadczeń. Tabela 3 pokazuje liczbę osób uznanych za zdolne do pracy oraz kwotę cofniętych zasiłków chorobowych.

Współpraca w krajach UE w dziedzinie kontroli

Przepisy art. 75 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego nakładają na właściwe władze i instytucje obowiązek współpracy w celu zapewnienia prawidłowego

wykonania tego rozporządzenia. Mając powyższe na uwadze, Komisja Europejska – Komisja Administracyjna ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego – wydała decyzję nr H5 z 18 marca 2010 r. dotyczącą współpracy w zwalczaniu nadużyć i błędów w ramach rozporządzenia Rady (WE) nr 883/2004 i rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego²⁶.

Warto zwrócić uwagę na następujące ustalenia tej decyzji:

- Środki zwalczania nadużyć i błędów są ściśle związane z funkcjonowaniem zabezpieczenia społecznego i mają na celu zagwarantowanie, aby składki były

²⁵ Liczba zaświadczeń wystawionych przez lekarzy nie jest tożsama z liczbą osób przebywających na zwolnieniach lekarskich, bowiem jedna osoba może uzyskać kilka zaświadczeń lekarskich, np. z tytułu zatrudnienia u większej liczby pracodawców.

²⁶ DzUrzUE 2010.6149.05.

płacone we właściwym państwie członkowskim i aby nie dochodziło do nienależytego przyznawania lub niewłaściwego otrzymania świadczeń.

- Ścisłjsza i bardziej skuteczna współpraca właściwych władz i instytucji jest zasadniczym czynnikiem w podejmowaniu działań zwalczających nadużycia i błędy.
- Identyfikacja osób ma podstawowe znaczenie dla stosowania przepisów rozporządzeń, zarówno jeśli chodzi o wyszukiwanie osób w bazie danych instytucji, jak i sprawdzanie, czy są osobami, za które się poddają.
- W razie pojawienia się wątpliwości, zezwolenie właściwej instytucji na wystąpienie do instytucji miejsca pobytu lub zamieszkania z wnioskiem o przeprowadzenie weryfikacji informacji dostarczonych przez daną osobę lub ważności dokumentu.

Do działań Zakładu w obszarze emerytalno-rentowym dotyczących przeciwdziałaniu błędom i nadużyciom należało by zaliczyć w szczególności:

- wdrażanie i rozwijanie zarządzania procesowego przy obsłudze spraw podlegających koordynacji Unii Europejskiej;
- dokonywanie uzgodnień z zagranicznymi instytucjami łącznikowymi skutkujących ograniczeniem przypadków błędów i nadużyć;
- udział w projektach międzynarodowych²⁷.

Ocena przyczyn i konsekwencji postępowania kontrolnego

Skala rezultatów kontroli przeprowadzonych w opisanych obszarach²⁸ skłania do analizy ich przyczyn i konsekwencji. Do przyczyn stwierdzanych uchybień należy zaliczyć:

- Brak dostatecznej i aktualnej wiedzy osób odpowiedzialnych za stosowanie przepisów o ubezpieczeniach społecznych, szczególnie w zakresie rozliczania i odprowadzania składek oraz ustalania uprawnień do wybranych świadczeń. Jest to powodem występowania zarówno niedopłat, jak i nadpłat w obrębie składek i świadczeń. Obowiązki w tym zakresie spoczywają przede wszystkim na podmiotach i osobach zgłaszających zatrudnionych pracowników do ubezpieczeń społecznych.
- Brak wiedzy osób ubezpieczonych o zakresie obowiązków dotyczących ubiegania się i otrzymywania świadczeń, co skutkuje przede wszystkim ich nadpłatami.
- Różnice w ocenie stanu zdrowia, od której uzależnione jest prawo do świadczeń zasiłkowych, dokonywanej przez lekarzy leczących oraz lekarzy orzeczników Zakładu. Podczas analizy przypadków rozstrzygnięć można dostrzec skłonność lekarzy leczących do określania czasu niezdolności do pracy dłuższego niż niezbędny do faktycznego powrotu

²⁷ Więcej na temat działań Zakładu w tym obszarze w materiałach seminaryjnych z 26.06.2013 r. Andrzeja Szybkie, <www.zus.pl>, dostęp 17.01.2015 r.

²⁸ Weryfikacja uprawnień i obowiązków podmiotów i osób będących stronami stosunków ubezpieczeniowych następuje także w postępowaniach o charakterze indywidualnych przypadków. Mimo że takich sytuacji jest wiele, ich agregacja i opis wymagałyby odrębnych analiz.

do zdrowia. Należy jednak przyznać, że postępowania odwoławcze przed sądami wskazują także (choć jest to zjawisko o mniejszym wymiarze) na przypadki restrykcyjnego traktowania ubezpieczonych przez lekarzy orzeczników Zakładu, przez skracanie okresu niezdolności do pracy orzeczonego przez lekarza leczącego.

- Nieuczciwość po stronie zarówno podmiotów odpowiedzialnych za zgłaszanie do ubezpieczeń społecznych, dokumentowanie, rozliczanie i odprowadzanie składek oraz naliczanie świadczeń, jak i samych ubezpieczonych dążących do nieuprawnionego otrzymywania świadczeń.

Nieuczciwość przejawia się zarówno w formach winy nieumyślnej, jakimi są lekkomyślność i niedbalstwo, jak i w zamierzonym działaniu. Stopień zawinienia i okoliczności ujawnionych błędów, ich rodzaje oraz skutki, decydują o sankcjach i konsekwencjach. Popełnione przez płatników błędy, zwłaszcza w zakresie zgłaszania do ubezpieczeń społecznych, dokumentowania rozliczeń i odprowadzania składek, powodują lub mogą powodować następujące konsekwencje:

- naliczenie odsetek za zwłokę od nieodprowadzonych w terminie składek na ubezpieczenie społeczne, określonych na zasadach i w wysokościach wymienionych w ustawie z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa²⁹;

- dodatkową opłatę wymierzaną przez Zakład do wysokości 100% należnych składek, będącą sankcją administracyjną dla płatnika składek alternatywną do kar wymierzanych przez sąd za wykroczenia lub przestępstwa przeciwko przepisom o ubezpieczeniach społecznych;
- karę grzywny wynoszącą do 5000 zł, wymierzaną przez sąd płatnikowi naruszającemu określone przepisy o ubezpieczeniach społecznych;
- objęcie zadłużenia egzekucją administracyjną i sądową;
- upadłość płatnika składek w myśl przepisów ustawy z 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze³⁰;
- objęcie zadłużenia zabezpieczeniem w postaci hipoteki i zastawu;
- wykluczenie dłużnika z postępowania o zamówienia publiczne;
- odpowiedzialność karną za naruszenie uprawnień pracowniczych wynikających ze stosunku pracy i ubezpieczeń społecznych³¹.

Wymienione sankcje mają różny charakter. Niektóre z nich są obligatoryjne i niezależne od woli organu administracyjnego (np. odsetki za zwłokę), inne uzależnione są od okoliczności, skali i przyczyn nieprawidłowości. Wobec ich powstawania niezbędnym działaniem jest stałe uświadamianie stronom stosunków ubezpieczeniowych (pracodawcom, płatnikom, ubezpieczonym) konieczności poznawania

²⁹ J.t. DzU.2005.8.60 ze zm.

³⁰ DzU.2003.60.535 ze zm.

³¹ Szerzej o sankcjach nakładanych w wyniku ustaleń kontroli J. Marciniak w komentarzu do art. 86 usus (LEX nr 157396).

regulacji prawnych z dziedziny ubezpieczeń społecznych i prowadzenia permanentnych czynności edukacyjnych w tym zakresie. Mało realne wydaje się, że doprowadzi to do całkowitego wyeliminowania błędów, lecz być może ich skala będzie niższa niż przedstawiona wyżej. Postępowanie organów kontrolnych nie będzie natomiast postrzegane przez społeczeństwo jako skierowane przeciwko wszystkim kontrolowanym, a jedynie

przeciwko tym, którzy z uprawnień socjalnych chcieliby korzystać w sposób nieuprawniony³².

dr MAREK POGONOWSKI
Zakład Ubezpieczeń Społecznych
Oddział w Koszalinie,
Wydział Humanistyczny
Politechniki Koszalińskiej

Słowa kluczowe: Zakład Ubezpieczeń Społecznych, kontrola, płatnik składek, system ubezpieczeń społecznych, fundusz emerytalny

³² Na przykład, w odczuciu znaczącej części społeczeństwa działania Zakładu weryfikujące uprawnienia kobiet w ciąży do świadczeń macierzyńskich nie są aprobowane, podczas gdy ich istotą jest eliminowanie fikcyjnego zgłaszania się do ubezpieczeń społecznych kobiet w ostatnim okresie ciąży z deklarowaną bardzo wysoką podstawą wymiaru składek.

Szczególna pozycja Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji

Przewodniczący KRRiT jako organ kontroli

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji łączy w sobie konstytucyjną rolę strażnika wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji z ustawowymi zadaniami regulatora właściwego dla rynku mediów audiowizualnych. Przepisy ustawy o radiofonii i telewizji w sposób wyraźny wyposażyły jednego z członków kolegialnej Krajowej Rady, pełniącego funkcję jej Przewodniczącego, w szereg własnych, samodzielnych kompetencji, czyniąc go między innymi wprost organem właściwym w sprawach koncesji oraz prowadzącym rejestr programów telewizyjnych rozpowszechnianych wyłącznie w systemie teleinformatycznym i programów rozprowadzanych. Taki model współistnienia dwóch organów ma jednak istotny wpływ nie tylko na praktykę regulacyjną, ale także na wykonywanie zadań związanych z konstytucyjną pozycją KRRiT jako organu kontroli państwowej i ochrony prawa.

TOMASZ ZDZIKOT

Pozycja ustrojowa i charakter KRRiT

Konstytucja RP pozycjonuje Krajową Radę Radiofonii i Telewizji (KRRiT) jako jeden z organów kontroli państwowej i ochrony prawa, obok Najwyższej Izby Kontroli i Rzecznika Praw Obywatelskich. Jak

wskazuje się jednak powszechnie w doktrynie i orzecznictwie, KRRiT wymyka się tradycyjnej systematyce trójpodziału władzy, jako że w istocie wyposażona jest w kompetencje z tego punktu widzenia mieszane¹. Także Trybunał Konstytucyjny dostrzega szczególną i niejednoznaczną pozycję KRRiT, stwierdzając, że jest ona „organem konstytucyjnym, postawionym

¹ Zob. B. Banaszak: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s.1032.

poza schematem trójpodziału władz. Jego wewnętrzna struktura zapewnia w wykonywaniu konstytucyjnie określonych zadań równowagę między władzą ustawodawczą i wykonawczą (art. 10 Konstytucji RP). Choć jej zadania w znacznym stopniu wiążą się z działalnością administracyjno-wykonawczą, to jest usytuowana jak gdyby pomiędzy egzekutywą a legislatywą, przy zachowaniu wyraźnego dystansu wobec rządu². Całkowita niezależność i autonomiczność KRRiT względem Rady Ministrów i jej Prezesa w sposób oczywisty stawia ją poza sferą administracji rządowej³. Nie ulega natomiast wątpliwości, że KRRiT wyposażona została w szereg kompetencji, które sprawiają, że „jej działalność, szczególnie działalność reglamentacyjna, wydawanie indywidualnych decyzji administracyjnych, wykonywanie kompetencji prawotwórczych zbliżają ją do organów władzy wykonawczej. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji nie należy jednak do struktury władzy wykonawczej, nie pozostaje bowiem podporządkowana ani Radzie Ministrów, ani Prezydentowi⁴. Nie dziwi zatem pojawiające się w doktrynie głosy, że KRRiT, wyróżniając się istotną niespójnością wewnętrzną, jak i zewnętrzną, nie

wpisuje się w logikę systemu organów administracji publicznej⁵. Na gruncie przepisów ustawy o radiofonii i telewizji może być postrzegana przede wszystkim jako organ regulacyjny rynku mediów elektronicznych, co stanowi asumpt do sformułowania poglądu, że jest „organem administracyjnym, ale usytuowanym poza systemem aparatu administracyjnego i poza trójpodziałem władz, jako samodzielny, wyspecjalizowany i niezależny organ regulacyjny, cechujący się ponadto wydzielonym stanowiskiem przewodniczącego”⁶.

Wspomniane specyficzne usytuowanie konstytucyjne przepisów dotyczących KRRiT nakazuje jednak w sposób szczególny zwrócić uwagę na jej kontrolny wymiar. Dla niektórych autorów analiza regulacji konstytucyjnych, w sposób nadmierny rozszerzonych przepisami ustawy o radiofonii i telewizji, prowadzi do jednoznacznego wniosku, że „KRRiT jest organem państwa o charakterze kontrolnym, którego rola powinna sprowadzać się do funkcji sygnalizowania właściwym organom administracji publicznej oraz sądom podejmowania określonych prawem działań”⁷. Wytyczne ustrojowe zawarte w Konstytucji RP wskazują w tym

² Wyrok TK z 23.03.2006 r., sygn. K 4/06, OTK-A 2006, nr 3, poz. 32.

³ W sposób wyraźny świadczy o tym m.in. treść art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji (DzU.2011.43.226 ze zm.), który kształtuje równorzędną pozycję KRRiT i Prezesa Rady Ministrów, stanowiąc, że do zadań KRRiT należy projektowanie, w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów, kierunków polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji. Bardzo daleko idący pogląd wyraża w tym zakresie jeden z autorów, który zalicza KRRiT (obok ustawodawcy i Narodowego Banku Polskiego) do instytucji, które „ustalają warunki kierowania przez rząd sprawami (polityką) państwa” – zob. P. Czarny [w:] P. Sarnecki (red.): *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2011, s. 374.

⁴ L. Garlicki, K. Gołyński: *Polskie prawo konstytucyjne. Wykłady*, Warszawa 1996, s.252-253.

⁵ Zob. K. Wąsowski: *Status prawny Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Próba charakterystyki*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” nr 1/2014, s. 237.

⁶ R. Chruściak: *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w systemie politycznym i konstytucyjnym*, Warszawa 2007, s. 210.

⁷ K. Wąsowski: *Status prawny...*, op.cit., s. 237.

ujęciu, że „KRRiT nie jest organem właściwym zarówno w sprawach związanych z regulacją rynku, jak i reglamentacją działalności audiowizualnej, a stanowi [...] organ administracji państwowej odpowiedzialny za ochronę interesu publicznego w mediach, w odniesieniu do zawartości programowej”⁸. Trybunał Konstytucyjny, dostrzegając niejednorodny charakter KRRiT, zwraca szczególną uwagę na konstytucyjne umiejscowienie przepisów jej dotyczących w rozdziale IX Konstytucji, stwierdzając, że „Do grupy organów kontroli państwowej i ochrony prawa pozwala zaliczyć KRRiT cel działalności oraz jej niezależny w zasadzie status i brak formalnego podporządkowania innym organom państwowym, w szczególności zaś Radzie Ministrów”⁹. W ocenie Trybunału, konstrukcja ustrojowa KRRiT przyznaje jej szczególną pozycję „organu kontroli i ochrony prawa, łączącego w sobie funkcje zarządu i kontroli, którego kompetencje i sposób powoływania określa Konstytucja”¹⁰.

Nawet w aspekcie kontrolnym wskazują się jednak w literaturze na daleko idącą odmienną KRRiT w porównaniu z pozostałymi organami, o których mowa w rozdziale IX Konstytucji. Z punktu widzenia stojących przed KRRiT zadań zwraca się uwagę, że nie należy do nich „ocena zachowania się innych organów władzy publicznej. Kontroluje ona działalność obywateli i ich zrzeczeń, a przede wszystkim

instytucji prywatnych prowadzących lub zamierzających prowadzić działalność polegającą na emitowaniu programów radiowych lub telewizyjnych, a także spółek akcyjnych publicznej radiofonii i telewizji”¹¹. Określając w art. 213 ust. 1 zadania KRRiT, Konstytucja zalicza do nich stanie na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Zdaniem części autorów, już samo posłużenie się tak pojemnym i niedookreślonym zwrotem, jak „stanie na straży” wskazuje na niejednorodny charakter zarówno samego organu, jak i jego zadań. Choć z jednej strony budzi wątpliwości, czy zwrot ten ma wartość normatywną, to z drugiej strony jest on tak pojemny, że „pozwała objąć nim równie dobrze kompetencje związane z funkcją kontrolną co reglamentacyjną (prawotwórczą) czy rozdzielczą (administracyjną, wykonawczą), a nawet – orzekającą (kary), a więc kompetencje zróżnicowane z punktu widzenia powiązania z poszczególnymi «władzami» (w znaczeniu formalnym). Nie ma zatem przeszkód konstytucyjnych, by przez ustawy przydawać KRRiT kompetencji bardzo różnych gatunkowo, czyniąc z niej organ o kompetencjach mieszanych z punktu widzenia trójpodziału władzy. Inaczej mówiąc, Krajowa Rada [...] może, w zgodzie z Konstytucją, obok kompetencji kontrolnych czy ochrony prawa, wykonywać, z woli ustawodawcy zwykłego,

⁸ K. Chałubińska-Jentkiewicz: *Media audiowizualne. Konflikt regulacyjny w dobie cyfryzacji*, Warszawa 2011, s. 250.

⁹ Wyrok TK z 23.03.2006 r., sygn. K 4/06, op. cit.

¹⁰ Tamże.

¹¹ P. Czarny [w:] Sarnecki Paweł (red.): *Prawo...*, op.cit., s. 375.

kompetencje dystrybucyjne, wykonawcze, decyzyjne czy administracyjne, jak by się ich nie nazwało, a także, w określonych ramach i pod pewnymi warunkami, orzecznicze, jeżeli tylko służyć będą sprawnej realizacji konstytucyjnej funkcji «stania na straży» wymienionych tam wartości (wolności prasy i prawa do informacji)¹².

Rozważenia wymaga też cel i zakres działania KRRiT, w tym jej uprawnień kontrolnych, których poszukiwać należy w zwrotach, jakimi posługuje się wspomniany art. 213 ust. 1 Konstytucji, odwołujący się do kategorii „wolności słowa”, „prawa do informacji” oraz „interesu publicznego”, rozszerzony w art. 6 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji (dalej: „urt”) o „samodzielność dostawców usług medialnych” oraz „otwarty i pluralistyczny charakter radiofonii i telewizji”. Oznacza to, że KRRiT „powinna w swojej działalności czuwać nad przestrzeganiem prawa i wolności jednostki mających podstawowe znaczenie w sferze masowego komunikowania się, to znaczy wolności poglądów i prawa do informacji [...]. Powszechnie uważa się, że cechą ustroju demokratycznego jest pluralizm w różnych dziedzinach życia, w tym także w sferze informacji i głoszenia poglądów. Do kompetencji KRRiT należy więc przeciwstawianie się, za pomocą prawem określonych środków, wszelkim działaniom, zwłaszcza nadawców programów

radiowych i telewizyjnych, skierowanym przeciwko podstawom i interesom społeczeństwa demokratycznego. Implikuje to z kolei możliwość ograniczania w określonych sytuacjach konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności, gdyż nieraz tak należy rozumieć stanie na straży interesu publicznego¹³. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że pozycja ustrojowa KRRiT „umożliwia ponoszenie przez ten organ odpowiedzialności za interes publiczny”¹⁴.

Dualizm organów

Należy zwrócić szczególną uwagę na kolejną cechę wyróżniającą KRRiT w polskim systemie prawa, jaką jest współistnienie dwóch organów w ramach jednej instytucji. Stosownie do art. 5 urt, KRRiT jest organem państwowym właściwym w sprawach radiofonii i telewizji, którego misję i zadania określił ustawodawca szczegółowo w art. 6 ust. 1 i 2 urt. Zgodnie zaś z art. 33 ust. 2 urt, Przewodniczący KRRiT jest organem właściwym w sprawach koncesji, który, z mocy art. 33 ust. 3 urt, podejmuje decyzję w sprawie koncesji na podstawie uchwały KRRiT. Ponadto, na podstawie art. 41 ust. 3 urt, Przewodniczący KRRiT jest organem prowadzącym rejestr programów telewizyjnych rozpowszechnianych wyłącznie w systemie teleinformatycznym i programów rozprowadzanych. Analiza przepisów ustawy prowadzi jednak do

¹² W. Sokolewicz: *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jako problem prawnokonstytucyjny* [w:] *Wolność słowa w mediach*, XLV Ogólnopolska Konferencja Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Spała 2003, D. Górecki (red.), Łódzkie Towarzystwo Naukowe, s. 56.

¹³ B. Banaszak: *Konstytucja...*, op.cit., s. 1034.

¹⁴ Wyrok TK z 9.09.2004 r., sygn. K 2/03, OTK-A 2006, nr 3, poz. 32.

wniosku, że katalog samodzielnych kompetencji Przewodniczącego KRRiT daleko wykracza poza wyżej wskazany zakres.

W modelu ukształtowanym przepisami ustawowymi Przewodniczący KRRiT jest nie tylko jednym z członków organu o charakterze kolegialnym, który jako *primus inter pares* posiada kompetencje do kierowania pracami i reprezentowania KRRiT, ale jest też zarazem „jednoosobowym organem państwowym i w tym charakterze wydaje między innymi decyzje administracyjne”¹⁵. Z jednej strony Przewodniczący KRRiT posiada zatem „pewne kompetencje administracyjne w ramach całego organu, jakim jest KRRiT, z drugiej zaś, uprawnień władcze, przysługujące wyłącznie jemu, których nie ma Krajowa Rada jako organ kolegialny”¹⁶. W obecnym stanie prawnym trudno uznać za uzasadnione stanowisko, że organem właściwym w sprawach koncesji jest w istocie KRRiT, zaś Przewodniczący KRRiT jest jednoosobowym organem administracji, „któremu ustawowo powierzono działalność operacyjną”¹⁷. Trafny jest natomiast, w moim przekonaniu, pogląd, że Przewodniczący KRRiT „poza zadaniami wynikającymi

z funkcji przewodniczenia organowi kolegialnemu, to jest kierowaniem pracami i reprezentacją Krajowej Rady, posiada wiele kompetencji własnych, odrębnych od kompetencji Krajowej Rady, przyznanych mu zarówno przez ustawę o radiofonii i telewizji, jak i inne ustawy. Niektóre z zadań Przewodniczący wykonuje samodzielnie, w przypadku innych jest związany uchwałami Krajowej Rady, jeszcze inne wykonywane są w porozumieniu z Prezesem UKE”¹⁸. Trudno się zgodzić, że Przewodniczący KRRiT to swoisty „organ wewnętrzny”, co wyklucza traktowanie go jako organu (administracji, państwowego, władzy publicznej) odrębnego, samodzielnego i zewnętrznego w stosunku do KRRiT¹⁹. W moim przekonaniu, nie ulega wątpliwości, że przepisy ustawowe kształtują urząd Przewodniczącego KRRiT jako samodzielny, odrębny od KRRiT organ administracji²⁰. W sposób szczególny dualizm współistniejących organów uwidacznia się w postępowaniu koncesyjnym, gdzie „wymagana jest współpraca dwóch organów administracyjnych”²¹ – KRRiT i jej Przewodniczącego. Słusznie zwraca się uwagę, że Przewodniczący KRRiT

¹⁵ L. Garlicki: *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002, s. 341.

¹⁶ A. Matlak [w:] J. Barta, R. Markiewicz, A. Matlak: *Prawo mediów*, Warszawa 2008, s. 152.

¹⁷ K. Chałubińska-Jentkiewicz: *Media audiowizualne...*, op.cit., s. 255.

¹⁸ W. Dziomdziora [w:] S. Piątek (red.), W. Dziomdziora, K. Wojciechowski: *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 100. Autor ten zauważa także, że zadania Przewodniczącego KRRiT zostały przewidziane nie tylko w przepisach ustawy o radiofonii i telewizji, ale także w ustawie z 30.06.2011 r. o wdrożeniu naziemnej telewizji cyfrowej, ustawie z 21.04.2005 r. o opłatach abonamentowych oraz ustawie z 16.07. 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne.

¹⁹ R. Chruściak: *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w systemie...*, op.cit., s. 340.

²⁰ Co potwierdza także sama KRRiT, stwierdzając w § 7 Regulaminu organizacyjnego Biura Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, przyjętego uchwałą KRRiT nr 472/2011 z 28.09.2011 r. ze zm., że jej Przewodniczący „w sprawach wskazanych w ustawie o radiofonii i telewizji jest organem administracji państwowej”, <<http://www.krrit.gov.pl/krrit/biuro-krrit/schemat-organizacyjny>>, dostęp 13.03.2015 r.

²¹ E. Czarny-Drożdżek: *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 358.

„dysponuje szeregiem istotnych kompetencji wywodzonych wprost z przepisów ustawowych bądź z uchwał Krajowej Rady. Realizacja wielu z nich dokonuje się w drodze wydawania decyzji administracyjnych w rozumieniu KPA. Wobec tego uznać należy, że Przewodniczący jest organem administracji państwowej”²².

Od początku funkcjonowania opisanego modelu niejasna i dyskusyjna jest natomiast kwestia wzajemnych relacji pomiędzy KRRiT a jej Przewodniczącym²³. W doktrynie wskazuje się, że stanowi to naturalną konsekwencję „specyficznej budowy KRRiT jako organu państwowego o charakterze kolegialnym, w ramach którego działa inny jednoosobowy organ – Przewodniczący KRRiT, który, zasiadając w KRRiT, wyposażony jest jednak we własne, odrębne od KRRiT kompetencje”²⁴, przy czym dodatkowo „Przewodniczący KRRiT wykonuje pewne funkcje w imieniu KRRiT, na przykład kierując pracami KRRiT lub reprezentując ją na zewnątrz”²⁵.

Rozważenia wymaga kwestia rozbudowanych, autonomicznych kompetencji Przewodniczącego KRRiT w kontekście zadań powierzonych z mocy prawa KRRiT, w tym zwłaszcza tych, które wynikają

wprost z przepisów Konstytucji, kształtują KRRiT jako kolegialny organ kontroli i ochrony prawa.

Uprawnienia kontrolne Przewodniczącego KRRiT

Jak przyjmuje się w doktrynie, kontrola jako funkcja kierowania oznacza „badanie zgodności stanu istniejącego z postulowanym, ustalanie zasięgu i przyczyn rozbieżności oraz przekazywanie wyników tego ustalenia. W tym znaczeniu kontrola jest pewnym procesem. Postępowanie kontrolne ma na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie działalności jednostek poddanych kontroli, rzetelne jego udokumentowanie i dokonanie oceny kontrolowanej działalności według określonych kryteriów. Warunkiem skuteczności kontroli jest dostęp do informacji, a więc posiadanie i użycie właściwych środków kontroli”²⁶. Kontrolę jako proces można opisać przez określenie jego poszczególnych stadiów (faz), wśród których wyróżnia się: stadium informacyjno-rozpoznawcze, analityczno-oceniające i diagnostyczne oraz stadium oddziaływania w zakresie naprawczym²⁷.

Emanacją ustrojowego zamysłu dotyczącego charakteru i pozycji KRRiT jest

²² W. Dziomdziora [w:] S. Piątek (red.), W. Dziomdziora, K. Wojciechowski: *Ustawa o radiofonii i telewizji...*, op.cit., s. 100.

²³ W szczególności na gruncie postępowania koncesyjnego i relacji pomiędzy uchwałą KRRiT a decyzją w sprawie koncesji podejmowaną przez Przewodniczącego KRRiT na jej podstawie; zob. m.in.: E. Czarny-Drożdżek: *Ustawa o radiofonii i telewizji...*, op.cit., s. 358-361; S. Piątek [w:] S. Piątek (red.), W. Dziomdziora, K. Wojciechowski: *Ustawa o radiofonii i telewizji...*, op.cit., s. 362-364; J. Sobczak: *Radiofonii i telewizja. Komentarz do ustawy*, Kraków 2001, s. 398-401.

²⁴ J. Sobczak: *Radiofonii i telewizja...*, op.cit., s. 399.

²⁵ Tamże, s. 399-400.

²⁶ G. Szpor [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, G. Szpor: *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013, s. 86.

²⁷ R. Hauser [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.): *System Prawa Administracyjnego. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 386.

art. 6 ust. 2 pkt 4 urt, który stanowi, że do zadań KRRiT należy sprawowanie w granicach określonych ustawą kontroli działalności dostawców usług medialnych. Sama w sobie powyższa norma zadaniowa ma w istocie bardzo ogólny charakter i nie wyposaża KRRiT w żadne realne środki jej realizacji²⁸. Konkretyzację stanowią tu poszczególne przepisy ustawy odnoszące się do wszystkich stadiów procesu kontrolnego. Co jednak istotne, znaczna część z nich przynależy do Przewodniczącego KRRiT i stanowi jego samodzielną prerogatywę.

W zakresie środków kontroli służących zbieraniu informacji i rozpoznaniu sprawy za podstawowe należy uznać środki dotyczące kontroli pośredniej, polegającej na dokonywaniu przez kontrolującego ustaleń i analiz wyłącznie na podstawie złożonych dokumentów i materiałów²⁹. Zgodnie z art. 10 ust. 2 urt, Przewodniczący KRRiT może żądać od dostawcy usługi medialnej przedstawienia materiałów, dokumentów i udzielenia wyjaśnień w zakresie niezbędnym dla kontroli zgodności działania tego dostawcy z przepisami ustawy, warunkami koncesji lub wiążącymi go aktami samoregulacji. Zakres podmiotowy powyższej kompetencji Przewodniczącego KRRiT odnosi się do dostawców usług medialnych, zdefiniowanych w art. 4 pkt 4

urt, a także – z mocy art. 10 ust. 5 urt – obejmuje operatora rozprowadzającego program. Zakres przedmiotowy został określony szeroko i dotyczy nie tylko zgodności z przepisami ustawy, ale też z warunkami koncesji i aktami samoregulacji. W sposób oczywisty powyższe upoważnienie należy odnosić do kontroli o charakterze ograniczonym, sprawowanej nie w zakresie całej działalności danej osoby czy podmiotu, ale wyłącznie w odniesieniu do sfery, w której występuje on jako dostawca usług medialnych w rozumieniu art. 4 pkt 4 urt. Analogiczne regulacje zawiera także art. 17a ust. 8 urt, odnoszący się do kontroli zgodności działania nadawcy z ustanowionymi w art. 17a ust. 1-7 urt zasadami lokowania produktu³⁰ oraz art. 53b ust. 3 urt, w którym upoważniono Przewodniczącego KRRiT do żądania od operatora rozprowadzającego program udzielenia wyjaśnień, przedstawienia dokumentów, w szczególności rocznego sprawozdania finansowego za poprzedni rok podatkowy, w zakresie wykonania obowiązku związanego z realizacją zasady *must carry*³¹, o którym mowa w art. 43 ust. 1 lub art. 43a ust. 3 urt.

Za słuszne należy uznać zmodyfikowane stanowisko wyrażone w doktrynie³², że wezwanie formułowane przez

²⁸ K. Wąsowski: *Status prawny...*, op.cit., s. 233.

²⁹ R. Hauser Roman [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.): *System...*, op.cit., s. 388.

³⁰ W tym zakresie Przewodniczący KRRiT został wyposażony w możliwość żądania „przedstawienia dokumentacji w zakresie lokowania produktu”, przepis art. 10 ust. 2 urt stosuje się odpowiednio.

³¹ Zasada *must carry* to „obowiązek publicznoprawny [...] wprowadzenia do sieci operatora programów określonego nadawcy [...] w celu realizacji celów interesu publicznego”; por. K. Chałubińska-Jentkiewicz: *Zasada „must carry” – instrument ochrony interesu publicznego*, Przegląd Prawa Handlowego nr 2/2010 r., s. 55.

³² J. Sobczak wyrażał pierwotnie na gruncie art. 10 ust. 2 urt pogląd, że „Ustawa nie przewiduje dla takiego żądania żadnej szczególnej formy. Nie musi być ono wyrażone w formie pisemnej. Wystarczająca wydaje się forma ustna, nawet przekazana telefonicznie”; zob. J. Sobczak: *Radiofonia i telewizja...*, op.cit., s. 180.

Przewodniczącego w trybie art. 10 ust. 2 urt „powinno przyjąć formę pisemną lub elektroniczną oraz być przekazane w taki sposób, aby mieć pewność, że dotarło do adresata”³³. Ustawodawca nie określa terminu, w jakim dostawca usługi medialnej zobowiązany jest przedstawić żądane przez Przewodniczącego KRRiT dokumenty, materiały i wyjaśnienia. Wezwanie skierowane do dostawcy usługi medialnej w trybie art. 10 ust. 2 urt nie podlega jakiegokolwiek formie egzekucji. Niezastosowanie lub niewłaściwe zastosowanie się do wezwania Przewodniczącego KRRiT jest przez ustawodawcę sankcjonowane karą wymierzaną na podstawie art. 54 ust. 2 urt. Podkreślenia wymaga, że przedmiotowa kara nie jest w tym wypadku nakładana na dostawcę usługi medialnej, lecz bezpośrednio na osobę kierującą jego działalnością. Jako przesłanki ukarania ustawodawca wymienia nieudzielenie lub udzielenie nierzetelnych informacji na żądanie Przewodniczącego KRRiT, przewidziane w art. 10 ust. 2 urt. Granice wymiaru kary określono w art. 54 ust. 1 urt. Co istotne, to Przewodniczący KRRiT ma samodzielną kompetencję, począwszy od podjęcia decyzji o wezwaniu dostawcy usługi medialnej w trybie art. 10 ust. 2 urt, przez sformułowanie i wystosowanie właściwego wezwania, stwierdzenie zaistnienia przesłanek ukarania, w tym dokonanie oceny rzetelności przekazanych informacji, aż

po określenie wymiaru kary i wydanie stosownej decyzji. Wszystkie czynności w omówionym powyżej zakresie pozostają w wyłącznej gestii jednoosobowego organu – Przewodniczącego KRRiT; nie wymagają dla ich dokonania i skuteczności uchwały konstytucyjnego organu kolegiального – KRRiT. Taki model został dostrzeżony w doktrynie, gdzie podkreśla się, że Przewodniczący wykonuje te czynności w ramach własnych kompetencji, a zatem nie musi odwoływać się do uchwał KRRiT³⁴. Co istotne, żądanie, o którym mowa w art. 10 ust. 2 urt, stanowi także warunek konieczny nałożenia kary pieniężnej na podstawie art. 53d urt. W przypadku gdy podmiot dostarczający audiowizualne usługi medialne na żądanie nie dostarczy w terminie do 31 marca sprawozdań za poprzedni rok z wykonania obowiązków, o których mowa w art. 47e i 47f urt³⁵, Przewodniczący KRRiT jest zobowiązany wystosować do tego podmiotu żądanie – na podstawie art. 10 ust. 2 urt – wykonania obowiązku sprawozdawczego w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania. Dopiero w razie bezskutecznego upływu tego terminu Przewodniczący KRRiT jest uprawniony do wydania decyzji – na podstawie art. 53d ust. 1 urt – nakładającej karę pieniężną, jednak nie na podmiot, który nie dopełnił obowiązku sprawozdawczego, a na osobę kierującą jego działalnością (analogicznie jak w przypadku kary

³³ W. Dziomdziora [w:] S. Piątek (red.), W. Dziomdziora, K. Wojciechowski: *Ustawa o radiofonii i telewizji...*, op.cit. s. 101.

³⁴ Zob. J. Sobczak: *Radiofonia i telewizja...*, op.cit., s. 182.

³⁵ Chodzi tu o obowiązki związane z ochroną małoletnich (art. 47e) i obowiązek promowania audycji wytworzonych pierwotnie w języku polskim oraz audycji europejskich (art. 47f).

nakładanej na podstawie wspomnianego wyżej art. 54 ust. 2 urt). Do zakresu uprawnień informacyjnych Przewodniczącego KRRiT związanych z prowadzeniem kontroli pośredniej należy zaliczyć także, wynikające z art. 20 ust. 1 urt, upoważnienie do wezwania operatora rozprowadzającego program do utrwalenia programu przez okres wskazany w wezwaniu, nie dłuższy niż 14 dni, którego zapis operator jest następnie zobowiązany niezwłocznie przekazać Przewodniczącemu KRRiT.

W sferze oddziaływania naprawczego podstawowe znaczenie mają uregulowania zawarte w art. 10 ust. 3 i 4 urt. Dokonane przez Przewodniczącego KRRiT ustalenia i zgromadzony materiał dowodowy mogą stanowić podstawę do wezwania dostawcy usługi medialnej w trybie art. 10 ust. 3 urt do zaniechania działań w zakresie dostarczania usług medialnych, jeżeli naruszają one przepisy ustawy, uchwały KRRiT lub warunki koncesji. Jak podkreśla się w doktrynie, „Dokonując ustaleń w zakresie wskazanym w art. 10 ust. 2 i 3 urt, Przewodniczący może opierać się wyłącznie na przedłożonych na jego żądanie dokumentach lub złożonych wyjaśnieniach, nie jest natomiast uprawniony do przeprowadzenia kontroli pomieszczeń nadawcy ani wykorzystywanych przez niego urządzeń”³⁶. Należy zauważyć, że skierowanie wezwania do zaniechania naruszeń w trybie art. 10 ust. 3 urt stanowi warunek konieczny

ukarania podmiotu dostarczającego audiowizualne usługi medialne na żądanie na podstawie art. 53c urt. W przypadku stwierdzenia naruszenia jednego z przepisów wymienionych w art. 53c ust. 1 urt, Przewodniczący KRRiT wzywa dostawcę usługi – w trybie art. 10 ust. 3 urt – do usunięcia naruszenia w terminie 14 dni od dnia doręczenia mu wezwania. Jeżeli w wyznaczonym terminie stwierdzone naruszenie zostanie usunięte, nałożenie kary pieniężnej stanie się niedopuszczalne, niezależnie od zakresu i stopnia szkodliwości naruszenia³⁷. Decyzja o ukaraniu nie musi być poprzedzona uchwałą KRRiT. Uchwały KRRiT nie wymaga także wydanie przez Przewodniczącego KRRiT decyzji o ukaraniu na podstawie art. 53a i 53b urt, a więc w przypadku rozpowszechniania programu telewizyjnego w systemie teleinformatycznym bez wpisu do rejestru, oraz decyzji związanych z wykonaniem wspomnianych już obowiązków dotyczących zasady *must carry*. Zgodnie z art. 10 ust. 4 urt, Przewodniczący KRRiT, w tym wypadku na podstawie uchwały KRRiT, może wydać decyzję nakazującą zaniechanie przez dostawcę usługi medialnej działań w zakresie, o którym mowa we wspomnianym ust. 3³⁸. Adresatem decyzji jest dostawca usługi medialnej, lecz zgodnie z przepisem art. 54 ust. 1 urt, w razie niewykonania takiej decyzji przez osobę kierującą działalnością dostawcy usługi medialnej Przewodniczący KRRiT jest

³⁶ J. Sobczak: *Radiofonia i telewizja...*, op.cit., s. 181.

³⁷ Zob. S. Piątek [w:] S. Piątek (red.), W. Dziomdziora, K. Wojciechowski: *Ustawa o radiofonii i telewizji...*, op.cit., s. 491.

³⁸ Na gruncie art. 53 ust. 2 urt, także tą decyzją może być nałożona kara pieniężna.

upoważniony do nałożenia (fakultatywnie) na tę osobę kary pieniężnej, w wysokości nieprzekraczającej jej sześciomiesięcznego wynagrodzenia. Wydanie przez Przewodniczącego KRRiT decyzji w przedmiocie nałożenia kary nie wymaga uprzedniej uchwały KRRiT.

Na gruncie przepisów urt podstawowym dla kształtowania odpowiedzialności ustawowej nadawców przepisem jest art. 53 ust. 1 urt, który wskazuje, że jeśli nadawca narusza wyszczególnione w nim obowiązki, Przewodniczący KRRiT wydaje decyzję nakładającą na nadawcę karę pieniężną w wysokości do 50% rocznej opłaty za prawo do dysponowania częstotliwością przeznaczoną do nadawania programu, a gdy nadawca nie uiszcza opłaty za prawo do dysponowania częstotliwością – karę pieniężną w wysokości do 10% przychodu nadawcy osiągniętego w poprzednim roku podatkowym, uwzględniając zakres i stopień szkodliwości naruszenia, dotychczasową działalność nadawcy oraz jego możliwości finansowe. Zatem to Przewodniczący KRRiT stwierdza naruszenie stanowiące podstawę wymierzenia kary i określa jej wymiar, stosując ustawowe przesłanki wymiaru. Na żadnym etapie postępowania kończącego się wydaniem decyzji o ukaraniu ustawodawca nie zobowiązuje Przewodniczącego KRRiT do uzyskania, wyrażonej w uchwale lub w jakiegokolwiek

innej formie, akceptacji KRRiT jako organu kolegialnego.

Do kontrolnych funkcji Przewodniczącego KRRiT zalicza się też w doktrynie wydawanie zezwoleń na nabycie lub objęcie udziałów albo akcji bądź nabycie prawa z udziałów lub akcji przez osobę zagraniczną w spółce³⁹. W tym wypadku, stosownie do art. 40a ust. 3 urt, Przewodniczący KRRiT wydaje i cofa zezwolenie na podstawie uchwały KRRiT⁴⁰. Samodzielnie, w zakresie własnych kompetencji, Przewodniczący KRRiT dokonuje na podstawie przepisów urt oceny i kontroli obowiązku rozprowadzania określonych programów (*must carry*) oraz może w tym zakresie podejmować działania naprawcze (wezwanie nadawcy do udostępnienia programu operatorowi)⁴¹.

Przewodniczący KRRiT jako samodzielny organ kontroli

Przedstawione wyżej uwagi prowadzą do wniosku, że na gruncie przepisów urt doszło do ukonstytuowania Przewodniczącego KRRiT jako samodzielnego organu kontroli. Ta konstatacja znajduje odzwierciedlenie zarówno w poglądach doktryny, jak i w orzecznictwie sądowym, choć na ogół jest ona wyabstrahowana z konstytucyjnej pozycji KRRiT jako kolegialnego organu kontroli i ochrony prawa. Sąd Najwyższy, rozważając cel, przedmiot i charakter oraz

³⁹ Zob. K. Chałubińska-Jentkiewicz: *Media audiowizualne...*, op.cit., s. 257.

⁴⁰ Uprzedniej uchwały KRRiT wymaga także wydanie przez Przewodniczącego KRRiT decyzji w sprawie zgody na przeniesienie uprawnień z koncesji (art. 38a ust. 3-4 urt) oraz decyzji w sprawie cofnięcia koncesji wydawanej na podstawie art. 38 ust. 1 lub 2 urt (w zw. z art. 33 ust. 3 urt).

⁴¹ Zob. E. Czarny-Drożdżek: *Ustawa o radiofonii i telewizji...*, op.cit., s. 116.

wzajemne relacje pomiędzy przepisami art. 53 ust. 1 i 2 urt oraz art. 10 ust. 3 i 4 urt, wskazuje na Przewodniczącego KRRiT jako państwowy organ kontrolujący działalność nadawców w zakresie przestrzegania przez nich przepisów ustawowych i stwierdza, że „celem uregulowań zawartych w art. 10 ust. 3 i 4 jest zapewnienie przewodniczącemu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji sprawowania w granicach określonych ustawą kontroli działalności nadawców (art. 6 ust. 2 pkt 4 ustawy)”⁴². Należy jednak zauważyć, jak już wspomniano, że przedmiotowy art. 6 ust. 2 pkt 4 urt dotyczy zadań KRRiT jako organu kolegialnego i stanowi ustawową emanację konstytucyjnych podstaw funkcjonowania KRRiT, w tym zwłaszcza art. 213 ust. 1 Konstytucji. W doktrynie powszechnie przyjmuje się, że choć art. 6 ust. 2 pkt 4 urt zobowiązuje KRRiT do sprawowania kontroli działalności dostawców usług medialnych, to środki takiej kontroli przewidziano w art. 10 ust. 2 i 3 urt i wykonuje ją Przewodniczący KRRiT⁴³. W dodatku uprawnienia kontrolne stanowią jego kompetencje własne, odrębne od roli jaką pełni kierując pracami KRRiT i reprezentując ją na zewnątrz⁴⁴. Niektórzy autorzy, postrzegając KRRiT z jednej strony jako organ kontroli mający szczególne zadania związane z ochroną interesu publicznego w mediach, z drugiej zaś jako organ właściwy w sprawach koncesji, wskazują

jednocześnie, że „w środowisku cyfrowym sama reglamentacja traci znaczenie jako instrument ochrony interesu publicznego. Realizacja zadań związanych z ochroną interesu publicznego w mediach może mieć miejsce także jedynie przez wezwanie nadawcy do zaniechania działań w zakresie tworzenia i rozpowszechniania programów, jeżeli naruszają one przepisy ustawy lub uchwały Krajowej Rady”⁴⁵. Tak opisany model zdaje się pomijać, że zgodnie z literalnym brzmieniem art. 33 ust. 2 urt, „organem właściwym w sprawach koncesji jest Przewodniczący Krajowej Rady”, zaś uprawnienie do wzywania dostawców do zaniechania działań naruszających przepisy ustawy, uchwały KRRiT lub warunki koncesji, jest na gruncie urt samodzielną i wyłączną kompetencją Przewodniczącego KRRiT, a nie KRRiT jako organu kolegialnego. Za trafny i uzasadniony uważam pogląd, że „zachodzi sprzeczność pomiędzy przepisem art. 6 ust. 2 pkt 4 a przepisem art. 10 ust. 2 urt, który przyznaje Przewodniczącemu, a nie Krajowej Radzie, uprawnienie do wzywania dostawcy usług medialnych do [...]. Jest to samodzielną kompetencją Przewodniczącego Krajowej Rady, którą może on realizować nie tylko przy braku odpowiedniego upoważnienia ze strony Krajowej Rady w postaci uchwały, ale nawet nie informując Krajowej Rady o podejmowanych działaniach w tym zakresie”⁴⁶. W mojej ocenie, wyraźnie

⁴² Wyrok SN z 14.01.2010 r., sygn.akt. III SK 15/09.

⁴³ J. Sobczak: *Radiofonia i telewizja...*, op.cit., s. 135.

⁴⁴ C. Banasiński (red.), R. Rittler, M. Kolański: *Prawo radiofonii i telewizji w Polsce w świetle standardów europejskich*, Warszawa 2001, s. 51.

⁴⁵ K. Chałubińska-Jentkiewicz: *Media audiowizualne...*, op.cit., s. 253, 256.

⁴⁶ W. Dziomdziora [w:] S. Piątek (red.), W. Dziomdziora, K. Wojciechowski: *Ustawa o radiofonii i telewizji...*, op.cit., s. 85.

i jednoznacznie przepis art. 10 ust. 2 urt „czyni z Przewodniczącego Krajowej Rady organ kontrolny wobec dostawców usługi medialnej”⁴⁷.

Co do zasady, w znaczeniu ogólnoustrojowym, można uznać za uzasadniony pogląd, że „w odniesieniu do działalności audiowizualnej w zakresie zawartości organem kontrolnym właściwym jest KRRiT”⁴⁸. Na wyższą względem Przewodniczącego KRRiT pozycję ustrojową KRRiT zwrócono też uwagę w orzecznictwie⁴⁹. Na gruncie regulacji konstytucyjnej można zgodzić się z opinią, że z tego punktu widzenia KRRiT jest państwowym organem ochrony prawa, który powinien sprawować kontrolę radiofonii i telewizji w sferze respektowania przez nadawców zasad wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji, w takim bowiem zakresie wykładnia językowa pozwala określić właściwość organu wpływającą z art. 213 ust. 1 Konstytucji⁵⁰. Akceptując poglądy sformułowane na gruncie teoretycznych podstaw istnienia KRRiT, nie sposób jednak abstrahować od faktycznej sytuacji prawnej, której ramy zakreślają nie tylko Konstytucja, ale także, a może przede wszystkim, przepisy urt. Po pierwsze, jak trafnie zauważa się w doktrynie – „ustawa o radiofonii i telewizji przydała Krajowej Radzie znacznie więcej uprawnień, niż to wynika

z regulacji konstytucyjnych”⁵¹. Po drugie, jak już wspomniano, konstrukcja ustrojowa wynikająca z przepisów urt opiera się na współistnieniu dwóch organów – KRRiT i Przewodniczącego KRRiT. Należy przy tym podkreślić, że kompetencje Przewodniczącego mogą być związane zarówno z jego rolą jako osoby kierującej pracami KRRiT i reprezentującej ją na zewnątrz, jak też współgrać, w ścisłej korelacji, z kompetencjami KRRiT czy wreszcie stanowić jego samodzielne prerogatywy, których realizacja może odbywać się nie tylko bez związku z uchwałami KRRiT, ale też w zgodzie z prawem – nawet bez informowania KRRiT o podjęciu określonych działań. Choć zarówno na gruncie Konstytucji, jak i art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 urt, KRRiT jako organ kolegialny została ukształtowana jako organ kontroli państwowej i ochrony prawa, to przedmiotowe normy mają charakter ogólny i nie wyposażają same w sobie KRRiT w środki służące ich realizacji. Ustawodawca powierzył natomiast przeważającą część kompetencji kontrolnych nie KRRiT, postrzeganej w doktrynie jako organ kolegialny, który „zapewnia obiektywność rozstrzygnięcia przez skupienie różnych interesów i szerokiej władzy”⁵², lecz jej Przewodniczącemu, który samodzielnie, w zakresie własnych wyłącznych prerogatyw jest uprawniony do:

⁴⁷ Tamże, s. 100.

⁴⁸ K. Chałubińska-Jentkiewicz: *Media audiowizualne...*, op.cit., s. 253.

⁴⁹ Zob. wyrok NSA w Warszawie z 1.10.2010 r., sygn. akt II SA 916/97.

⁵⁰ K. Wąsowski: *Status prawny...*, op.cit., s. 223.

⁵¹ Tamże, s. 237.

⁵² K. Chałubińska-Jentkiewicz: *Media audiowizualne...*, op.cit., s. 255.

- kierowania określonych żądań do dostawców usług medialnych oraz operatorów rozprowadzających program w trybie art. 10 ust. 2 i 5 urt, nadawców w trybie art. 17a ust. 8 urt, a także do operatorów rozprowadzających program na podstawie art. 53b ust. 3 urt;
- wzywania dostawców usług medialnych do zaniechania działań w zakresie dostarczania usług medialnych, jeżeli naruszają one przepisy ustawy, uchwały KRRiT lub warunki koncesji (art. 10 ust. 3 urt);
- oceny wykonania obowiązków związanych z zasadą *must carry* (art. 43 ust. 3 i 4 urt);
- wzywania nadawcy do nieodpłatnego udostępnienia programu operatorowi rozprowadzającemu program (art. 43a ust. 3 urt);
- stwierdzania naruszeń (często związanych z dokonaniem wykładni zwrotów niedookreślonych) i nakładania kar pieniężnych na nadawców (art. 53 ust. 1 urt), dostawców usług medialnych (art. 53a ust. 1 urt), operatorów rozprowadzających program (art. 53b ust. 1 urt), podmioty dostarczające audiowizualne usługi medialne na żądanie (art. 53c ust. 1 urt), osobę kierującą działalnością podmiotu dostarczającego audiowizualne usługi medialne na żądanie (art. 53d ust. 1 urt) oraz na osobę kierującą działalnością dostawcy usługi medialnej (art. 54 ust. 1 i 2 urt).

Zasadnie stwierdza się w doktrynie, że kompetencja kontrolna Przewodniczącego KRRiT ma charakter szczególny także dlatego, iż nie dysponuje on „uprawnieniem do podejmowania czynności kontrolnych, takich jak wstęp do pomieszczeń zajmowanych przez podmiot kontrolowany, przeszukań, oględzin urządzeń czy obiektów budowlanych. Przewodniczący Krajowej Rady może opierać się wyłącznie na materiałach, dokumentach i wyjaśnieniach przekazanych mu przez kontrolowany podmiot”⁵³. Niemniej jednak należy podkreślić, że to właśnie Przewodniczący KRRiT jednoosobowo, a nie kolegialna KRRiT, został przepisami urt upoważniony do podejmowania działań na wszystkich etapach procesu kontrolnego. Nie wyłączając roli, jaką Przewodniczący KRRiT odgrywa jako *primus inter pares* pośród członków KRRiT, kierując pracami Krajowej Rady i reprezentując ją na zewnątrz, nie ulega wątpliwości, że ustawodawca wyraźnie ustanowił go jako odrębny od KRRiT organ administracji państwowej o szerokim zakresie samodzielnych kompetencji. Na szczególną uwagę zasługuje to, że omówione wyżej przepisy urt statuujące w istocie Przewodniczącego KRRiT jako organ umocowany ustawowo do kontroli działalności dostawców usług medialnych zdają się pomijać, iż – zgodnie z literalnym brzmieniem art. 6 ust. 2 pkt 4 urt – sprawowanie w granicach określonych ustawą kontroli działalności dostawców usług medialnych

⁵³ W. Dziomdziora [w:] S. Piątek (red.), W. Dziomdziora, K. Wojciechowski: *Ustawa o radiofonii i telewizji...*, op.cit., s. 100.

należy do podstawowych zadań kolegialnej KRRiT *in gremio*. Oczywiście w praktyce działania organów, przy założeniu dobrej woli osób piastujących poszczególne funkcje, możliwe i najczęściej spotykane jest ukształtowanie relacji pomiędzy KRRiT i jej Przewodniczącym tak, aby unikać sporów kompetencyjnych. Słuszny i uzasadniony jest jednak pogląd, że brak precyzyjnego określenia

tych wzajemnych relacji stanowi istotną wadę ustawy⁵⁴.

TOMASZ ZDZIKOT

radca prawny,
wicedyrektor Departamentu Prawnego
w Biurze Krajowej Rady
Radiofonii i Telewizji

Słowa kluczowe: Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, przewodniczący, radiofonia, telewizja, dualizm organów, dostawca usług medialnych

⁵⁴ Zob. M. Rakowski: *Uwagi o ustawowej regulacji instytucji Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji*, „Państwo i Prawo” nr 10/1996, s. 64, 66.

Artykuł przedstawia osobiste poglądy Autora i nie mogą być one utożsamiane ze stanowiskiem instytucji, w której jest zatrudniony.



Ochrona ziemi przed nieuprawnionymi użytkownikami

Bezumowne korzystanie z gruntów rolnych Skarbu Państwa

OLIWIA BAR

Bezumowni użytkownicy państwowych gruntów to przede wszystkim byli dzierżawcy, którym wygasła umowa dzierżawy, zulekający z oddaniem gruntów podmiotowi wydzierżawiającemu, bądź osoby, które samowolnie zajęły grunty aktualnie niewykorzystywane. Doniesienia prasowe wskazują, że bezumowni użytkownicy państwowych gruntów zgłaszają tereny zajęte w sposób nieuprawniony do płatności wypłacanych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), podczas gdy Skarb Państwa (SP) – pozbawiony wpływów z opłat za korzystanie z tych nieruchomości – traci przez to kilka milionów złotych rocznie.

Wprowadzenie

Podjęta z inicjatywy własnej NIK kontrola pt. „Ochrona gruntów rolnych Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystywaniem” wykazała¹, że bezprawne korzystanie z państwowej ziemi było zjawiskiem powszechnym. W latach 2009–2012 corocznie bezumownie wykorzystywano niemal 12%

niezagospodarowanych gruntów SP administrowanych przez jednostki kontrolowane², co stanowiło od 18,1 tys. ha do 20,9 tys. ha³. Większość z nich (64%) była użytkowana bez wiedzy jednostek odpowiedzialnych za gospodarowanie państwowym mieniem. Pozbawiło to Skarb Państwa potencjalnych wpływów z opłat za korzystanie z tych nieruchomości

¹ Artykuł powstał na podstawie *Informacji o wynikach kontroli ochrony gruntów rolnych Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystywaniem*, NIK, lipiec 2014 r., nr ewid. 187/2013/P/13/138/LBY.

² Kontrolę przeprowadzono w siedmiu oddziałach terenowych Agencji Nieruchomości Rolnych: w Gdańsku, Gorzowie Wielkopolskim, Olsztynie, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu; w czterech regionalnych zarządkach gospodarki wodnej: w Poznaniu, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu oraz w ośmiu zarządkach melioracji i urzędzeń wodnych: w Gdańsku, Elblągu, Olsztynie, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie, Wrocławiu i Zielonej Górze.

³ Badaniem objęto nierozdysponowane grunty rolne Skarbu Państwa o powierzchni co najmniej 0,5 ha użytków rolnych, które w poszczególnych latach 2009–2012 (od 1 stycznia do 31 grudnia) były w całości nierozdysponowane.

w szacunkowej wysokości 29,6 mln zł⁴. W tym samym okresie ARiMR wypłaciła bezumownym użytkownikom tych gruntów łącznie 75,8 mln zł unijnych dopłat. Brak tytułu prawnego do gruntu nie jest bowiem przeszkodą w uzyskaniu płatności z ARiMR.

Dbłość o powierzone mienie to jeden z najistotniejszych elementów prawidłowej gospodarki nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa. Z obowiązku dbałości wynika powinność ochrony mienia przed nieuprawnionym jego wykorzystywaniem. Podstawowym sposobem wykonania tego obowiązku jest zapewnienie należytego, bezpośredniego nadzoru nad administrowanymi gruntami, „fizyczne” dogłębne i dokonywanie ich bieżącej kontroli.

Istotny wpływ na zapewnienie należytej ochrony gruntów SP mają obowiązujące w danej jednostce administrującej państwowym mieniem zasady oddawania nieruchomości do odpłatnego korzystania. Powinny one odwoływać się do obiektywnych kryteriów wyboru potencjalnych użytkowników, wykluczających bezumownych dzierżawców, oraz do jawności, sprawności i konkurencyjności postępowania, a także do równego traktowania wszystkich zainteresowanych.

Niestosowanie tych zasad może sprzyjać samowolnemu zajmowaniu gruntów aktualnie niewykorzystywanych.

Skuteczna ochrona mienia wymaga również podejmowania działań zmierzających do wyeliminowania nieprawidłowości, które już zaistniały. Jednostka gospodarująca państwowym mieniem może egzekwować swoje uprawnienia właścicielskie na drodze sądowej, na przykład przez powództwo o wydanie nieruchomości⁵, przywrócenie stanu zgodnego z prawem lub zaniechanie naruszeń⁶. Możliwe jest również skorzystanie z ochrony posesoryjnej, określonej w art. 344 § 1 k.c.⁷ Pokryciu strat poniesionych w okresie pozbawienia władztwa nad rzeczą służą z kolei tak zwane roszczenia uzupełniające, określone w art. 224 k.c. (żądanie wynagrodzenia za korzystanie z rzeczy, zwrot pożytków lub ich równowartości oraz odszkodowanie za szkodę spowodowaną zużyciem rzeczy, jej pogorszeniem lub utratą)⁸. Skuteczność działań właściciela w tym zakresie w oczywisty sposób wpływa na skalę bezumownego korzystania z jego mienia.

Nadzór nad powierzonym majątkiem

W latach 2009–2012 we władaniu 19 jednostek kontrolowanych znajdowało się od

⁴ Dotyczy gruntów rolnych SP objętych próbą badawczą, bezumownie wykorzystywanych bez wiedzy jednostek kontrolowanych w latach 2009–2012 (średnio 64% gruntów bezumownie wykorzystywanych, objętych próbą badawczą).

⁵ Roszczenie windykacyjne, o którym mowa w art. 222 § 1 ustawy z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (DzU.2014.121 ze zm.).

⁶ Roszczenie negatoryjne przewidziane w art. 222 § 2 k.c.

⁷ Roszczenie o przywrócenie poprzedniego stanu posiadania oraz o zaniechanie naruszeń.

⁸ Od dnia wejścia w życie z dniem 3.12.2011 r. art. 39b ustawy z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (DzU.2015.1014) nie wszystkie wskazane formy rekompensaty mają zastosowanie w przypadku Agencji Nieruchomości Rolnej (tj. zwrot pożytków lub ich równowartości).



157 tys. ha do 175 tys. ha nierozdysponowanych gruntów rolnych SP⁹ o jednostkowej powierzchni co najmniej 0,5 ha użytków rolnych (od 65% do 61% wszystkich niezagospodarowanych gruntów rolnych administrowanych przez te podmioty). Zdaniem kierowników tych jednostek, na wymienione nieruchomości nie było zapotrzebowania ze strony potencjalnych użytkowników, głównie dlatego, że grunty te miały niekorzystną lokalizację, niską bonitację, były rozdrobnione albo ich stan prawny był nieuregulowany.

Tymczasem corocznie od 8% do 9% tych gruntów było z powodzeniem wykorzystywanych rolniczo i przynosiło swoim użytkownikom wymierne korzyści. Za lata 2009–2012 ARiMR wypłaciła osobom korzystającym z tych nieruchomości 46,7 mln zł. Niezapewnienie skutecznego nadzoru nad tym majątkiem i dopuszczenie do corocznego, bezprawnego użytkowania od 11,8 tys. ha do 14,2 tys. ha państwowych gruntów spowodowało niezyskanie przez Skarb Państwa potencjalnych wpływów w szacunkowej kwocie 29,6 mln zł. Przypadki korzystania z nierozdysponowanych gruntów rolnych SP bez wiedzy jednostek kontrolowanych wystąpiły w 17 spośród 19 jednostek objętych badaniem (89%). Największa skala tego zjawiska dotyczyła gruntów będących we władaniu skontrolowanych oddziałów Agencji Nieruchomości Rolnej (ANR) i wyniosła średnio 8,3% (od 4,0% do 13,9%). W odniesieniu do gruntów rolnych

związanych z gospodarką wodną odsetek ten wyniósł średnio 2,1%, to jest od 0% do 6,5% – w przypadku regionalnych zarządów gospodarki wodnej (RZGW) oraz od 0,3% do 8,6% – w przypadku zarządów melioracji i urzędzeń wodnych (ZMiUW).

Kontrola ujawniła fakty dopuszczenia do ponownego zajmowania nieruchomości przez osoby, którym ten sam grunt wcześniej protokolarnie odebrano. W toku kontroli zidentyfikowano także jednostkowe, lecz szczególnie naganne przypadki nielegalnego użytkowania gruntów rolnych SP przez pracowników jednostek kontrolowanych. Bezumowni użytkownicy państwowych gruntów nie tylko nie ponosili opłat za ich dzierżawę, lecz czerpali z tego tytułu również inne korzyści, między innymi w postaci dopłat unijnych do ziemi rolnej. Izba powiadomiła o tym Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministra Środowiska oraz marszałków wszystkich województw. Z ustaleń kontroli wynikało również, że niezagospodarowane użytki rolne były bezumownie zajmowane przez spółki o podobnej nazwie, mające tę samą siedzibę i te same władze. Fakt, że pobierały one płatności do bezumownie wykorzystywanych gruntów SP położonych w różnych częściach kraju może wskazywać na zorganizowany charakter takiej działalności.

Niezapewnienie należytego nadzoru nad powierzonym majątkiem oddziały terenowe (OT) ANR uzasadniały koniecznością angażowania pracowników

⁹ Grunty nierozdysponowane lub niezagospodarowane to grunty, które nie zostały oddane do odpłatnego albo nieodpłatnego korzystania (np. nie zostały wydierżawione, użyczone, oddane w użytkowanie).

w kluczową dla Agencji sprzedaż nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP). RZGW i ZMiUW odwoływały się do swoich podstawowych obowiązków: gospodarowania wodami i zapewnienia ochrony przed powodzią. Konsekwentnie zwracano uwagę na brak możliwości technicznych i kadrowych objęcia kontrolą wszystkich nierozdysponowanych gruntów rolnych, z uwagi na ich duże rozdrobienie. Biorąc powyższe pod uwagę, NIK wniosła o niezwłoczne zidentyfikowanie i odzyskanie bezumownie zajętych terenów, a następnie ich właściwe zagospodarowanie.

Niebagatelne znaczenie dla ochrony gruntów SP przed nieuprawnionym wykorzystywaniem ma także podejmowanie współpracy z organami i instytucjami, które rejestrują określone informacje o nieruchomościach. Do wykonywania tego zadania szczególnie przydatne może być korzystanie z prowadzonych przez ARiMR ewidencji: producentów, gospodarstw rolnych oraz wniosków o przyznanie płatności.

Spośród 17 jednostek kontrolowanych, w których wystąpiły przypadki bezumownego korzystania z państwowych gruntów rolnych, tylko siedem podejmowało współpracę z ARiMR. Były to oddziały terenowe ANR, przy czym dwa z nich – w Poznaniu i Warszawie – uczyniły to dopiero w 2013 r., mimo że ustawowe uprawnienie posiadały od 3 grudnia 2011 r.¹⁰

Niektóre z pozostałych pięciu korzystały z tego uprawnienia incydentalnie.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła podjętą przez prezesów ANR i ARiMR inicjatywę współpracy, sfinalizowaną podpisaniem w kwietniu 2013 r. porozumienia, na mocy którego ANR uzyskała bezpośredni dostęp do danych zgromadzonych w ewidencjach ARiMR. Zdaniem NIK, jednak zbyt późno nawiązano tę współpracę. Rozpoczęcie jej niezwłocznie po 3 grudnia 2011 r. mogłoby ograniczyć skalę ujawnionego w trakcie kontroli bezprawnego korzystania z państwowych gruntów rolnych.

Wiedza o administrowanych nieruchomościach

Warunkiem koniecznym prowadzenia prawidłowej gospodarki powierzonym mieniem jest posiadanie bieżących i rzetelnych informacji o stanie administrowanych nieruchomości. Tymczasem ponad połowa jednostek kontrolowanych nie dysponowała danymi o liczbie, powierzchni lub aktualnym stanie zagospodarowania administrowanych gruntów rolnych SP. Niejednokrotnie dopiero w trakcie kontroli NIK jednostki te dowiadywały się o państwowych gruntach rolnych, które podlegały ich administracji. Takie przypadki odnotowano przede wszystkim w ZMiUW.

Zgodnie z art. 14 ust. 4 ustawy z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne¹¹, gospodarowanie innym mieniem związanym z gospodarką

¹⁰ Art. 6a ustawy z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w zw. z art. 1 pkt 2 i art. 12 ustawy z 16.09.2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (DzU.2011.233.1382).

¹¹ DzU.2015.469 (dalej jako: „Prawo wodne”).



wodną¹², stanowiącym własność SP, wykonują: właściwy miejscowo starosta, realizujący zadanie z zakresu administracji rządowej, lub odpowiednio organy oraz jednostki, o których mowa w art. 11 ust. 1 Prawa wodnego (m.in. marszałek województwa, Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej), lub jednostki, którym to mienie zostało – najczęściej dużo wcześniej – powierzone, w tym regionalne zarządy gospodarki wodnej¹³ lub zarządy melioracji i urządzeń wodnych. Te ostatnie, funkcjonujące do 31 grudnia 1998 r. jako wojewódzkie państwowe jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, zostały przejęte z mocy prawa z dniem 1 stycznia 1999 r. przez samorząd województwa wraz z mieniem Skarbu Państwa będącym w ich władaniu, z wyjątkiem wałów przeciwpowodziowych wraz z gruntami, na których są posadowione oraz terenów między korytem wody płynącej a wałami przeciwpowodziowymi.

Wymienione składniki mienia będącego w trwałym zarządzie ZMiUW pozostały własnością Skarbu Państwa¹⁴, co oznaczało, że ZMiUW od 1 stycznia 1999 r. mógł gospodarować w imieniu marszałka województwa (o ile został do tego upoważniony) częścią dotychczasowego mienia, przejętą przez samorząd województwa.

Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną nie rozstrzygnęły natomiast jednoznacznie, czy ZMiUW, na rzecz którego ustanowiono trwałe zarząd przed 1 stycznia 1999 r., jest nadal uprawniony do gospodarowania wspomnianym innym mieniem SP związanym z gospodarką wodną, o którym mowa w art. 14 ust. 4 Prawa wodnego, to jest terenami między korytem wody płynącej a wałami przeciwpowodziowymi oraz wałami przeciwpowodziowymi wraz z gruntami, na których są posadowione. Brakuje bowiem uregulowania kwestii wygaśnięcia trwałego zarządu wspomnianymi nieruchomościami, ustanowionego na rzecz ZMiUW przed 1 stycznia 1999 r. Może to wskazywać, że wolą ustawodawcy było pozostawienie trwałego zarządu w dyspozycji ZMiUW, pomimo że podmioty te stały się samorządowymi jednostkami organizacyjnymi.

Niemniej jednak uznanie, że ZMiUW jako samorządowa jednostka organizacyjna dysponuje nieruchomościami Skarbu Państwa będącymi w jej trwałym zarządzie, bez wyraźnego uregulowania tej kwestii w przepisach prawnych, budzi kontrowersje w świetle art. 43 ust. 5 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁵. Z artykułu tego wynika

¹² Prawo wodne nie definiuje pojęcia „innego mienia związanego z gospodarką wodną”. Z treści poprzedzającej art. 14 ust. 4 Prawa wodnego można wnioskować, że „innym mieniem związanym z gospodarką wodną” będzie wszystko to, co nie jest wymienione w art. 14 ust. 1-3 tej ustawy, a więc m.in. grunty niebędące gruntami pokrytymi wodami powierzchniowymi (np. znajdujące się w czaszy zbiornika czy stopnia wodnego, poza linią brzegu) oraz urządzenia wodne wymienione w art. 9 ust. 1 pkt 19 Prawa wodnego, m.in. budowle piętrzące, zbiorniki i stopnie wodne, kanały, rowy, wały przeciwpowodziowe.

¹³ Art. 214 Prawa wodnego.

¹⁴ Art. 25 ust. 1 pkt 4, art. 26 ust. 1 oraz art. 60 ust. 1 i art. 70 ustawy z 13.10.1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (DzU.1998.133.872 ze zm.).

¹⁵ DzU.2015.782 ze zm.

bowiem, że nieruchomości stanowiące przedmiot własności lub przedmiot użytkownika wieczystego Skarbu Państwa nie mogą być – co do zasady – oddawane w trwałą zarząd samorządowym jednostkom organizacyjnym bez wyraźnego uregulowania tej kwestii w przepisach odrębnych.

Taki stan prawny skutkuje tym, że w stosunku do części wspomnianych gruntów nie jest prowadzona prawidłowa gospodarka majątkiem publicznym. Świadczy o tym bezumowne zajmowanie tych terenów, wydawanie zgód na ich użytkowanie przez podmioty do tego nieuprawnione oraz nieskładanie deklaracji podatku od nieruchomości i podatku rolnego. Często praktyką było również odsyłanie wnioskodawców zainteresowanych legalną dzierżawą do innych podmiotów, najczęściej wójtów lub starostów, którzy – podobnie jak ZMiUW – informowali o braku kompetencji do zawarcia umów dzierżawy takich terenów.

Minister Środowiska, odpowiadając na wniosek NIK o uporządkowanie stanu prawnego nieruchomości SP związanych z gospodarką wodną, o których mowa w art. 14 ust. 4 Prawa wodnego w zw. z art. 70 pkt 3 i 4 przepisów wprowadzających ustawy reformujące administrację publiczną, poinformował, że aby nie budziło wątpliwości, który z podmiotów jest uprawniony do gospodarowania nimi, aktualnie trwają prace nad założeniami projektu nowej ustawy – Prawo wodne.

O istniejącym problemie i potrzebie jego pilnego rozwiązania Prezes NIK poinformował również Ministra Administracji i Cyfryzacji.

Udostępnianie gruntów SP do odpłatnego korzystania

W latach 2009–2012 większość gruntów rolnych SP będących we władaniu jednostek kontrolowanych była rozdysponowana i zajmowała powierzchnię od 1,2 mln ha w 2009 r. do 1 mln ha w 2012 r. (od 82% do 80% administrowanych gruntów rolnych SP). Spośród 14 jednostek udostępniających osobom zainteresowanym grunty rolne SP do odpłatnego korzystania tylko kontrolowane OT ANR były zobowiązane, na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących, do wydzierżawiania tych nieruchomości w trybie przetargowym¹⁶.

W pozostałych siedmiu jednostkach skontrolowanych grunty rolne SP udostępniano bezprzetargowo, na podstawie złożonego przez osobę zainteresowaną wniosku, przy czym w trzech ZMiUW nie określono nawet wewnętrznych zasad wydzierżawiania tego mienia. Dodatkowo większość dyrektorów niezobowiązanych do konkurencyjnego trybu wydzierżawiania państwowych gruntów (86%) nie podawała do wiadomości publicznej informacji o przeznaczeniu takich nieruchomości do odpłatnego korzystania. W części z nich stwierdzono przypadki wydzierżawiania administrowanych gruntów własnym pracownikom. Dyrektor jednego

¹⁶ Zob. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 14.01.2009 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania przetargów na dzierżawę nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (DzU.2013.1142).



z kontrolowanych RZGW wydał nawet zarządzenie uprawniające pracowników, emerytów i rencistów tej jednostki do wnoszenia opłat czynszowych w wysokości obniżonej o 50%.

NIK sygnalizowała, że niezapewnienie jawności i konkurencyjności postępowania przy udostępnianiu gruntów rolnych SP oraz równego traktowania wszystkich zainteresowanych może wskazywać na ryzyko wystąpienia sytuacji korupcyjnych. Jako niecelowe i niezgodne z zasadami efektywnego gospodarowania oceniono stosowanie nierównych zasad w ustalaniu opłat za korzystanie z wydzierżawianych gruntów, uprawniających pracowników RZGW do wnoszenia opłat w obniżonej wysokości.

Kontrola NIK ujawniła również, że w przetargach na dzierżawę gruntów SP z powodzeniem uczestniczyły osoby, które bezumownie korzystały z nieruchomości administrowanych przez kontrolowanych organizatorów przetargów. W ogłoszeniach o dzierżawie państwowych gruntów nie wskazywano, że bezumowne korzystanie z państwowego mienia będzie przesłanką wykluczającą z przetargu. Działo się tak z uwagi na brak w tym zakresie bezpośredniej podstawy prawnej. Co więcej, bezprawne zajmowanie gruntów tuż przed przetargami, o których wiedziano z publikowanych przez ANR ogłoszeń przetargowych, stało się w – opinii kontrolowanych – zjawiskiem powszechnym.

Odpowiadając na wniosek NIK o zmianę ustawy z 19 października 1991 r.

o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹⁷ (dalej jako: „ugnr”) w taki sposób, aby przepisy tej ustawy określały obowiązek i przesłanki wykluczenia z uczestnictwa w przetargach na dzierżawę nieruchomości ZWRSP bezumownych użytkowników gruntów Zasobu, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi poinformował, że stosowny projekt zmian już znajduje się w Sejmie.

Minister Środowiska poinformował natomiast, że rozwiązania przyjęte w założeniach projektu nowej ustawy – Prawo wodne uwzględniają postulaty NIK w kwestii zapewnienia transparentności, konkurencyjności i sprawności procesu wydzierżawiania innego mienia SP związanego z gospodarką wodną, a także równego traktowania wszystkich wnioskodawców zainteresowanych dzierżawą takich terenów.

Windykacja nieruchomości bezumownie wykorzystywanych

Pierwszym krokiem na drodze do odzyskania władztwa nad gruntem jest wystąpienie z żądaniem wydania zajmowanej nieruchomości. NIK ustaliła, że przyjęta w tym zakresie praktyka oddziałów terenowych ANR prowadziła do odzyskiwania gruntów na długo po rozwiązaniu lub wygaśnięciu dzierżawy. Zawierane umowy nie przewidywały, że ostatni dzień ustalonego okresu korzystania z gruntu jest dniem zwrotu nieruchomości do Zasobu. Zamiast tego umieszczano w nich postanowienie zobowiązujące dzierżawców do

¹⁷ DzU.2015.1014.

wydania nieruchomości na przykład w terminie jednego miesiąca od daty doręczenia pisemnego wezwania do jej wydania. Występowały przypadki żądania wydania nieruchomości bez wskazania terminu wykonania tego obowiązku. Istotne w sprawie jest jednak to, że samo wezwanie do wydania nieruchomości następowało długo po zakończeniu umówionego okresu dzierżawy; na przykład w ANR OT w Gdańsku – po upływie od 21 dni do nawet 2 lat.

Zdaniem NIK, taki tryb postępowania, nawet gdyby przebiegało ono zgodnie z wytycznymi Prezesa ANR¹⁸ nakazującymi doręczanie pisemnego wezwania do wydania nieruchomości co najmniej jeden miesiąc przed datą wygaśnięcia umowy, był nadmiernie skomplikowany. Wszelkie opóźnienia, do jakich w tym zakresie dochodziło, były w istocie przyzwoleniem na bezumowne korzystanie z nieruchomości Zasobu. Co więcej, wady tego systemu przyczyniały się do powstawania kolejnych nieprawidłowości, to jest niewzywania do wydania nieruchomości lub zwlekania z ich odbiorem mimo wezwania.

Konsekwencją niewydania w wyznaczonym terminie bezumownie wykorzystywanej nieruchomości powinno być niezwłoczne wystąpienie z roszczeniem windykacyjnym lub wnioskiem o wszczęcie postępowania egzekucyjnego w związku z nadaniem klauzuli wykonalności aktowi notarialnemu, w którym dłużnik uprzednio poddał się egzekucji obejmującej obowiązek wydania nieruchomości. Tymczasem NIK ujawniła przypadki

zaniechań i nieuzasadnionych opóźnień w kierowaniu spraw na drogę sądową przeciwko bezumownym użytkownikom odmawiającym wydania państwowych gruntów. Dotyczyło to trzech spośród siedmiu skontrolowanych oddziałów terenowych ANR (42%). Ich bezczynność w tym zakresie oznaczała w istocie aprobatę bezumownego korzystania z gruntów Zasobu.

Trzeba jednak zwrócić uwagę na to, że trudności z egzekwowaniem uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa do gruntów rolnych wykorzystywanych w sposób nieuprawniony wynikały nie tylko z przyczyn leżących po stronie kontrolowanych. NIK ustaliła, że istotnym problemem były również trwające nawet kilka lat postępowania sądowe o wydanie nieruchomości. Niejednokrotnie do ostatecznego przejęcia nieruchomości dochodziło dopiero przez egzekucję komorniczą. Takie problemy wystąpiły we wszystkich skontrolowanych oddziałach terenowych ANR. Na przykład ANR OT w Gorzowie Wielkopolskim odzyskał bezumownie użytkowane grunty Zasobu w trybie wydania komorniczego po upływie od 432 do 1220 dni od daty żądania zwrotu (w ośmiu przypadkach). W ANR OT we Wrocławiu okres nieuprawnionego dysponowania gruntem wynosił od czterech miesięcy do ponad siedmiu lat, między innymi w związku z trwaniem postępowań sądowych i komorniczych. W ANR OT w Gdańsku dwa postępowania sądowe o wydanie nieruchomości trwały odpowiednio cztery i sześć lat. W innych

¹⁸ Nr ZGZ-dn-4201-41-16/1090/06/ES z 11.04.2006 r.



trzech – sprawy nadal były w toku, mimo upływu odpowiednio: dwóch, czterech i dziewięciu lat. W konsekwencji okres bezumownego korzystania z tych gruntów Zasobu wynosi już odpowiednio: trzy, dziewięć i trzynaście lat. W jednym przypadku, mimo przejęcia nieruchomości przez komornika sądowego i przekazania jej do Zasobu, grunt nadal pozostawał w bezumownym użytkowaniu.

Nieskuteczne okazywały się również sporadycznie podejmowane przez kontrolowane jednostki próby zawiadomiania organów ścigania o procederze bezumownego korzystania z nieruchomości SP. Ochrona gruntów przed nieuprawnionym wykorzystywaniem może być bowiem dochodzona nie tylko na drodze cywilnoprawnej. Wolność jednostki od naruszeń jej prawa do decydowania o tym, kto może przebywać w miejscach, w których jest ona gospodarzem, jest chroniona przez art. 193 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny¹⁹ (k.k.). Prawo własności i prawo wyłącznego, swobodnego korzystania z miejsc takich, jak las, pole, ogród, pastwisko, łąka lub grobla jest również przedmiotem ochrony z art. 157 ustawy z 20 maja 1971 – Kodeks wykroczeń²⁰ (k.w.).

Niestety, przedmiotem czynności wykonawczej przestępstwa z art. 193 k.k. (tradycyjnie nazywanego „naruszeniem miru domowego”) jest tylko taki obszar

(w przypadku terenu), który został ogrodzony. Nieudane okazywały się również incydentalne próby dochodzenia ochrony gruntów rolnych SP przed nieuprawnionym wykorzystywaniem na podstawie art. 157 k.w., mimo że przedmiotem ochrony w tym wypadku jest również teren nieogrodzony (las, pole, pastwisko czy łąka). Przy ustalaniu odpowiedzialności sprawcy znaczenie ma bowiem okoliczność nieopuszczenia danego miejsca, pomimo wyraźnego żądania uprawnionego. Zatem do wyczerpania znamion tego wykroczenia konieczne jest wejście sprawcy na wskazany w art. 157 k.w. teren, fizyczne przebywanie tam i nieopuszczenie go na wezwanie osoby uprawnionej. Trzeba mieć na względzie, że bezumowne użytkowanie nieruchomości odbywa się najczęściej pod nieobecność pracowników jednostek kontrolowanych. W większości przypadków przybywają oni na miejsce po wykonaniu zabiegów agrotechnicznych i opuszczeniu gruntu przez bezumownego użytkownika.

NIK ustaliła, że niezawiadomianie o podejrzeniu popełnienia wykroczenia z art. 157 k.w. uzasadniano niską karą przewidzianą za ten czyn (grzywna do 500 zł lub nagana) oraz obawą znacznego wydłużenia toczącego się postępowania cywilnego zarówno o wydanie nieruchomości, jak i o zapłatę wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie. Z treści art. 177 § 1 pkt 4

¹⁹ DzU.1997.88.553 ze zm. Zob. A. Zoll (red.), A. Barczak-Oplustil, G. Bogdan, Z. Ćwiąkalski, M. Dąbrowska-Kardas, P. Kardas, J. Majewski, J. Raglewski, M. Rodzyńkiewicz, M. Szewczyk, W. Wróbel: *Kodeks karny. Część szczególna*, tom II, *Komentarz do art. 117-277 k.k.*, Zakamycze 2006.

²⁰ DzU.2015.1094. Zob. T. Grzegorzczak (red.), W. Jankowski, M. Zbrojewska: *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Lex 2010.

ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego²¹ wynika bowiem, że sąd może zawiesić postępowanie z urzędu, jeżeli ujawni się czyn, którego ustalenie na drodze karnej lub dyscyplinarnej mogłoby wywrzeć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy cywilnej. Biorąc powyższe pod uwagę, NIK zwróciła się do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie prac nad wprowadzeniem zaostrożenia sankcji za bezprawne zajęcie cudzego, nieogrodzonego gruntu oraz niezależnienia ścigania sprawcy od wcześniejszego wezwania go do opuszczenia nielegalnie zajętego terenu.

Warunki przyznawania płatności

Określając szczegółowe warunki przyznania płatności, o której mowa w art. 7 ust. 1 ustawy z 26 stycznia 2007 r. o płatnościach bezpośrednich²², krajowy ustawodawca wskazał na posiadanie gruntu rolnego jako ustawową przesłankę warunkującą skuteczne rozpoznanie wniosku o przyznanie tej płatności. W przepisach wymienionej ustawy nie został sformułowany wymóg legitymowania się tytułem prawnym do użytkowanego gruntu.

Wnioskodawca nie musi zatem wykazywać, że przysługuje mu prawo do gruntu, a jedynie że faktycznie posiada grunty rolne w dniu 31 maja (roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie płatności), utrzymuje je zgodnie z normami i przestrzega wymogów w zakresie zarządzania nimi przez cały rok kalendarzowy, w którym został złożony wniosek o przyznanie płatności. Oznacza to, że niedysponowanie stosownym tytułem prawnym do nieruchomości nie powoduje automatycznego wyłączenia użytkownika gruntu z systemu pomocy unijnej, gdyż uprawniony do płatności jest także posiadacz samoistny i zależny bez tytułu prawnego²³.

ARiMR nie potrafi określić, ile osób w całej Polsce pobiera pieniądze za nie swoją ziemię²⁴. Z ustaleń kontroli rozpoznawczej²⁵ wynika, że wykorzystywany przez ARiMR system deklaracji działek rolnych, mimo iż opiera się na danych z ewidencji gruntów i budynków, nie wykorzystuje zawartych w nim informacji dotyczących właściciela, a w odniesieniu do gruntów państwowych i samorządowych – innych osób fizycznych lub prawnych władających określonymi gruntami. W praktyce

²¹ DzU.2014.101 ze zm.

²² DzU.2012.1164 ze zm.; dalej jako: „ustawa o płatnościach bezpośrednich”.

²³ Analogiczne rozwiązania przyjęto w ustawie z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (DzU. 2015.308 ze zm.). Por. art. 7 ust. 1 i 8 ust. 1 tej ustawy, zwanej dalej „ustawą o płatnościach bezpośrednich z 2015 r. Podobne regulacje wynikają również z § 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 11.03.2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)” objętego „Programem rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013” (DzU.2009.40.329 ze zm.) oraz §§ 2 i 3 rozporządzeń Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 26.02.2009 r., a następnie z 13.03.2013 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego „Programem rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013” (DzU.2009.33.262 ze zm., a następnie DzU.2013.361 ze zm.).

²⁴ <http://wyborcza.biz/Firma/1,101618,11929177,Jak_wyorac_unijna_doplate_czyli_piraci_na_ciagnikach.html>

²⁵ Kontrolę przeprowadzono m.in. w Kujawsko-Pomorskim Oddziale Regionalnym ARiMR w Toruniu.



wykorzystuje się jedynie dane o identyfikatorach, powierzchni i położeniu działek ewidencyjnych. Dodatkowo, od 2011 r. ARiMR zrezygnowała z aktualizacji swoich baz danych wszystkimi informacjami pozyskiwanymi ze starostw, w tym dotyczącymi kwestii właścicielskich. Oznacza to, że obecnie bazy danych ARiMR są nieaktualne, a jednocześnie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego corocznie wzrastają. W latach 2004–2012 ARiMR przeprowadziła dziewięć kampanii naboru wniosków i do 31 grudnia 2012 r. wypłaciła ogółem 78,2 mld zł, z czego prawie 10,8 mld zł (14%) w 2012 r.²⁶. Z dopłat korzystają również osoby bezprawnie uprawiające cudzy grunt, nie ponosząc należnych opłat za korzystanie z tego mienia. Stawia to je niewątpliwie w pozycji uprzywilejowanej w stosunku do dzierżawców zobowiązanych do zapłaty czynszu dzierżawnego na podstawie zawartej ze Skarbem Państwa umowy. Sytuacja ta godzi w konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej²⁷ i może wywoływać naruszenie zasad konkurencji.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi negatywnie odniósł się jednak do wniosku NIK o podjęcie prac nad zmianą ustawy

o płatnościach bezpośrednich tak, aby jej przepisy uniemożliwiały przyznawanie dopłat do bezprawnie użytkowanych gruntów rolnych Skarbu Państwa, argumentując to tym, że proponowane rozwiązania mogłyby być uznane za niezgodne z prawem unijnym – w tym wypadku z rozporządzeniem Rady (WE) nr 73/2009 z 19 stycznia 2009 r.²⁸. Do reguł określonych w tym akcie odwołuje się między innymi ustawa o płatnościach bezpośrednich.

Wymienione akty prawne (art. 124 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 73/2009 oraz art. 7 ust. 1 ustawy o płatnościach bezpośrednich) określają, że systemem jednolitej płatności obszarowej²⁹ mogą być objęte działki rolne znajdujące się w posiadaniu rolnika w dniu ustalonym przez państwo członkowskie (w przypadku Polski – w dniu 31 maja). Przepisy te nie uzależniają przyznania płatności bezpośrednich od przedstawienia ważnego tytułu prawnego potwierdzającego prawo wnioskodawcy do korzystania z gruntów, na których prowadzi on działalność rolniczą. W „Informacji o wynikach kontroli ochrony gruntów rolnych Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystywaniem” Izba wskazywała na ten fakt kilkakrotnie.

²⁶ Sprawozdanie z działalności ARiMR za 2012 r., s. 26;

<http://www.arimr.gov.pl/fileadmin/pliki/zdjecia_strony/223/Sprawozdanie_ARiMR_2012.pdf>.

²⁷ Na temat zasady sprawiedliwości społecznej wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny m.in. w wyroku z 6.11.2010 r., sygn. akt K/2/10 (DzU.2010.222.1456).

²⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 z 19.01.2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (DzU.U.E.L.30.16 ze zm.) – dalej jako: „rozporządzenie nr 73/2009”.

²⁹ Płatność bezpośrednia – zgodnie z art. 2 pkt. 9 ustawy o płatnościach bezpośrednich – oznacza jednolitą płatność obszarową oraz oddzielną płatność z tytułu owoców miękkich, o której mowa w art. 129 rozporządzenia nr 73/2009. Zob. również art. 1 ust. 1 oraz art. 7 ust. 1 i 8 ust. 1 ustawy o płatnościach bezpośrednich z 2015 r.

Należy jednak podkreślić, że rozporządzenie nr 73/2009 nakłada na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia, aby transakcje finansowane z Europejskiego Funduszu Gwarancji Rolnej (EFGR) były rzeczywiście wykonywane i prawidłowo przeprowadzane, a także do zapobiegania

nieprawidłowościom i ich korygowania. W tym celu państwa członkowskie powinny uruchomić zintegrowany system administrowania i kontroli dotyczący płatności bezpośrednich³⁰ (system zintegrowany). Wymóg podejmowania przez państwa członkowskie środków niezbędnych do zapewnienia prawidłowości i rzeczywistej

³⁰ Zob. motyw 20 rozporządzenia nr 73/2009, który odwołuje się do rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 z 21.06.2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (DzU.U.E.L.2005.209.1) – dalej jako: „rozporządzenie nr 1290/2005”. Z art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 1290/2005 (w brzmieniu obowiązującym do 31.12.2013 r.) wynika, że państwa członkowskie:

- a) przyjmują, w ramach wspólnej polityki rolnej, wszystkie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne, jak również podejmują wszelkie inne środki konieczne do zapewnienia skutecznej ochrony interesów finansowych Wspólnoty, w szczególności w celu:
 - i. upewnienia się co do prawdziwości i prawidłowości operacji finansowanych przez EFRG i EFRROW;
 - ii. zapobiegania nieprawidłowościom i ich ściganiu;
 - iii. odzyskiwania kwot utraconych na skutek nieprawidłowości lub zaniedbań;
- b) ustanawiają skuteczny system zarządzania i kontroli, obejmujący zatwierdzanie sprawozdań oraz poświadczenie wiarygodności rachunków poparte podpisem kierującego akredytowaną agencją płatniczą. Od 1 stycznia 2014 r. powyższą kwestię reguluje rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z 17.12.2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (DzU.U.E.L.2013.347.549) – dalej jako: „rozporządzenie nr 1306/2013”. W motywie 39 rozporządzenia nr 1306/2013 zapisano, że w celu ochrony interesów finansowych budżetu Unii, państwa członkowskie powinny podejmować środki w celu upewnienia się, czy transakcje finansowane przez fundusze rzeczywiście mają miejsce i są poprawnie wykonywane. Państwa członkowskie powinny ponadto zapobiegać wszelkim nieprawidłowościom lub niewywiązywaniu się z obowiązków przez beneficjentów, wykrywać je i skutecznie zwalczać. W tym celu zastosowanie ma rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95. W związku z powyższym w art. 58 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1306/2013 ustalono, że:
 1. Państwa członkowskie przyjmują, w ramach WPR, wszystkie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne, a także podejmują wszelkie inne środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony interesów finansowych Unii, w szczególności w celu:
 - a) kontroli zgodności z prawem i prawidłowości operacji finansowanych przez fundusze;
 - b) zapewnienia skutecznego zapobiegania nadużyciom finansowym, w szczególności w obszarach o zwiększonym poziomie ryzyka, które będzie miało charakter odstraszcający, z uwzględnieniem kosztów i korzyści, jak również proporcjonalności takich środków;
 - c) zapobiegania nieprawidłowościom i nadużyciom finansowym, ich wykrywania i usuwania;
 - d) nakładania skutecznych, odstraszających oraz proporcjonalnych kar zgodnie z prawem unijnym, a w przypadku braku stosownych przepisów – zgodnie z prawem krajowym oraz, w razie konieczności, wszczynania w tym celu postępowań sądowych;
 - e) odzyskiwania nienależnych płatności wraz z odsetkami oraz, w razie konieczności, wszczynania w tym celu postępowań sądowych.
 2. Państwa członkowskie ustanawiają skuteczne systemy zarządzania i kontroli w celu zapewnienia zgodności z prawodawstwem regulującym unijne systemy wsparcia, zmierzające do zminimalizowania ryzyka strat finansowych dla Unii.
Rozporządzenie nr 1306/2013 oraz przepisy przyjęte na jego podstawie mają zastosowanie do systemów przewidzianych w rozporządzeniu nr 1307/2013 (zob. art. 5 rozporządzenia nr 1307/2013).



realizacji transakcji związanych z interesami finansowymi Unii Europejskiej wynika również z art. 8 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich³¹.

System zintegrowany powinien obejmować takie elementy, jak: skomputeryzowaną bazę danych, system identyfikacji działek rolnych, system identyfikacji i rejestracji uprawnień do płatności, wnioski o pomoc, zintegrowany system kontroli, jednolity system rejestrowania tożsamości każdego rolnika, który składa wniosek o pomoc³². W części „wnioski o pomoc” (art. 19 rozporządzenia nr 73/2009) ustalono, że każdego roku rolnicy składają wnioski o płatności bezpośrednie, wskazując stosownie do sytuacji: wszystkie działki rolne leżące na terenie danego gospodarstwa; uprawnienia do płatności deklarowanych do aktywowania; wszelkie inne informacje przewidziane w niniejszym rozporządzeniu lub przez dane państwo członkowskie. Zakres swobodnego uznania w odniesieniu do dokumentów i dowodów

wymaganych od beneficjentów płatności został utrzymany w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013³³.

Skala i charakter stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie ochrony gruntów rolnych Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystywaniem dowodzą, że konieczna jest weryfikacja dotychczasowych, obowiązujących na gruncie ustawy o płatnościach bezpośrednich, rozwiązań przyjętych w ramach swobodnego uznania w odniesieniu do dokumentów lub dowodów wymaganych od beneficjentów płatności. Obecnie dowodem potwierdzającym posiadanie gruntów rolnych (ujętych we wnioskach) w dniu 31 maja roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie płatności obszarowych, jest oświadczenie wnioskodawcy³⁴. Wyniki kontroli wykazały, że taki system umożliwia wnioskodawcom nieuczciwe korzystanie z terenów innych podmiotów. Bezsporne jest bowiem, że ogromna skala zjawiska nielegalnego użytkowania nieruchomości rolnych Skarbu Państwa potęgowana jest możliwością uzyskania płatności bezpośredniej

³¹ DzU.UE.L.312.1.

³² Art. 14 i 15 ust. 1 rozporządzenia nr 73/2009.

³³ Art. 72 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 stanowi, że każdego roku rolnik powinien złożyć wniosek o płatności bezpośrednie lub wniosek o płatność w odniesieniu do stosownych środków obszarowych i działań związanych ze zwierzętami w ramach rozwoju obszarów wiejskich, obejmujący odpowiednio: wszystkie działki rolne w gospodarstwie, jak również grunty nierolnicze, których dotyczy wniosek o wsparcie, uprawnienia do płatności deklarowane do aktywowania; oraz wszelkie inne informacje przewidziane w niniejszym rozporządzeniu lub wymagane w związku z wdrożeniem odpowiedniego sektorowego prawodawstwa rolnego lub wymagane przez dane państwo członkowskie.

³⁴ Zob. art. 18 ust. 4 ustawy o płatnościach bezpośrednich i § 3 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 11.03.2010 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakie powinny spełniać wnioski w sprawach dotyczących płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (DzU.2010.39.215 ze zm.). Aktualnie § 3 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakie powinny spełniać wnioski w sprawach dotyczących płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (DzU. 2015.352).

do tych gruntów. Nie przeciwstawiają się temu w dostatecznej mierze regulacje obowiązujące w polskim systemie zintegrowanym. Konieczne jest zatem przyjęcie rozwiązań uniemożliwiających przyznanie dopłat do bezprawnie użytkowanej państwowej ziemi.

Korzystając z zakresu swobodnego uznania, państwa członkowskie powinny uwzględnić cele przepisów unijnych dotyczących pomocy oraz przestrzegać ogólnych zasad prawa wspólnotowego, w szczególności zasady proporcjonalności³⁵. Należy wskazać, że wymóg przedstawienia ważnego tytułu prawnego potwierdzającego oświadczenie wnioskodawcy o użytkowaniu gruntów rolnych, na których prowadzi on działalność rolniczą, w celu zapobiegania nieuczciwemu korzystaniu z terenów innych podmiotów, został uznany przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej za odpowiadający wymogom zasady proporcjonalności³⁶.

Krajowy ustawodawca w art. 7 ust. 6 ustawy o płatnościach bezpośrednich stanowi, że w przypadku, gdy działka rolna stanowi przedmiot posiadania samoistnego i posiadania zależnego, płatności obszarowe przysługują posiadaczowi zależnemu, to jest temu, kto nią faktycznie włada jako użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą. W takim stanie

prawnym uzasadnione wydaje się ograniczenie obowiązku przedstawienia ważnego tytułu prawnego potwierdzającego oświadczenie wnioskodawcy o użytkowaniu gruntów rolnych jedynie do posiadaczy zależnych. Byłoby to adekwatne do ustaleń przeprowadzonej kontroli. Trzeba mieć na względzie również to, że część rolników indywidualnych może nie mieć uregulowanych spraw własnościowych (np. z powodu nieprzeprowadzonych spraw spadkowych). Z tego powodu przyjęcie rozwiązań uniemożliwiających przyznanie dopłat do bezprawnie użytkowanych gruntów rolnych słusznie ograniczono również przedmiotowo – do nieruchomości Skarbu Państwa. Tylko tych dotyczyła zresztą kontrola NIK, co determinuje zakres przedmiotowy sformułowanych przez Izbę wniosków.

Podsumowanie

Kontrola NIK wykazała rażące zaniedbania w gospodarowaniu powierzonym mieniem Skarbu Państwa. Przyczynami stwierdzonych nieprawidłowości były jednak nie tylko zaniedbania jednostek kontrolowanych (nieskuteczny nadzór nad powierzonym majątkiem, brak bieżących, rzetelnych danych o stanie administrowanych nieruchomości, nieprzestrzeganie zasad jawności i konkurencyjności oraz sprawnego i równego traktowania wnioskodawców zainteresowanych legalną dzierżawą

³⁵ Zasada ta wymaga, aby środki wprowadzone na mocy przepisu były właściwe dla osiągnięcia zakładanego celu i nie wykraczały poza to, co niezbędne dla jego realizacji. Powyższa reguła powinna być przestrzegana zarówno przez prawodawcę wspólnotowego, jak i ustawodawców i sądy krajowe, które stosują prawo wspólnotowe (zob. wyrok TSUE z 17.01.2008 r. w sprawach połączonych C-37/06 i C-58/06 *Viamex Agrar Handel*).

³⁶ Wyrok TSUE z 24.06.2010 r. w sprawie C-375/08 – *Luigi Pontini i in.*



państwowego mienia, niepodejmowanie lub opieszale podejmowanie działań prawnych zmierzających do przejęcia bezumownie użytkowanych gruntów rolnych). Bezprawnemu wykorzystywaniu gruntów rolnych Skarbu Państwa sprzyjały również obowiązujące regulacje, niezapewniające skutecznej ochrony ani w Kodeksie karnym, ani w Kodeksie wykroczeń. Do powstania wskazanych nieprawidłowości przyczynił się także nieuporządkowany stan prawny gruntów Skarbu Państwa związanych z gospodarką wodną. Dodatkowym problemem okazała się przy tym przewlekłość sądowych postępowań cywilnych w sprawach przeciwko bezumownym użytkownikom państwowych nieruchomości oraz

niewymagający okazania tytułu prawnego do gruntu system przyznawania płatności unijnych. Wskazuje to na potrzebę przeanalizowania funkcjonalności obecnego systemu obrotu państwowymi gruntami rolnymi oraz dokonanie niezbędnych zmian w obowiązujących przepisach prawnych. Z takim postulatem zwróciła się do Prezesa Rady Ministrów sejmowa Komisja do spraw Kontroli Państwowej w decyzji uchwalonej na posiedzeniu 16 grudnia 2014 roku³⁷.

OLIWIA BAR
wicedyrektor
Delegatury NIK w Bydgoszczy

Słowa kluczowe: grunty rolne, bezumowne wykorzystywanie, umowa dzierżawy, gospodarka państwowa, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

³⁷ <[http://orka.sejm.gov.pl/opinie7.nsf/nazwa/kop_d39/\\$file/kop_d39.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie7.nsf/nazwa/kop_d39/$file/kop_d39.pdf)>

Potrzeby bytowe, wsparcie psychologiczne i społeczne

Usamodzielnianie się wychowanków pieczy zastępczej

MIROSŁAW MIŁOŃ

Choć od kilkunastu lat spada w Polsce liczba dzieci do 18. roku życia, to jednocześnie liczba młodych osób pozostających w pieczy zastępczej rośnie, co wskazuje na słabe wspieranie rodzin z problemami opiekuńczo-wychowawczymi w środowisku lokalnym. Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła 25 powiatowych centrów pomocy rodzinie i miejskich ośrodków pomocy społecznej. Z ustaleń kontroli w wyniku, że obowiązujące od 1 stycznia 2012 r. zasady wsparcia dla osób usamodzielniających się są nieskuteczne i dalekie od ich potrzeb i oczekiwań.

Wprowadzenie

Liczba wychowanków powyżej 18. roku życia opuszczających pieczę zastępczą wynosi około 6 tys. rocznie. Osoba, która z powodu sieroctwa lub niewłaściwej opieki rodzicielskiej została umieszczona przez sąd rodzinny w pieczy zastępczej i w niej osiągnęła pełnoletność, może po opuszczeniu dotychczasowego miejsca pobytu otrzymać wsparcie, które ma jej pomóc w usamodzielnieniu się. Podstawę prawną udzielania wsparcia wychowankom rodzin zastępczych, rodzinnych domów dziecka, placówek opiekuńczo-wychowawczych lub regionalnych placówek opiekuńczo-terapeutycznych stanowi – poczynając od

1 stycznia 2012 r. – ustawa z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej¹.

Usamodzielnienie wychowanków pieczy zastępczej to nie tylko problem wsparcia finansowego. Badania dowodzą, że nawet najbardziej dojrzała młodzież na rok przed opuszczeniem placówki przejawia niechęć do jakichkolwiek zmian w swoim życiu, obserwuje się także wysoki poziom lęku i agresji. Dzieje się tak dlatego, że wychowanie w placówce opiekuńczo-wychowawczej najczęściej polega na kompensowaniu braku własnej rodziny przez wszechstronną pomoc i organizowanie każdego dnia pobytu. Prowadzi to do utraty samodzielności,

¹ J.t. DzU.2013.135 ze zm.; zwana dalej: „ustawą o pieczy zastępczej” lub „upz”.



bierności i przyjęcia postawy roszczeniowej – wychowanek nabiera przekonania, że jako pokrzywdzony przez los wymaga specjalnego traktowania.

Należy zauważyć niepokojące zjawisko stałego wzrostu liczby dzieci w pieczy zastępczej (na podstawie danych GUS²), co oznacza, że zakres zadań związanych z ich usamodzielnianiem nie będzie się zmniejszał. Od kilkunastu lat systematycznie spada w Polsce liczba dzieci do 18. roku życia – z 8446 tys. w 2005 r. do 7432 tys. w 2013 r., to jest o 12%. Jednocześnie liczba dzieci pozostających w pieczy zastępczej w tym okresie wzrosła z 69 857 w 2005 r. do 74 413 w 2013 r., to jest o 6,5%, co wskazuje – mimo zmniejszenia się populacji dzieci – na słabe wspieranie rodzin z problemami opiekuńczo-wychowawczymi w środowisku lokalnym³.

NIK skontrolowała 25 powiatowych centrów pomocy rodzinie i miejskich ośrodków pomocy społecznej⁴. Ponadto przeprowadzono anonimowe badanie ankietowe wśród opiekunów usamodzielnienia i pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej, którzy skorzystali z pomocy na usamodzielnienie. Badaniami objęto 1079 wychowanków usamodzielnionych w latach 2010–2011 oraz 808 usamodzielnionych w latach 2012–2013 zgodnie z przepisami ustawy o pieczy zastępczej.

Z ustaleń kontroli w wynika, że obowiązujące od 1 stycznia 2012 r. zasady wsparcia dla osób usamodzielniających się są nieskuteczne i dalekie od ich potrzeb i oczekiwań. Znaczna część wychowanków pieczy zastępczej nie staje się samodzielną, lecz po prostu z jednej formy pomocy przechodzi na inną: korzysta z pomocy społecznej i zasiłków dla bezrobotnych. Spośród próby blisko tysiąca wychowanków, którzy podjęli usamodzielnienie, 23% korzystało ze świadczeń pomocy społecznej, 31% zarejestrowało się w powiatowych urzędach pracy jako bezrobotni, 14% przerwało proces usamodzielnienia, a kolejne 14% wróciło do patologicznego środowiska, z którego wcześniej trafiło do pieczy zastępczej.

Warunki usamodzielniania

Osobie opuszczającej po osiągnięciu pełnoletności rodzinę zastępczą, rodzinny dom dziecka, placówkę opiekuńczo-wychowawczą lub regionalną placówkę opiekuńczo-terapeutyczną przysługuje pomoc na usamodzielnienie. Pomoc ta może być pieniężna (przyznanie świadczenia na kontynuowanie nauki, usamodzielnienie, zagospodarowanie) lub niepieniężna (pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, w uzyskaniu zatrudnienia, pomoc na zagospodarowanie w formie

² W przypadku rodzinnej pieczy zastępczej przedmiotem badania GUS jest liczba dzieci przebywających w rodzinach zastępczych i rodzinnych domach dziecka (RDD) według stanu na 31 grudnia. Sprawozdania sporządzane są zbiorczo dla poszczególnych typów rodzin zastępczych i RDD przez powiatowe centra pomocy rodzinie i miejskie ośrodki pomocy społecznej.

³ Na podstawie danych GUS: *Pomoc społeczna i opieka nad dzieckiem i rodziną w 2012 r.* oraz *Mały rocznik statystyczny 2014*.

⁴ Artykuł opracowano na podstawie Informacji o wynikach kontroli *Pomoc w usamodzielnianiu się pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej*, NIK, nr ewid. 189/2014/P/14/45/KPS, grudzień 2014 r.

rzeczowej). Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej daje pełnoletniemu wychowankowi możliwość przebywania w dotychczasowej placówce opiekuńczo-wychowawczej lub rodzinie zastępczej – za zgodą rodziny zastępczej, osoby prowadzącej rodzinny dom dziecka albo dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej – nie dłużej jednak niż do ukończenia 25. roku życia, pod warunkiem, że wychowanek się uczy.

W latach 2012–2013 powiaty przyznały 179 592 świadczeń pieniężnych na kontynuowanie nauki na łączną kwotę 182 389,1 tys. zł, 4161 świadczeń na usamodzielnianie na łączną kwotę 38 038,6 tys. zł oraz 3338 świadczeń na zagospodarowanie na łączną kwotę 20 227,9 tys. zł. Wychowankowi opuszczającemu dom dziecka czy rodzinę zastępczą przysługują świadczenia: jednorazowe – na zagospodarowanie w wysokości około 1500 zł i na usamodzielnienie od 1650 zł do 6600 zł (w zależności od okresu przebywania w pieczy zastępczej) oraz miesięczne – 500 zł – na kontynuowanie nauki. W praktyce oznacza to, że młodemu człowiekowi, który chce się uczyć i jeszcze nie podejmuje pracy, comiesięczne świadczenie w wysokości 500 zł musi wystarczyć na wszystko: na opłacenie mieszkania, jedzenia i nauki. Są to minimalne

kwoty określone w ustawie o pieczy zastępczej. We wszystkich objętych kontrolą jednostkach wskazywano, że środki te są niewystarczające. Samorządy powiatowe nie były jednak skłonne do ich podwyższenia przez przeznaczenie na ten cel dodatkowych środków własnych, mimo że taka możliwość wynika z art. 153 upz. Tylko w jednym przypadku wypłacano świadczenia w wysokości wyższej niż minimalna, określona przepisami ustawy o pieczy zastępczej.

Trzeba zaznaczyć, że w okresie objętym kontrolą regulacje prawne dotyczące procesów usamodzielnienia pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej były niejednolite. Większość wychowanków będących w trakcie usamodzielnienia stanowiły osoby, które opuściły pieczę zastępczą w poprzednich latach i korzystają ze świadczeń na podstawie art. 240 ust. 1 upz⁵. Osoby usamodzielniające się po 1 stycznia 2012 r. zostały objęte nowymi rozwiązaniami, określonymi w ustawie o pieczy zastępczej. Przepisy tej ustawy nie objęły wychowanków placówek wymienionych w art. 88 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej⁶. Stan ten prowadzi do nierównego traktowania poszczególnych grup wychowanków. Wysokość pomocy pieniężnej na usamodzielnienie została zróżnicowana w zależności od momentu rozpoczęcia

⁵ Stosownie do art. 240 ust. 1 upz, do pomocy dla osób usamodzielnianych, które przed dniem wejścia w życie ustawy o pieczy zastępczej opuściły rodzinę zastępczą albo placówkę opiekuńczo-wychowawczą, albo pobierają pomoc przyznaną im na podstawie art. 88 ust.1 ustawy z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej stosuje się przepisy dotychczasowe.

⁶ Dotyczy osób opuszczających, po osiągnięciu pełnoletności, dom pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży oraz schronisko dla nieletnich, zakład poprawczy, specjalny ośrodek szkolno-wychowawczy, specjalny ośrodek wychowawczy, młodzieżowy ośrodek socjoterapii zapewniający całodobową opiekę i młodzieżowy ośrodek wychowawczy.



procesu usamodzielnienia (przed lub po zmianie ustawy), formy pieczy zastępczej, w jakiej wychowanek przebywa (rodziny zastępcze spokrewnione oraz inne formy pieczy zastępczej), jak również od okresu przebywania w pieczy uprawniającego do otrzymania świadczeń. Na przykład, wychowanek zakładu poprawczego, usamodzielniany na podstawie ustawy o pomocy społecznej, po roku przebywania w zakładzie nabywa prawa do świadczeń na kontynuowanie nauki, natomiast wychowanek rodziny zastępczej spokrewnionej, usamodzielniany na podstawie ustawy o pieczy zastępczej – dopiero po trzech latach⁷ przebywania w pieczy zastępczej. W przypadku pomocy na zagospodarowanie pomoc dla osoby opuszczającej rodzinę zastępczą, rodzinny dom dziecka, placówkę opiekuńczo-wychowawczą lub regionalną placówkę opiekuńczo-terapeutyczną wynosi nie mniej niż 1500 zł, podczas gdy dla wychowanków opuszczających schroniska dla nieletnich, zakłady poprawcze, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, specjalne ośrodki wychowawcze oraz młodzieżowe ośrodki socjoterapii⁸, a także wychowanków, którzy rozpoczęli proces usamodzielnienia przed 1 stycznia 2012 r. pomoc ta wynosi nie więcej niż 4941 zł.

Nowe rozwiązania zmieniły finansowe warunki usamodzielniania części wychowanków, szczególnie z rodzin zastępczych

spokrewnionych, co doprowadziło do spadku liczby tych, którzy decydują się usamodzielniać na warunkach określonych w ustawie o pieczy zastępczej. Zgodnie z art. 37 ust. 1 upc, objęcie dziecka pieczą zastępczą następuje na okres nie dłuższy niż do ukończenia 18. roku życia. Jeżeli jednak osoba, która osiągnęła pełnoletność przebywając w pieczy zastępczej, uczy się w formach określonych w art. 37 ust. 2 pkt 1 upc⁹, to zgodnie z tym przepisem może – za zgodą rodziny zastępczej, osoby prowadzącej rodzinny dom dziecka albo dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej – pozostać w niej do ukończenia 25. roku życia. Pozostawanie w pieczy zastępczej zapewnia obecnie wychowankom lepsze warunki finansowe, niż w przypadku jej opuszczenia. Osoba opuszczająca pieczę w większości wypadków otrzymuje świadczenie na kontynuowanie nauki w wysokości 500 zł, które musi wystarczyć na pokrycie wszystkich kosztów związanych z utrzymaniem, co może być trudne w sytuacji braku innych dochodów. Ponadto minimalny okres pobytu w rodzinie zastępczej spokrewnionej, uprawniającej osobę usamodzielniającą się do świadczeń finansowych wynosi trzy lata¹⁰, zatem wychowankowie, którzy przebywali przez okres krótszy niż trzy lata przed osiągnięciem pełnoletności, pozostają w tych rodzinach. Zastępcze rodziny spokrewnione pełnoletnich wychowanków otrzymują miesięczne

⁷ Art. 141 ust. 1 pkt 1 upz.

⁸ § 6 ust.1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 3.08.2012 r. w sprawie udzielania pomocy na usamodzielnienie, kontynuowanie nauki oraz zagospodarowanie (DzU.2012.954).

⁹ Uczy się w szkole, zakładzie kształcenia nauczycieli, na uczelni, u pracodawcy w celu przyuczenia zawodowego.

¹⁰ Art. 141 ust. 1 pkt 1 upz.

świadczenie w wysokości 660 zł, a rodziny niespokrewnione – 1000 zł¹¹. Dlatego we wszystkich jednostkach objętych kontrolą, po wejściu w życie ustawy o pieczy zastępczej nastąpił znaczny wzrost liczby pełnoletnich wychowanków pozostających w rodzinach zastępczych¹².

Brak miejsca do zamieszkania, brak pracy oraz wyższe świadczenia finansowe w przypadku pozostawania w pieczy zastępczej powodują, że pełnoletni wychowankowie zostają w dotychczasowym miejscu pobytu. Liczba osób pełnoletnich pozostających w pieczy zastępczej w Polsce zwiększyła się z 8499 w 2012 r. do 9568 w 2013 r., to jest o 12,6%. Osoby z tej grupy stanowiły w tych latach 10,7% i 12,2% ogólnej liczby wychowanków pieczy zastępczej. Zjawisko dłuższego pozostawania pełnoletnich wychowanków w pieczy można oceniać z dwóch perspektyw. Z jednej strony, sytuacja, w której w rodzinach zastępczych i placówkach będzie przebywała znaczna liczba pełnoletnich młodych ludzi, przy obecnym braku miejsc w pieczy zastępczej oraz braku kandydatów na rodziców zastępczych, prowadzi do zmniejszenia liczby dostępnych miejsc w pieczy. Z drugiej strony, wychowankowie pozostający w pieczy zastępczej mają możliwość kontynuowania nauki i zdobycia kwalifikacji, bez obawy o mieszkanie i utrzymanie. Z badań wynika, że umożliwienie pozostania w pieczy zastępczej po osiągnięciu pełnoletniości jest korzystne z punktu widzenia ich dalszego

rozwoju. Nawet dodatkowy rok pobytu w pieczy zastępczej podnosi młodym ludziom szanse na zdobycie wykształcenia, bezpiecznego miejsca zamieszkania oraz zadbania o zdrowie¹³.

Opiekun usamodzielnienia

Opiekunem usamodzielnienia może być, po wyrażeniu zgody, osoba tworząca rodzinę zastępczą, osoba prowadząca rodzinny dom dziecka, koordynator rodzinnej pieczy zastępczej, pracownik socjalny powiatowego centrum pomocy rodzinie, osoba będąca w placówce opiekuńczo-wychowawczej albo regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej wychowawcą lub psychologiem, albo inna osoba wskazana przez wychowanka.

Rola opiekuna w procesie usamodzielnienia jest bardzo ważna, ponieważ w obecnym systemie jest to jedyna osoba, która – poza pomocą w wypełnieniu obowiązków związanych z usamodzielnianiem i samodzielnym funkcjonowaniem – może młodemu człowiekowi, odczuwającemu naturalny w tej sytuacji lęk przed przyszłością, udzielić wsparcia emocjonalnego i społecznego. Wymaga to przede wszystkim posiadania umiejętności nawiązania i utrzymania bliskiej więzi z wychowankiem, który może doświadczać różnego rodzaju problemów. Tymczasem, jak wynika z ustaleń kontroli, opiekunowie, nawet przy najlepszych chęciach, często sami nie mają ani kwalifikacji, ani realnych możliwości wspierania wychowanka. Najczęściej

¹¹ Art. 80 i 82 upz.

¹² Art. 37 ust. 2 upz.

¹³ <http://www.nga.org/files/live/sites/NGA/files/pdf/0701YOUTH.PDF>



nie otrzymują też żadnego wsparcia w wywiązywaniu się ze swojej roli, na przykład w postaci pomocy psychologa, doradcy zawodowego lub prawnika.

Ustawa o pieczy zastępczej nie określa zadań opiekuna usamodzielnienia, jak to miało miejsce w przypadku ustawy o pomocy społecznej, a tylko odsyła do indywidualnego programu usamodzielnienia, w którym określa się zakres współdziałania osoby usamodzielnianej z opiekunem. W ocenie pracowników powiatowych centrów pomocy rodzinie (PCPR), zakres współpracy często określany jest lakonicznie. Brak doprecyzowania warunków, jakie musi spełniać kandydat na opiekuna powoduje, że część powiatów przy ich zatwierdzeniu kierowała się przepisami ustawy o pomocy społecznej i aktami wykonawczymi wydanymi do niej¹⁴, stanowiącymi, że opiekun usamodzielnienia opiniuje wniosek o przyznanie pomocy pieniężnej na usamodzielnienie i pomoc rzeczową, dokonuje okresowej oceny realizacji indywidualnego programu usamodzielnienia (IPU), modyfikuje go wraz z wychowankiem, jeżeli jest taka konieczność oraz wspiera wychowanka w jego realizacji. Na problemy z wyborem opiekuna usamodzielnienia wskazuje fakt, że w okresie objętym kontrolą dwumiesięczny termin na wskazanie opiekuna usamodzielnienia przed osiągnięciem pełnoletności nie został dotrzymany przez 204 wychowanków spośród 808 objętych kontrolą (25,2%). Opóźnienia

wynosiły od kilku dni do kilkudziesięciu miesięcy.

Z ustaleń kontroli wynika, że opiekunami usamodzielnienia nie zawsze były osoby mające wystarczające kwalifikacje i dające rękojmię należytego wykonania związanych z tym obowiązków, będące wzorem do naśladowania i przykładem skutecznego, samodzielnego rozwiązywania różnych problemów życiowych. Odsetek takich osób wynosił, w zależności od PCPR, od kilku do kilkudziesięciu procent. W rodzinach zastępczych spokrewnionych opiekunami zostają przeważnie osoby bliskie (np. dziadkowie lub rodzeństwo), które często nie są w stanie, z uwagi na brak kompetencji, doświadczenia, posiadanej wiedzy lub wieku sprostać pełnieniu tej funkcji. Często, tuż przed usamodzielnieniem aktywnie interesowali się dzieckiem biologiczni rodzice (wcześniej pozbawieni praw rodzicielskich), którzy również byli wskazywani jako opiekunowie. Wiązało się to z możliwością swobodnego dysponowania świadczeniami, które przysługują usamodzielnianym wychowankom. W przypadku wychowanków rodzinnych domów dziecka, placówek opiekuńczo-wychowawczych lub placówek opiekuńczo-terapeutycznych opiekunami zostawali najczęściej dotychczasowi wychowawcy, to jest osoby, które dobrze znały młodego człowieka, orientowały się w przebiegu procesu usamodzielnienia oraz wykazywały umiejętności pedagogiczne. Osoby te jednak w pełnym

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z 23.12.2004 r. w sprawie udzielania pomocy na usamodzielnienie, kontynuowanie nauki oraz zagospodarowanie.

wymiarze czasu pracy sprawowały opiekę nad dziećmi pozostającymi w placówce i miały bardzo ograniczone możliwości kompletnej opieki nad usamodzielnianym wychowankiem. Dlatego też w większości wypadków po opuszczeniu przez wychowanka placówki rola opiekunów ograniczała się do opiniowania wniosków o pomoc pieniężną na kontynuowanie przez niego nauki lub usamodzielnienie. Powodem takiej sytuacji są trudności w utrzymywaniu kontaktu z wychowankiem, co często, mimo wielu prób, nie udaje się.

Indywidualny program usamodzielnienia

Pomoc na kontynuowanie nauki i na usamodzielnienie uzależniona jest od złożenia wniosku oraz posiadania zatwierdzonego przez kierownika PCPR indywidualnego programu usamodzielnienia, określającego w szczególności: zakres współdziałania osoby usamodzielnianej z opiekunem oraz sposób uzyskania przez osobę usamodzielnianą wykształcenia lub kwalifikacji zawodowych, pomocy w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych oraz w podjęciu zatrudnienia. Program ten opracowywany jest przez osobę usamodzielnianą wspólnie z opiekunem usamodzielnienia lub koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej¹⁵ co najmniej na miesiąc przed osiągnięciem przez nią pełnoletności. W okresie objętym kontrolą problemy z dotrzymaniem wymaganego terminu opracowania indywidualnego programu

usamodzielnienia stwierdzono w przypadku 109 spośród 808 usamodzielnianych wychowanków objętych kontrolą (13,4%), przy czym opóźnienia wynosiły od kilku dni do kilkudziesięciu miesięcy. Trzeba nadmienić, że przepisy ustawy o pieczy zastępczej nie określają terminu, w jakim kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie powinien zatwierdzić program. W kilku jednostkach stwierdzono, że okres ten wynosił nawet kilkanaście miesięcy.

W skontrolowanych jednostkach zatwierdzone indywidualne programy usamodzielnienia pod względem formalnym zawierały wymagane informacje, o których mowa w art. 145 ust. 1 pkt 1 i 2 upz, w tym zakres współdziałania osób usamodzielnianych z opiekunami, sposób uzyskania wykształcenia lub kwalifikacji zawodowych, terminy realizacji poszczególnych działań, na przykład ukończenia szkoły czy uzyskania kwalifikacji zawodowych. Jednak w większości wypadków programy nie uściślały działań w zakresie najtrudniejszych do realizacji form pomocy, jakimi są wsparcie w uzyskaniu przez wychowanków odpowiednich warunków mieszkaniowych oraz zatrudnienia¹⁶. Nie wskazywano również, na jaką pomoc może liczyć usamodzielniający się wychowanek ze strony PCPR. Ze względu na brak wymogów ustawowych, w programach nie określono również sposobu pomiaru oceny zadań spoczywających na wychowankach (wymóg dokonania oceny końcowej wykonania programu wprowadzono

¹⁵ Od 19.09.2014 r. wychowanek opracowuje IPU z opiekunem usamodzielnienia.

¹⁶ Art. 140 ust. 1 pkt 2 upz.



dopiero 19 września 2014 r.), a także zakresu współpracy opiekunów i centrów pomocy rodzinie.

Poważnym problemem w opracowaniu indywidualnych programów usamodzielnienia było to, że inicjatywę przygotowania dokumentacji do usamodzielnienia ustawodawca pozostawił w rękach osób jeszcze niepełnoletnich, które często nie mają sprecyzowanych poglądów co do własnej przyszłości i nie są do końca świadome wagi tych działań. W rezultacie wiele indywidualnych programów usamodzielnienia miało charakter formalny, a ich opracowanie wynikało wyłącznie z konieczności spełnienia wymogów ustawowych (posiadanie zatwierdzonego IPU jest warunkiem koniecznym do uzyskania świadczeń). O ich formalnym charakterze może świadczyć to, że w zdecydowanej większości były to dokumenty sporządzane w ciągu jednego dnia, bez pogłębionej analizy faktycznej sytuacji wychowanka. W konsekwencji miały miejsce liczne przypadki niewywiązania się wychowanków pieczy zastępczej z obowiązków zawartych w IPU, co może dowodzić, że programy te przygotowano bez faktycznego rozpoznania potrzeb i możliwości wychowanków. Szczególnie często występują trudności w procesie kształcenia, jeśli kierunek nauki nie został wybrany zgodnie z możliwościami i predyspozycjami wychowanka. Jak wykazała kontrola, 209 spośród 808 wychowanków (25,9%) nie realizowało IPU zgodnie z planem, to jest nie wywiązywało się z deklaracji w nich zawartych. Jest to jednak liczba niepełna z uwagi na to, że znaczna część zmian nie była zgłaszana do PCPR. Jak stanowi z art. 144 ustawy o pieczy zastępczej, osoby usamodzielniane

są obowiązane niezwłocznie poinformować organ, który przyznał pomoc, o każdej zmianie ich sytuacji osobistej, dochodowej i majątkowej, która ma wpływ na prawo do świadczeń. Prowadzi to do niezgłaszania przez wychowanków informacji o niezrealizowaniu programu usamodzielnienia, gdyż skutkowałoby to wstrzymaniem wypłaty świadczeń.

Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 3 ustawy o pieczy zastępczej, pomoc na kontynuowanie nauki i na usamodzielnienie jest przyznawana przez powiat właściwy ze względu na miejsce zamieszkania wychowanka przed pierwszym umieszczeniem w pieczy zastępczej. Występowały więc sytuacje, że usamodzielniający się wychowanek zamieszkiwał na terenie innego powiatu, a świadczenie pieniężne wypłacał mu inny powiat. W takich wypadkach nie było bezpośredniego kontaktu pomiędzy wychowankiem a pracownikami ośrodka odpowiedzialnego za wypłatę świadczeń pieniężnych, co w zasadzie wykluczało kontrolę przebiegu procesu usamodzielnienia. Niezależnie od powyższego, w ustawie o pieczy zastępczej nie ma przepisów wskazujących kierownika PCPR, który powinien zatwierdzić program usamodzielnienia – zatem nie jest jasne, czy powinien to być kierownik centrum właściwy ze względu na miejsce zamieszkania wychowanka przed umieszczeniem w pieczy zastępczej, czy właściwy ze względu na miejsce osiedlenia się osoby usamodzielnianej.

Sytuację dodatkowo komplikuje brak w ustawie o pieczy zastępczej jednolitego wzoru indywidualnego programu usamodzielnienia, na podstawie którego proces ten powinien przebiegać. Wobec tego

powiatowe centra pomocy rodzinie same opracowały własne wzory, w których zawarły informacje ważne z punktu widzenia danego ośrodka, w tym dokumentację niezbędną do objęcia osoby usamodzielnianej pomocą, o której mowa w art. 140 upz. Informacje te jednak często okazywały się niewystarczające dla ośrodków działających na terenie innych powiatów, co powodowało trudności we współpracy między różnymi ośrodkami w procesie usamodzielnienia wychowanka, który nie zamieszkuje na terenie powiatu odpowiedzialnego za wypłatę świadczeń pieniężnych. Często dzieci trafiają do rodzin zastępczych w odległych miejscowościach i nie wracają do miejsca pochodzenia, co powoduje, że kontakt z wychowankiem jest możliwy wyłącznie za pośrednictwem ośrodka właściwego dla miejsca osiedlenia.

Skuteczność pomocy na usamodzielnienie

Ustalenia kontroli wskazują, że znaczna część wychowanków nie była wystarczająco przygotowana emocjonalnie i społecznie do samodzielnego życia oraz nie otrzymała w okresie usamodzielniania wystarczającej pomocy. Ponadto wsparcie, na jakie mogą liczyć usamodzielniający się wychowankowie jest dalece niewystarczające. Poza opiekunem usamodzielnienia wychowankowie często nie tylko nie mają godnych zaufania bliskich osób, do których mogłyby się zwracać z problemami, ale również nie mają możliwości uzyskania pomocy specjalistów. Dlatego też wychowankowie po uzyskaniu świadczeń często nie mieli motywacji do nauki, zmieniali szkoły, zrywali kontakt z pracownikami PCPR i opiekunami usamodzielnienia.

Uzyskanie świadczeń pieniężnych często traktowane było przez nich jako cel, a nie środek w procesie usamodzielniania. Sytuacje takie stwierdzano praktycznie we wszystkich jednostkach i dotyczyły one od kilku do kilkunastu procent wychowanków.

Ogółem spośród 808 wychowanków objętych szczegółowymi badaniami kontrolnymi 116 (14,4%) zaprzestało realizacji IPU. W przypadku wychowanków rodzin zastępczych wpływ na to miało głównie przebywanie w zastępczym środowisku rodzinnym, które nie było dostatecznie dobrze przygotowane do wychowywania dziecka, a zaistniała sytuacja rodzinna, często wywołana porażką wychowawczą rodziców wobec własnych dzieci, zmusiła niejednokrotnie dziadków do przejścia roli opiekunów.

Wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych charakteryzował niski poziom motywacji do podwyższania kwalifikacji zawodowych i większy stopień demoralizacji, a także niska samoocena, na co nakładała się często konieczność powrotu do dysfunkcyjnego środowiska rodzinnego i przejmowanie złych wzorców rodzinnych. Na niską skuteczność procesu usamodzielnienia wskazują zarówno duży odsetek wychowanków zmuszonych do korzystania z pomocy społecznej, jak i wysoki wskaźnik bezrobocia w tej grupie młodych osób. Stwierdzono, że na 1079 wychowanków pieczy zastępczej usamodzielnionych w latach 2010–2011, 249 z nich (tj. 23,1%) korzystało ze świadczeń pomocy społecznej. Jednocześnie spośród 327 wychowanków, którzy proces usamodzielnienia rozpoczęli w 2012 r. zgodnie z przepisami ustawy o pieczy zastępczej,



102 (tj. 31,2%) zarejestrowało się w powiatowych urzędach pracy jako bezrobotni. Znaczna część wychowanków z powodu braku innych możliwości musi wrócić do środowiska, z którego wcześniej została zabrana. Z badanej próby 808 wychowanków 112 (tj. 13,9%) wróciło do środowiska, z którego pochodzi.

Niewątpliwie skutecznym narzędziem jest świadczenie pieniężne na kontynuowanie nauki, ponieważ motywuje do podnoszenia wykształcenia i kwalifikacji zawodowych, a tym samym zwiększa szansę na podjęcie pracy. Osoby usamodzielniane korzystały z tej formy pomocy najczęściej.

Wychowankowie rodzin zastępczych znacznie częściej kontynuowali naukę, niż wychowankowie placówek opiekuńczo-wychowawczych. Może to wynikać ze znacznie większego dostępu do świadczeń, w stosunku do wychowanków z rodzin dysfunkcyjnych. Jeśli rodzic wychowanka nie żyje, a wcześniej pracował, otrzymuje on z ZUS rentę rodzinną, w przypadku śmierci drugiego z rodziców rentę wraz z dodatkiem dla sierot, która najczęściej wynosi od 600 zł do przeszło 1600 zł miesięcznie. Do tego otrzymuje pomoc na kontynuację nauki z PCPR i bardzo często świadczenia rodzinne (na siebie) z ośrodka pomocy społecznej. Dzięki temu ma do dyspozycji kwotę od 1100 zł do przeszło 2000 zł miesięcznie. Natomiast wychowanek, którego rodzice żyją, ale się nim nie interesują, może liczyć jedynie na pomoc na kontynuację nauki w wysokości 500 zł miesięcznie. W konsekwencji osoby bez

dochodów zmuszone są do podjęcia pracy zarobkowej i nauki w systemie zaocznym i nie zawsze potrafią pogodzić jedno z drugim. Dlatego tylko nieliczni wychowankowie placówek opiekuńczo-wychowawczych podejmują studia wyższe.

Przyznanie pomocy na kontynuowanie nauki jest niezależne od dotychczasowych efektów kształcenia. Pomimo adnotacji umieszczanych w zaświadczeniach wydawanych wychowankom przez szkoły, wskazujących na przykład rażąco niską frekwencję, nie ma podstaw do uchylecia decyzji przyznającej świadczenie. Wstrzymanie wypłaty świadczenia następuje dopiero w momencie skreślenia z listy uczniów (słuchaczy), więc po ewentualnym wykreśleniu z listy usamodzielniani zapisują się do następnej szkoły.

Obecnie przepisy prawne dopuszczają możliwość trzykrotnej zmiany szkoły bez uzasadnionych przyczyn (art.147 pkt 2 upz). W połowie objętych kontrolą PCPR zwracano uwagę, że prowadzi to do nadużyć polegających na pozornym kształceniu, mającym na celu jedynie uzyskanie świadczeń finansowych.

W sytuacji gdy wychowanek ma możliwość samodzielnego zamieszkania, dużym wsparciem jest pomoc finansowa na usamodzielnienie i na zagospodarowanie, dzięki której może zakupić podstawowe sprzęty gospodarstwa domowego. Ustawa o pieczy zastępczej nie precyzuje wielu kwestii, jak to miało miejsce w przepisach wykonawczych do ustawy o pomocy społecznej¹⁷, czyli na

¹⁷ W rozporządzeniu Ministra Polityki Społecznej z 23.12.2004 r. w sprawie udzielania pomocy na usamodzielnienie, kontynuowanie nauki oraz zagospodarowanie.

przykład nie wymienia składników pomocy na zagospodarowanie, celów, na jakie osoba usamodzielniana może przeznaczyć pomoc pieniężną na usamodzielnienie oraz czy i w jakiej formie powinna udokumentować zgodność wykorzystania pomocy z wnioskiem o jej przyznanie. Brakuje również wzoru dokumentacji, którą należy sporządzić w momencie wystąpienia wychowanka z wnioskiem o pomoc pieniężną (wcześniej był to druk wywiadu środowiskowego). Jednocześnie ustawa nie reguluje kontroli wykorzystywania przyznanych środków finansowych. Trudno jest zatem ocenić skuteczność pomocy na usamodzielnienie.

Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nie precyzuje, na czym ma polegać pomoc w udzieleniu odpowiednich warunków mieszkaniowych. Dlatego też wykonanie dyspozycji art. 140.1 pkt 2 ppkt a) ustawy („udziela się pomocy w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych”) stwarza trudności samorządom powiatowym, jako że powiat nie posiada takich możliwości, jakie ma gmina.

Zapewnienie lokalu mieszkalnego osobie pozbawionej samodzielnej możliwości jego pozyskania jest zadaniem wydziałów mieszkalnictwa w urzędach gminy. Przy dużych deficytach lokali socjalnych i komunalnych w gminach pracownicy PCPR rzadko mają wpływ na przyznanie lokalu osobie usamodzielnianej. Dlatego też wychowankowie pieczy zastępczej, którzy ubiegali się o lokale z zasobów gminy, mogli liczyć ze strony PCPR oraz placówki opiekuńczo-wychowawczej głównie na pismo popierające do gminy o udzielenie świadczeń na zagospodarowanie i na

usamodzielnienie, z przeznaczeniem na remont i wyposażenie mieszkania (również stancji), o przyznanie pokoju przy rodzinie, a także o zapewnienie miejsca w mieszkaniu chronionym. Skuteczność tych działań była jednak niska wobec bardzo ograniczonej puli mieszkań komunalnych. Okres oczekiwania na mieszkanie komunalne wynosił od kilku miesięcy do kilku lub nawet kilkunastu lat. Ponadto często otrzymane mieszkania usytuowane były w domach zamieszkiwanych przez rodziny dotknięte różnego rodzaju problemami (m.in. przemocą w rodzinie).

Następstwem długiego czasu oczekiwania na mieszkania komunalne jest niejednokrotnie powrót do pierwotnych środowisk rodzinnych, co z reguły nie wpływa korzystnie na proces usamodzielnienia, ponieważ często jest to powrót do środowisk z obszaru wykluczenia społecznego, do rodzin, dla których pieniądze na usamodzielnienie młodego człowieka bywają źródłem utrzymania. Środowiska te nie sprzyjają poprawnemu funkcjonowaniu wychowanków, ze względu na brak prawidłowych wzorców. Prowadzi to w efekcie do „dziedziczenia” patologicznego trybu życia. Z badanej próby 808 wychowanków 112 wróciło do środowiska, z którego pochodzili.

Największym problemem dla usamodzielnianych wychowanków było uzyskanie pomocy w znalezieniu zatrudnienia, w związku z wysoką stopą bezrobocia w Polsce.

Działania objętych kontrolą PCPR ograniczały się do wsparcia osoby poszukującej pracy w kontaktach z powiatowym urzędem pracy, który może zaoferować



zatrudnienie subsydiowane – aktualnie najczęściej płatne staże, w ramach różnych programów.

Oferty pracodawców wpływające do urzędów pracy najczęściej jednak nie odpowiadały oczekiwaniom wychowanków, nie były bowiem atrakcyjne ani ze względu na rodzaj proponowanego stanowiska, ani też wysokość wynagrodzenia. Oferowane zarobki były niskie, bez względu na charakter pracy czy proponowane stanowisko. Często oferta pracy za najniższą dopuszczalną prawem stawkę nie jest opłacalna dla osoby bezrobotnej, gdyż jest niewiele wyższa od dochodów uzyskiwanych z innych źródeł, głównie z pomocy społecznej lub pracy w szarej strefie.

Nieatrakcyjność ofert pracy dla bezrobotnych często wynika z korzystania przez nich ze świadczeń z pomocy społecznej. Podjęcie przez taką osobę pracy zarobkowej skutkuje wstrzymaniem wypłaty tych świadczeń. W objętych kontrolą jednostkach spośród 327 wychowanków pieczy zastępczej, którzy proces usamodzielnienia rozpoczęli w 2012 r. na podstawie ustawy o pieczy zastępczej, 102 (tj. 45%) zarejestrowało się w powiatowych urzędach pracy.

Podsumowanie

Obecny system usamodzielniania się wychowanków pieczy zastępczej, będący w znacznym stopniu konsekwencją przyjętych rozwiązań prawnych, nasuwa szereg krytycznych uwag i zastrzeżeń. Skuteczności poszczególnych form wsparcia nie można osiągnąć wyłącznie przez zabezpieczenie warunków materialnych. Nawet w przypadku zabezpieczenia potrzeb bytowych, usamodzielnieniu

towarzyszy poczucie lęku, odrzucenia i osamotnienia. Dlatego potrzebne jest stworzenie całościowego systemu, w którym zabezpieczone byłoby również udzielenie wsparcia emocjonalnego i społecznego. Zaniedbania w tym zakresie nieuchronnie prowadzą do ponoszenia o wiele wyższych kosztów społecznych w przyszłości.

Usprawnieniu systemu oraz osiągnięciu wskazanego celu mogą sprzyjać:

- przeprowadzanie już na wstępnym etapie procesu usamodzielniania wychowanka całościowej oceny jego sytuacji osobistej, rodzinnej, materialnej i predyspozycji oraz zapewnienie konsultacji z psychologiem i (lub) doradcą zawodowym – jako podstawa do zaplanowania indywidualnego procesu usamodzielniania;
- prowadzenie specjalnych kursów oraz treningów, jeszcze w okresie pobytu w pieczy zastępczej, przygotowujących młodych ludzi do samodzielności;
- odpowiednie wsparcie psychologiczne i społeczne wychowanków, na przykład przez tworzenie grup wsparcia;
- określenie zadań opiekuna usamodzielnienia oraz stworzenie warunków dla skutecznego pełnienia tej funkcji.

Przeanalizowania wymaga również, czy zasadne jest rozróżnianie okresu przebywania w pieczy rodzinnej i instytucjonalnej, który ma wpływ na przyznanie świadczeń dla usamodzielnianych wychowanków, a także na wysokość tych świadczeń. W kontekście skuteczności procesów usamodzielnienia za krok we właściwym kierunku należy uznać zmiany wprowadzone we wrześniu tego roku w ustawie o pieczy zastępczej, dotyczące wcześniejszego wyboru opiekuna usamodzielnienia,

zapewnienia usamodzielnianym wychowankom wsparcia psychologicznego i prawnego oraz przeprowadzenia oceny końcowej procesu usamodzielnienia¹⁸.

MIROSŁAW MIŁOŃ
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny NIK

Słowa kluczowe: piecza zastępcza, centrum pomocy rodzinie, wspieranie rodziny, potrzeby bytowe, problemy opiekuńczo-wychowawcze.

¹⁸ Ustawą z 25.07.2014 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, która weszła w życie 19.09.2014 r., dokonano zmian mających na celu poprawę funkcjonowania dotychczasowych rozwiązań systemowych (DzU.2014.1188).



Wypełnianie przez państwo funkcji opiekuńczych

Działania administracji publicznej na rzecz bezdomnych

PAWEŁ ADAMOWICZ

Bezdomność jest kategorią wykluczenia społecznego i stanowi rzeczywisty problem nawet dla najbogatszych społeczeństw. Do przyczyn bezdomności zalicza się sytuację społeczno-ekonomiczną, w tym wzrost bezrobocia, a także patologie – alkoholizm, przestępczość, odrzucenie lub brak opieki ze strony najbliższych oraz takie okoliczności, jak trwały rozpad więzi formalnych lub nieformalnych oraz przemoc w rodzinie. W Polsce są one po części skutkiem przemian społeczno-ustrojowych, a przeciwdziałanie bezdomności jest obowiązkiem państwa.

Wprowadzenie

Konstytucja RP stanowi, że władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania¹. Obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i niemający innych środków utrzymania ma

prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa². Szczegółową organizację i zasady udzielania pomocy społecznej, w tym dla osób bezdomnych, reguluje ustawa o pomocy społecznej³. Najwyższa Izba Kontroli w 2013 r. przeprowadziła z własnej inicjatywy⁴ – w ramach badania wypełniania przez państwo funkcji opiekuńczych – kontrolę „Działania administracji publicznej na rzecz bezdomnych”⁵.

¹ Art. 75 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (DzU.1997.78.483 ze zm.).

² Jw., art. 67 ust. 2. Art. 68 ust. 2 Konstytucji RP stanowi ponadto, że obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych.

³ Ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (DzU.2015.163 ze zm.); dalej w skrócie: „ups”.

⁴ Art. 6 ust. 1 ustawy z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (DzU.2012.82 ze zm.).

⁵ Artykuł powstał na podstawie Informacji o wynikach kontroli *Działania administracji publicznej na rzecz bezdomnych*, nr ewid. 20/2014/P/13/113/KPS, kwiecień 2014 r.

W Polsce zjawisko bezdomności⁶ ma charakter stały i według szacunków Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS), osób bezdomnych⁷ jest około 30 tys. Pomoc kierowana w formie kontraktów socjalnych czy indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności obejmuje co roku około 3 tys. z nich. To może wydawać się sporo, bo stanowi aż 10% wszystkich żyjących bez dachu nad głową, ale mimo to liczba osób bezdomnych utrzymuje się na stałym poziomie. Nie funkcjonują zatem skutecznie dotychczasowe rozwiązania, gdyż w miejsce bezdomnych, którym udało się usamodzielnic, pojawiają się nowi. Taki stan rzeczy oznacza, że instytucje działające na rzecz bezdomnych niosą pomoc doraźną, ale nie radzą sobie z problemem w sposób systemowy, gwarantujący kontynuowanie pomocy ukierunkowanej na trwałe wychodzenie z bezdomności.

Problem bezdomności dotyka głównie duże miasta, gdyż do nich migrują osoby pozbawione dachu nad głową, zwłaszcza w najtrudniejszym okresie jesienno-zimowym. To powoduje, że gminy w największych aglomeracjach mają trudności z oszacowaniem kwot, które powinny być przeznaczane na pomoc w tym zakresie. Z oczywistych względów nie jest łatwo

ocenić, którzy bezdomni są z danego terenu, a którzy przyjechali tylko spędzić zimę korzystając z noclegowni, schronisk czy przebywając na dworcach lub w ogródkach działkowych. Pomoc trzeba jednak wszystkim, a gminy muszą w swoich budżetach zaplanować na to odpowiednie środki. Zaledwie w dwóch skontrolowanych ośrodkach pomocy społecznej (w Katowicach i Chełmie) prowadzono uzupełniane sukcesywnie rejestry osób bezdomnych, co ułatwiało kontakt z nimi oraz umożliwiało oszacowanie i odpowiednie zaplanowanie niezbędnych potrzeb w zakresie wsparcia instytucjonalnego.

W 2013 r. pomoc państwa ze środków publicznych przekroczyła 180 mln zł. Gminy przeznaczają jednak na pomoc dla osób bezdomnych symboliczny ułamek swoich środków; w większości miast było to mniej niż 0,5% budżetu. Jednostki samorządowe na ogół prawidłowo wywiązywały się z obowiązku udzielania pomocy, głównie jednak w formie wsparcia finansowego, gdyż oprócz zakontraktowania miejsc w schroniskach (noclegowniach), a tym samym zapewnienia schronienia, odzieży i posiłku, pomoc ta miała charakter interwencyjny i doraźny. Należy również mieć na uwadze, że w dokumentach diagnozujących problemy oraz wyznaczających

⁶ Zob. E. Moczek: *Bezdomność jako problem społeczny w opiniach osób bezdomnych*, [w:] T. Sołtysiak (red.): *Poczucie nieegalitarności, ubóstwo, bezdomność a zjawiska patologii społecznej w aktualnej rzeczywistości kraju*, Materiały z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej zorganizowanej 8 lutego 1999 r. we Włocławku, Wyd. Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna we Włocławku, 1999 r.

⁷ Art. 6 pkt 8 ustawy o pomocy społecznej określa, że bezdomny jest osobą niezamieszkującą w lokalu mieszkalnym, w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i niezameldowaną na pobyt stały, w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych, a także osobą niezamieszkującą w lokalu mieszkalnym i zameldowaną na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania.



cele i metody działań, czyli w strategiach rozwiązywania problemów społecznych, sprawa bezdomności pojawia się tylko przy okazji polityki mieszkaniowej, społecznej, zdrowotnej czy narkomanii. Bezdomność jest więc marginalizowana i w strategicznych dokumentach samorządowych nie występuje jako zagadnienie samodzielne. Świadczy to o tym, że gminy w niewielkim stopniu podchodzą do problemu w sposób systemowy. Zdaniem NIK, samorządy powinny dążyć do jak najbardziej precyzyjnego szacowania kosztów związanych z tym zjawiskiem oraz poważniej traktować je w swoich analizach. Dzięki rzetelnym strategiom, w których problem będzie zdefiniowany i opisany, a docelowe działania i sposób szacowania rezultatów będą jasno wskazane – gminy powinny efektywniej radzić sobie z działaniami przyczyniającymi się do skutecznego ograniczenia bezdomności.

Organizacja systemu wsparcia

Pomocy osobom bezdomnym udzielają jednostki samorządu terytorialnego – urzędy miast, powiatowe centra pomocy rodzinie i ośrodki pomocy społecznej, jak również organy administracji rządowej – Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz jednostki organizacyjne do spraw

polityki społecznej urzędów wojewódzkich, a także organizacje pozarządowe.

Funkcjonowanie poszczególnych elementów systemu wsparcia osób bezdomnych zostało uregulowane głównie w ustawie o pomocy społecznej, która określa rodzaje działań, jak również reguluje organizację i zasady udzielania pomocy dla osób bezdomnych. Do obowiązkowych zadań własnych gminy należy udzielenie schronienia, zapewnienie posiłku i niezbędnej odzieży osobom tego pozbawionym⁸, a także zasiłków stałych, okresowych i celowych, w tym na pokrycie wydatków na świadczenia zdrowotne⁹. Organy administracji rządowej i samorządowej mogą zlecać zadania z zakresu pomocy społecznej, udzielając dotacji na finansowanie lub dofinansowanie zleconego zadania organizacjom pozarządowym¹⁰.

Występowanie zjawiska bezdomności uwzględnione zostało w założeniach polityki społecznej kraju¹¹. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przygotowało w 2000 r. resortowy program „Bezdomność”, a od kwietnia 2010 r. realizuje „Program wspierający powrót osób bezdomnych do społeczności”, który przewiduje dofinansowanie działań profilaktycznych, osłonowych i aktywizujących. Program – stanowiący uzupełnienie

⁸ Art. 17 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 48 ups.

⁹ Art. 17 ust. 1 pkt 4-7 ups w zw. z art. 37 i art. 39a.

¹⁰ Zgodnie z art. 25 ust. 1 ups oraz art. 3 ust. 2 ustawy z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (DzU.2014.1118 ze zm.).

¹¹ *Narodowa strategia integracji społecznej na lata 2004–2010*. Opracowanie ukierunkowano na drugi z celów strategii lizbońskiej UE (modernizacja europejskiego modelu socjalnego, inwestowanie w ludzi oraz zwalczanie wykluczenia społecznego). Krajowy program *Zabezpieczenie społeczne i integracja społeczna na lata 2008–2010* został przygotowany w związku z uczestnictwem Polski w otwartej metodzie koordynacji UE w dziedzinie zabezpieczenia społecznego i integracji społecznej. *Strategia polityki społecznej na lata 2007–2013* została przyjęta przez Radę Ministrów 13.09.2005 r.

rozwiązań ustawowych – adresowany jest do organizacji pozarządowych i podmiotów prowadzących działalność w zakresie pomocy społecznej¹².

W Polsce, według stanu na 31 grudnia 2012 r., funkcjonowały 643 placówki noclegowe dla osób bezdomnych (schroniska, noclegownie, ogrzewalnie, domy – hostele), dysponujące około 22,3 tys. miejsc. W porównaniu ze stanem w 2010 r. (625 placówek noclegowych z 22,5 tys. miejsc) oznacza to niewielki wzrost liczby placówek przy nieznacznym spadku liczby miejsc. W 2012 r., w wyniku działań aktywizujących, 3,5 tys. osób objęto indywidualnymi programami wychodzenia z bezdomności. Kontraktem socjalnym objęto 2,6 tys. osób, usamodzielniało się 2,7 tys., a zatrudnienie podjęło 1,8 tys. Bezdomnym przekazano 755 lokali mieszkalnych, w tym 456 mieszkań socjalnych i 269 komunalnych.

Z inicjatywy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej jednostki samorządu terytorialnego, przy wsparciu wolontariuszy, podjęły się ustalenie liczby osób bezdomnych. W ostatnich latach przeprowadzono liczenie tych osób w miesiącach zimowych – w styczniu 2010 r. i lutym 2013 r. Według danych pozyskanych z tych akcji, liczba bezdomnych utrzymywała się na stałym poziomie około 30 tys. Zdecydowana większość z nich (72%) przebywała w placówkach instytucjonalnych – około 80% stanowili mężczyźni,

15% kobiety i 5% dzieci. Ogólnopolskie badania przeprowadzono w schroniskach, pustostanach, altanach działkowych, placówkach służby zdrowia, aresztach śledczych, mieszkaniach chronionych, izbach wytrzeźwień i innych miejscach niemieszkalnych, w których przebywali bezdomni.

Wyniki kontroli

Głównym celem kontroli była ocena realizacji zadań oraz współpracy instytucji zobowiązanych do działania na rzecz osób bezdomnych. Badania przeprowadzono w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, w urzędach miast¹³, miejskich ośrodkach pomocy społecznej (MOPS)¹⁴ oraz organizacjach pozarządowych¹⁵. Kontrola – obejmująca lata 2012–2013 – wykazała, że organy administracji publicznej generalnie prawidłowo wykonywały ustawowe obowiązki wobec osób bezdomnych. Jednocześnie należyce współpracując z organizacjami pozarządowymi dysponującymi środkami publicznymi, udzielały niezbędnego wsparcia instytucjonalnego, zwłaszcza w okresie jesienno-zimowym. Ustalenia wynikające z kontroli w poszczególnych instytucjach przedstawiono poniżej.

Jednostki samorządu terytorialnego

W urzędach miast i ośrodkach pomocy społecznej kontrolerzy NIK skoncentrowali się na ocenie wykonywania zadań na

¹² Art. 3 ust. 3 i art. 25 ups.

¹³ Urzędy miast w Bydgoszczy, Katowicach, Lublinie, Łodzi, Szczecinie i Warszawie.

¹⁴ Ośrodki pomocy społecznej w Chelmie, Bydgoszczy, Katowicach, Łodzi, Szczecinie i Warszawie (Praga Północ).

¹⁵ Stowarzyszenie „Otwarte Drzwi”, Centrum Chrześcijańskie „Kanaan” – Kościół Lokalny Misja „Betezda”, Stowarzyszenie Wzajemnej Pomocy „Agape”, Fundacja SOS Ziemi Lubelskiej, Koło Koszalińskie Towarzystwa Pomocy im. św. Brata Alberta, Caritas Diecezji Warszawsko-Praskiej.



rzecz osób bezdomnych oraz współpracy z instytucjami udzielającymi pomocy. Wyniki kontroli wykazały, że władze miast, kierując się rachunkiem ekonomicznym, przyjęły w praktyce model, w którym zadania z zakresu pomocy społecznej, dotyczące głównie zapewnienia osobom bezdomnym opieki w schroniskach i noclegowniach, zlecane były organizacjom pozarządowym. Działalność jednostek samorządu terytorialnego na rzecz osób bezdomnych NIK oceniła pozytywnie, a ujawnione nieprawidłowości miały incydentalny charakter – w dwóch ośrodkach pomocy społecznej nie zapewniono potrzebującym możliwości korzystania z poradnictwa specjalistycznego, koncentrowano pomoc na działaniach interwencyjnych i doraźnych oraz nie współpracowano z organizacjami pozarządowymi przy realizacji indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności.

Zakres i hierarchię zadań z zakresu pomocy społecznej w dłuższym horyzoncie powinny wyznaczać gminne strategie rozwiązywania problemów społecznych¹⁶, zawierające w szczególności diagnozę sytuacji społecznej i prognozę zmian, jak również cele strategiczne projektowanych zmian, kierunki niezbędnych działań, sposób realizacji strategii oraz jej ram finansowych, jak również wskaźniki wykonania działań¹⁷. Zjawisko bezdomności było jednak marginalizowane w tych dokumentach, gdyż najczęściej wymieniano je w kontekście innych problemów, takich

jak: bezrobocie, niepełnosprawność, alkoholizm czy niezadowalający stan opieki zdrowotnej – o wiele istotniejszych, jak podkreślano, z punktu widzenia samorządów. Zauważalny był również brak pogłębionej diagnozy zjawiska bezdomności, co podważa wiarygodność wyznaczonych w strategiach zadań i ocen ich wykonania. Żadna ze skontrolowanych strategii nie zawierała łącznie wszystkich wspomnianych wyżej elementów, a stwierdzone uchybienia najczęściej dotyczyły nieokreślenia wysokości kosztów zadań przyjętych do wykonania, źródeł ich finansowania oraz wartości mierników realizacji zadań. Wprawdzie w urzędach miast i ośrodkach pomocy społecznej wykonywano zadania wyznaczone w strategiach rozwiązywania problemów społecznych, jednak należy mieć na uwadze, że dokumenty te były wdrażane wiele lat wcześniej, a ich aktualizację nie zawsze przeprowadzano na bieżąco (np. przyjęta przez Radę Miasta Katowice w 2004 r. strategia była zmodyfikowana w 2010 r.).

W skali całego kraju w 2012 r. kwota publicznych środków finansowych przeznaczonych na działania pomocowe dla osób bezdomnych wyniosła 166,8 mln zł i w porównaniu z 2010 r. wzrosła o 28,4 mln zł, to jest o 20,5%, natomiast w 2013 r. osiągnęła 183,6 mln zł. Wzrost poziomu nakładów w 2012 i 2013 r. wynikał między innymi ze zmiany kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń finansowanych z pomocy społecznej, wprowadzonych

¹⁶ Art. 17 ust. 1 ups.

¹⁷ Art. 16b ust. 2 ups.

z dniem 1 października 2012 roku¹⁸. W latach 2012–2013 pomoc finansowa na rzecz bezdomnych w wydatkach ogółem jednostek samorządu terytorialnego kształtowała się na bardzo niskim poziomie – poniżej 0,5%. W strukturze wydatków gmin największą pozycję (ok. 55%) stanowiły środki na zapewnienie potrzebującym miejsc w schroniskach i noclegowniach prowadzonych przez organizacje pozarządowe. Zlecenie wykonywania usług na rzecz bezdomnych następowało przez zawieranie umów o realizację zadań z zakresu pomocy społecznej.

Z ustaleń kontroli NIK w jednostkach samorządu terytorialnego nie wynika, aby liczba miejsc noclegowych i innych form pomocy była nieadekwatna do rzeczywistych potrzeb. W połowie skontrolowanych organizacji pozarządowych, z którymi ośrodki pomocy podpisały umowy o świadczenie pomocy bezdomnym, sygnalizowano jednak potrzebę zwiększenia liczby kontraktowanych miejsc w schroniskach, szczególnie w okresie zimowym.

Oprócz zapewnienia w ten sposób schronienia, odzieży i posiłku, ośrodki pomocy społecznej udzielały pomocy interwencyjnej – w wypadku bezpośredniego zgłoszenia się osoby bezdomnej lub uzyskania przez pracownika socjalnego informacji o takiej osobie – w formie: wypłat zasiłków celowych (m.in. na zakup żywności, leków, odzieży, opału), zasiłków

okresowych i stałych, jak również zapłaty składek na ubezpieczenie zdrowotne, pokrycia kosztów pogrzebu, a także kosztów usług opiekuńczych, pobytu w świetlicach środowiskowych i mieszkaniach chronionych.

W większości skontrolowanych miast zastrzeżeń nie budziła organizacja wsparcia w formie pomocy prawnej i poradnictwa przy rejestracji w urzędach pracy, wyrobieniu dokumentów tożsamości, podjęciu leczenia, w tym terapii uzależnień. Podejmowane były też działania mające na celu znalezienie przez osobę bezdomną stałego miejsca zamieszkania.

Oceniając przygotowanie kadrowe urzędów do pracy z osobami bezdomnymi, ustalono że w Bydgoszczy, Łodzi i Szczecinie zatrudniano mniej osób niż wskazuje norma ustawowa¹⁹. Wystąpiły jednostkowe przypadki zatrudnienia – oprócz etatowych pracowników ośrodków – osób do obsługi działań współfinansowanych ze środków unijnych (np. w OPS Dzielnicy Praga-Północ w Warszawie przy realizacji projektu „Z rodziną mogę więcej”). We wszystkich ośrodkach poziomu wykształcenia pracowników socjalnych odpowiadał wymogom ustawowym²⁰. Należy jednak zauważyć, że zaledwie w jednym ze skontrolowanych ośrodków (MOPS w Katowicach) skorzystano z rozwiązania umożliwiającego wyodrębnienie w strukturze organizacyjnej jednostki zespołu do

¹⁸ Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 17.07.2012 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (DzU.2012.823).

¹⁹ Ustawowy wymóg to jeden pracownik socjalny w przeliczeniu na 2 tys. mieszkańców, jednak nie mniej niż trzech pracowników – art. 110 ust. 11 i 12 ups.

²⁰ Art. 116 ust. 1 ups.



spraw pracy socjalnej i integracji społecznej, w tym na rzecz osób bezdomnych²¹. Taki stan, w połączeniu z wykonywaniem przez pracowników socjalnych wielu czynności, przy zmniejszonym w stosunku do normy stanie zatrudnienia, zwiększał ryzyko niewłaściwego rozpoznawania potrzeb osób wymagających opieki oraz udzielenia im pomocy w formie i zakresie odpowiednim do sytuacji życiowej.

Formy instytucjonalnej współpracy jednostek samorządowych na rzecz bezdomnych były uzależnione od okoliczności i dostosowane do miejscowych potrzeb. Gminy współdziałały głównie z Policją, Strażą Miejską, placówkami publicznej służby zdrowia, poradniami uzależnień, organizacjami pozarządowymi – na zasadach wynikających ze specyfiki działania poszczególnych służb i jednostek. Władze skontrolowanych miast nie wykazywały jednak inicjatywy sformalizowania tych zasad przez podpisanie stosownych porozumień o współpracy. Wprawdzie nie ma obowiązku ich zawierania, jednak przyjęcie wzajemnie akceptowanych reguł mogłoby korzystnie wpłynąć na konsolidację wsparcia udzielanego osobom bezdomnym. W celu przeciwdziałania wypadkom zamrznięć lub odmrożeń pracownicy urzędów miast lub ośrodków pomocy społecznej podejmowali działania profilaktyczne polegające na:

- umieszczaniu w miejscach przebywania bezdomnych (w porozumieniu z administratorami obiektów/terenów)

informacji o możliwości uzyskania pomocy i formach udzielanego wsparcia;

- przekazywaniu przedstawicielom służb mundurowych, związków wyznaniowych, organizacji pozarządowych i Pogotowia Ratunkowego ulotek informacyjnych dotyczących form pomocy osobom bezdomnym;
- przeprowadzaniu akcji informacyjnych wśród mieszkańców miast oraz zarządców budynków mieszkalnych, w których zachęcano do informowania zauważonych bezdomnych o możliwości skorzystania z pomocy w ośrodkach pomocy społecznej (podawano także adresy noclegowni i ogrzewalni);
- powiadamianiu Policji i Straży Miejskiej o rozmieszczeniu placówek udzielających schronienia bezdomnym (ze wskazaniem liczby miejsc w danej placówce), uruchamianiu dodatkowych miejsc schronienia oraz o zasadach współpracy przy podejmowanych działaniach interwencyjnych;
- wizytowaniu (około 2-3 razy w tygodniu) wspólnie z funkcjonariuszami Straży Miejskiej miejsc, w których bezdomni gromadzą się w okresie zimy i informowaniu ich o możliwości skorzystania ze schronienia, zabiegów higienicznych, otrzymania odzieży i gorącego posiłku, uzyskania wsparcia socjalnego lub psychologicznego;
- dostarczaniu bezdomnym gorących posiłków i napojów w dni szczególnie mroźne;

²¹ Art. 110a ups. Możliwość powołania zespołu wykonującego zadania w zakresie pracy socjalnej i integracji społecznej wprowadzono na mocy art. 1 pkt 19 ustawy z 18.03.2011 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (DzU.2011.81.440).

- bieżącym informowaniu ośrodków pomocy społecznej przez organizacje pozarządowe o aktualnym stanie wolnych miejsc w placówkach dla osób bezdomnych.

Badając nadzór nad wykonywaniem zadań z zakresu pomocy osobom bezdomnym NIK ustaliła, że urzędy miast nie przeprowadzały w ośrodkach pomocy społecznej kontroli w tym zakresie, co argumentowano niskim poziomem ryzyka związanego z bezdomnością w porównaniu z bezrobociem, ubóstwem i alkoholizmem. Pracownicy urzędów miejskich i ośrodków pomocy społecznej z Warszawy, Katowic, Lublina i Łodzi kontrolowali wykonanie zadań zleconych organizacjom pozarządowym na rzecz osób bezdomnych. Kontrole te ujawniły uchybienia w prowadzeniu dokumentacji (np. nieegzekwowanie od osób bezdomnych oświadczeń o zapoznaniu się z zasadami pobytu określonymi w regulaminach oraz nieprecyzyjne zapisy dotyczące zasad odpłatności), a także nieterminowe świadczenie działań pomocowych wynikających z podpisanych umów.

Organizacje pozarządowe

W organizacjach pozarządowych kontrolą objęto zadania na rzecz bezdomnych wykonywane z wykorzystaniem środków publicznych. Instytucje te prawidłowo spożytkowały pozyskane środki publiczne, a pojedyncze nieprawidłowości nie miały bezpośredniego wpływu na wywiązywanie się z zobowiązań wynikających z umów i polegały na: błędnym

księgowaniu kosztów i braku aneksów do umów w związku ze zmianą sposobu finansowania kosztów oraz niezrealizowaniu części zaleceń Straży Pożarnej dotyczących użytkowanych obiektów.

Udział dotacji środków publicznych w ogólnych kosztach działalności badanych organizacji był zróżnicowany i kształtował się na poziomie od 36% do aż 88%. Pozostałe wydatki na zapewnienie pomocy osobom bezdomnym były pokrywane ze środków własnych i innych źródeł (m.in. darowizn od osób prawnych i fizycznych oraz z jednoprocetowego odpisu od podatku dochodowego od osób fizycznych).

Organizacje pozarządowe udzielały pomocy osobom bezdomnym zgodnie z umowami zawartymi z organami administracji publicznej na realizację zadań publicznych²². Zakres merytoryczny wykonywanych zadań był zgodny ze specyfikacją ofertową. Realizując cele statutowe, podmioty te udzielały – zgodnie z zakresem umów – pomocy osobom bezdomnym przez zapewnienie miejsca noclegowego, całodziennego wyżywienia, środków higieny osobistej, podstawowych leków i odzieży oraz świadczenie niezbędnych usług bytowych i pomocy socjalnej. Wszystkie skontrolowane organizacje pozarządowe dysponowały obiektami, pomieszczeniami i wyposażeniem wskazanymi w ofertach złożonych przy ubieganiu się o dofinansowanie. Bezdomnym ułatwiano kontakty z różnymi instytucjami, między innymi w celu uzyskania dowodów osobistych

²² W rozumieniu art. 16 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.



i innych dokumentów, udzielano pomocy w ramach reintegracji zawodowej przy rejestracji i korzystaniu z doradztwa zawodowego w powiatowych urzędach pracy. Podopiecznych wdrażano też do udziału w życiu społeczności, między innymi przez wykonywanie prac na rzecz ośrodków i ich mieszkańców.

W trzech organizacjach pozarządowych skontrolowanych przez NIK zleciennodawcy zarządzili kontrole prawidłowości wykorzystania środków publicznych. W ich wyniku nie wniesiono uwag do sposobu wywiązywania się z umów, prowadzenia rozliczeń lub do innych elementów poddanych badaniom i oceniono, że zadania wykonywane były prawidłowo.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

Badaniami kontrolnymi w Ministerstwie objęto zagadnienia związane z realizacją „Programu wspierającego powrót osób bezdomnych do społeczności”, stanowiącego uzupełnienie działań ustawowych w zakresie świadczenia pomocy bezdomnym, jak również działania MPiPS na rzecz rozwoju usług adresowanych do osób bezdomnych. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że minister właściwie wykonywał obowiązki wynikające z programu, pozytywnie oceniono także prowadzenie prac nad ujednoczeniem i doskonaleniem systemu usług.

„Program wspierający powrót osób bezdomnych do społeczności” realizowany jest przez ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego, do którego zadań należy finansowe wspieranie programów jednostek samorządu terytorialnego lub podmiotów uprawnionych do świadczenia pomocy społecznej. W latach 2012–2013 Minister

ogłosił dwa otwarte konkursy ofert w ramach programu, przeznaczając i wykorzystując po 5 mln zł w każdym roku. Po weryfikacji ofert zgłoszonych przez wojewodów, komisje konkursowe zarekomendowały do dofinansowania 42 oferty w 2012 r. i 41 w 2013 r. Prawidłowość wyboru ofert i rozliczenia dotacji zbadano na próbie 20 umów z 2012 r. na kwotę 3507 tys. zł, a z 2013 r. – na próbie 10 umów o wartości 2260,8 tys. zł.

Zgodnie z przyjętymi zasadami, udział dotacji wynosił nie więcej niż 80% kosztów, a wkład własny (20%) nie stanowił wyłącznie wkładu osobowego, rozumianego jako praca społeczna członków i świadczenia wolontariuszy. Procedury rozpatrywania ofert i przyznawania dotacji przeprowadzane były generalnie prawidłowo, a stwierdzone jednostkowe błędy na etapie wyboru ofert i rozliczania dotacji polegały na: uznaniu wydatku niekwalifikowalnego, zaakceptowaniu kosztów pośrednich przekraczających ustalony wskaźnik, zaaprobowaniu wniosku przewidującego wykonanie zadania w terminie niezgodnym ze wskazanym w ogłoszeniu. Ustalono również, że na etapie analizowania i zatwierdzania sprawozdań z wykonania zadań nie korzystano z uprawnienia do żądania od zleciennobiorców dodatkowych informacji i wyjaśnień, czy wybór wykonawców dostaw, usług i robót nastąpił w sposób zapewniający jawność i uczciwą konkurencję. Należy zaznaczyć, że Ministerstwo nie ustaliło mierników pozwalających na ocenę postępu w osiąganiu przyjętych celów oraz ich oczekiwanej wartości w poszczególnych latach, co utrudnia monitorowanie realizacji programu, ocenę stopnia dościsca do celów i przeprowadzenie ewaluacji.

Sprawozdania nie zawierały danych ilustrujących wymierną skuteczność działań odnoszących się do osób, które wyszły z bezdomności, uzyskały mieszkanie, podjęły pracę lub powróciły do swoich rodzin. W sposób ogólny oceniano inicjatywy, dzięki którym osoby bezdomne usamodzielniały się, powróciły do swoich rodzin, zdobyły nowe kwalifikacje lub podjęły stałą pracę.

W okresie objętym kontrolą Ministerstwo prowadziło również działania związane z projektem systemowym pn. „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”²³. Jedno z jego zadań obejmuje standaryzację pracy z osobami bezdomnymi oraz opracowanie gminnego standardu wychodzenia z bezdomności – do wykorzystania w strategiach rozwiązywania problemów społecznych. Celem jest zwiększenie skuteczności systemu rozwiązywania i łagodzenia skutków problemu bezdomności przez opracowanie oraz wdrożenie standardów usług adresowanych do osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością. Projekt dotyczy standardów w następujących obszarach: mieszkalnictwo i pomoc doraźna, zatrudnienie i edukacja, ochrona zdrowia, praca socjalna świadczona na rzecz osób bezdomnych, partnerstwo lokalne,

*streetworking*²⁴. Propozycje zmian legislacyjnych w sferze pomocy społecznej, rekomendowane przez realizatorów projektu w podręczniku pt. „Model. Gminny standard wychodzenia z bezdomności”, są obecnie (w 2015 r.) rozpatrywane przez MPiPS, a następnie zostaną poddane konsultacjom społecznym, międzyresortowym i dalszej ścieżce legislacyjnej. Część propozycji, która nie znajduje się w gestii Ministra Pracy i Polityki Społecznej, została przekazana innym właściwym ministrom.

W celu usprawnienia działań instytucjonalnych na rzecz osób bezdomnych Ministerstwo podjęło opracowanie „Krajowego programu przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji”²⁵. W przedstawionej w nim diagnozie wskazano na brak kompleksowej polityki społecznej wobec bezdomności oraz zintegrowanych działań wszystkich zaangażowanych instytucji (w ramach pomocy społecznej, mieszkalnictwa, zdrowia, zatrudnienia i edukacji). Zwrócono także uwagę, że regulacje prawne mają charakter interwencyjny, odnoszą się do zapewnienia podstawowych usług, natomiast brakuje unormowań gwarantujących osobie bezdomnej kontynuowanie

²³ Projekt realizowany od 2009 r. w ramach programu operacyjnego „Kapitał ludzki”, priorytet I: *Zatrudnienie i integracja społeczna*, działanie 1.2. *Wsparcie systemowe instytucji pomocy i integracji społecznej*.

²⁴ Praca prowadzona na ulicy. Metoda ta, przez swoje zindywidualizowanie, ukierunkowanie na zasoby i potrzeby, a także elastyczność, umożliwia pomaganie ludziom dotychczas izolowanym, odrzucanym i niezauważanym przez system pomocy.

²⁵ Dokument ustanowiony dla realizacji *Strategii rozwoju kraju 2020, Strategii rozwoju kapitału społecznego, Strategii rozwoju kapitału ludzkiego i Krajowej strategii rozwoju regionalnego*. W pracach nad dokumentem wzięły udział i przekazały uwagi ministerstwa: Zdrowia, Edukacji Narodowej oraz Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.



pomocy ukierunkowanej na wychodzenie z bezdomności. Wszelkie przedsięwzięcia są podejmowane bez wcześniejszej oceny tego zjawiska, zaś definicja bezdomności jest czysto administracyjna, gdyż nie wypracowano dotychczas spójnego rozumienia tego problemu.

Po konsultacjach i naniesieniu uwag zgłoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego, partnerów społecznych i ministrów, w 2014 r. Rada Ministrów przyjęła program do realizacji²⁶. Przewidziano w nim działania na rzecz: rozwoju mieszkalnictwa i budownictwa społecznego; zapobiegania utracie mieszkania, zadłużeniom czynszowym, eksmisjom i bezdomności; rozpoznawania i mierzenia problemu wykluczenia mieszkaniowego oraz rozwiązywania problemu bezdomności. Określono terminy wdrożenia poszczególnych jego elementów, przedstawiono źródła finansowania oraz wskazano ministrów odpowiedzialnych za koordynację tych działań.

Wnioski

W sytuacji gdy poszczególne instytucje pracujące na rzecz bezdomnych w zasadzie spełniają swoje zadania w działaniach doraźnych, ale nie radzą sobie z problemem w sposób systemowy, zasadniczy wniosek wynikający z kontroli odnosi się do potrzeby zmiany kierunków polityki państwa – z doraźnego radzenia sobie z bezdomnością na rzecz spójnej, aktywnej i skoordynowanej działalności ukierunkowanej na rozwiązanie problemu bezdomności,

łącznie z zaakcentowaniem działań preventywnych. Celowi temu służyłoby niewątpliwie wdrożenie ogólnopolskich standardów jakości usług adresowanych do osób bezdomnych.

Kwestia bezdomności pojawia się w różnych aktach prawnych, nie tylko w ustawie o pomocy społecznej. Unormowania prawne są odpowiednie dla poszczególnych elementów systemu, jednak poprawa skuteczności działań ograniczających bezdomność nie jest możliwa bez kompleksowego podejścia do tego zjawiska, również w zakresie legislacji. Przy rozwiązywaniu tego problemu powinno współpracować wiele instytucji, zwłaszcza odpowiedzialnych za politykę rodzinną, mieszkaniową i migracyjną oraz świadczących pomoc społeczną. Takim właśnie podejściem charakteryzuje się przyjęty w ubiegłym roku wspomniany wyżej „Krajowy program przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji”.

W dążeniu do poprawy sytuacji niezbędne jest jak najszybsze wdrożenie ogólnokrajowych, systemowych zasad prowadzenia polityki społecznej w zakresie bezdomności, zorientowanych na integrację i aktywizację zawodową oraz społeczną osób bezdomnych w środowisku lokalnym, jak również na poprawę standardu pobytu i noclegu oraz na wspieranie działań profilaktyczno-osłonowych. Podejście systemowe wymaga jednak realokacji środków przeznaczanych na ograniczanie skutków

²⁶ Uchwała nr 165 Rady Ministrów z 12.08.2014 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą *Krajowy program przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji* (MP.2014.787).

bezdomności, gdyż działania w dotychczasowym kształcie, mimo wzrostu nakładów finansowych, nie skutkują zmniejszeniem liczby osób bezdomnych. Konieczne jest również wprowadzenie narzędzi umożliwiających rzetelną ocenę skuteczności oraz ewaluację działań podejmowanych na rzecz bezdomnych przez podmioty korzystające ze środków publicznych.

Zanim dokonane zostaną zmiany systemowe, bardziej efektywnemu ograniczaniu zjawiska bezdomności na szczeblu gminy (miasta) powinna służyć konsekwentna

realizacja zadań wyznaczonych w lokalnych dokumentach strategicznych, czyli w strategiach rozwiązywania problemów społecznych i w lokalnych programach pomocy społecznej. Dokumenty te powinny w pełnym zakresie odwoływać się do aktualnych wyzwań społecznych.

PAWEŁ ADAMOWICZ

Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny NIK

Słowa kluczowe: bezdomność, bezrobocie, wykluczenie społeczne, funkcje opiekuńcze państwa, pomoc społeczna



Nielegalne organizowanie zakładów wzajemnych

Skuteczność Służby Celnej w zwalczaniu przestępczości

WITOLD GRYGOROWICZ

Funkcjonujące instytucje prawne nie zapobiegają organizowaniu zakładów wzajemnych za pośrednictwem sieci Internet poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej i czerpaniu znacznych korzyści z tej aktywności kosztem budżetu państwa i polskich przedsiębiorców działających na podstawie wydanych zezwoleń. Uwarunkowania prawne i wymuszona przez nie metodyka zwalczania tego obszaru przestępczości przyjęta przez Służbę Celną umożliwiają skuteczny nadzór jedynie nad podmiotami organizującymi zakłady wzajemne posiadającymi stosowne zezwolenia.

Kontrola egzekwowania przepisów prawa wobec podmiotów prowadzących działalność w zakresie zakładów wzajemnych¹ została przeprowadzona na zlecenie Sejmu RP. Działania kontrolne ukierunkowano na ocenę skuteczności organów Służby Celnej w zwalczaniu nielegalnej działalności polegającej na organizowaniu i reklamowaniu zakładów wzajemnych za pośrednictwem sieci Internet oraz w zwalczaniu uczestnictwa obywateli RP w takich zakładach. Skontrolowano również

skuteczność nadzoru organów Służby Celnej nad podmiotami, które uzyskały zezwolenia Ministra Finansów na prowadzenie zakładów wzajemnych, w tym za pośrednictwem Internetu. Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Finansów oraz w Izbie Celniej w Szczecinie².

Tematem kontroli były zagadnienia, które wzbudzają poważne kontrowersje natury prawnej. Z jednej strony, oczekuje się od organów państwa dużej skuteczności w zwalczaniu przestępczości, z drugiej

¹ Artykuł powstał na podstawie Informacji o wynikach kontroli NIK: *Egzekwowanie przepisów prawa wobec podmiotów prowadzących działalność w zakresie zakładów wzajemnych*, nr ewid. 21/2015/1/14/001/KBF, luty 2015.

² W strukturach Izby Celniej w Szczecinie usytuowana jest Krajowa Grupa Zadaniowa ds. Kontroli Gier Hazardowych, powołana w celu przygotowania Służby Celnej do sprawnego wykonywania zadań kontrolnych w całym obszarze gier i zakładów wzajemnych. Ponadto w Izbie Celniej w Opolu utworzona została Krajowa Grupa Zadaniowa ds. e-kontroli, która ma zapewnić stały monitoring sieci Internet, ukierunkowany na wykrywanie nielegalnej działalności i nieprawidłowości naruszających obowiązujące przepisy.

zaś sugerowane efektywne środki – w tym wprowadzenie blokady dostępu do niektórych stron internetowych – postrzegane są przez część opinii publicznej jako przyzwolenie dla mechanizmów ograniczających wolność wypowiedzi.

W raporcie firmy doradczej Roland Berger (przygotowanego dla jednej z legalnie działających w Polsce spółek bukmacherskich) wskazano, że zagraniczna konkurencja opanowała do 90% rynku zakładów. Zauważalne jest zjawisko wypierania z rynku podmiotów polskich, które ze względu na duże koszty działalności, wynikające z konieczności opłacenia wysokich podatków, nie są w stanie konkurować z podmiotami funkcjonującymi bez zezwolenia Ministra Finansów³. Jednocześnie, proponowane radykalne rozwiązania zwalczania tego rodzaju przestępczości w postaci wprowadzenia możliwości blokady stron internetowych przez organy państwa interpretowane są jako zamach na sferę podstawowych praw obywatelskich⁴.

W okresie objętym kontrolą (tj. od 1 stycznia 2010 r. do 30 października 2014 r.) skuteczność Służby Celnej w zwalczaniu urządzania bez zezwoleń zakładów wzajemnych za pośrednictwem sieci Internet była niska. Nie został tym samym osiągnięty cel założony przy uchwalaniu ustawy o grach hazardowych, którym była głównie ochrona obywateli RP przed uzależnieniem od gier hazardowych, w tym

urządzanych w Internecie. Środkiem mającym doprowadzić do tego celu było stworzenie warunków prawnych działalności wyłącznie dla podmiotów mających ustawowe zezwolenia i wprowadzenie zakazu uczestnictwa w grach hazardowych organizowanych w sieci bez zezwolenia. Pomimo wdrożenia rozwiązań prawnych umożliwiających zwalczanie nielegalnego urządzania i reklamowania zakładów wzajemnych, organy Służby Celnej nie są w stanie tego czynić, gdy siedziby podmiotów urządzających nielegalne zakłady wzajemne oraz serwery wykorzystywane do organizowania tych zakładów znajdują się poza granicami Polski. W przypadku stwierdzenia, że serwer, hostingodawca oraz abonent strony nie podlegają jurysdykcji państwa polskiego, organy Służby Celnej odstępowały od prowadzenia postępowań karnych skarbowych bądź też wszczęte postępowania nie kończyły się skierowaniem aktu oskarżenia ze względu na brak dostatecznego materiału dowodowego, jednoznacznie wskazującego na sprawstwo osób organizujących z zagranicy gry hazardowe na terenie RP. Służba Celna nieskutecznie zwalczała również zagraniczne podmioty nielegalnie reklamujące zakłady wzajemne. W przypadku stwierdzenia, że hosting z reklamą gier hazardowych miał miejsce poza granicami RP, nie podejmowano dalszych działań z uwagi na to, że podmioty te nie podlegają jurysdykcji państwa

³ W *Informacji o wykonaniu przepisów ustawy o grach hazardowych w 2013 r.* Minister Finansów przedstawił odmienny punkt widzenia, wskazując na sukcesy Służby Celnej, polegające m.in. na zidentyfikowaniu ogółem 1000 stron internetowych, na których ujawniono treści zawierające nielegalną reklamę i promocję gier hazardowych.

⁴ *Ryzykowne blokowanie stron internetowych*, „Rzeczpospolita” z 4.12.2014 r.



polskiego. Większą efektywność organy Służby Celnej osiągnęły natomiast w działaniach prewencyjnych wobec podmiotów organizujących zakłady wzajemne na terenie RP. Od 2014 r. wzrasta również skuteczność zwalczania uczestnictwa obywateli RP w tych zakładach.

Ściganie organizatorów gier hazardowych

Podjęte przez Służbę Celną działania miały na celu ściganie sprawców przestępstwa organizowania gier hazardowych, uszeregowanych według stopnia szkodliwości popełnianych czynów. Dlatego skoncentrowano się przede wszystkim na organizatorach gier hazardowych urządzanych nielegalnie, jako tych, którzy czerpią z tego procederu największe korzyści. Czynności Służby Celnej ukierunkowane na firmy bukmacherskie nie przyniosły spodziewanych efektów, z uwagi na specyfikę działania tych firm, mających siedziby poza granicami RP. Pomimo że w kontrolowanym okresie Służba prowadziła łącznie 252 postępowania przygotowawcze w sprawach o przestępstwa skarbowe z art. 107 § 1 Kodeksu karnego skarbowego (k.k.s.) w związku z nielegalnym urządzaniem zakładów wzajemnych, a sądy powszechne wydały 29 prawomocnych orzeczeń wobec osób uprawiających ten proceder, to dane o skali nielegalnych działań firm bukmacherskich wskazują na wzrost ich aktywności.

W latach 2012–2014 znacząco wzrosła liczba zidentyfikowanych przez Służbę

Celną podmiotów zagranicznych urządzających nielegalne gry hazardowe (z 86 do 156)⁵, co wskazuje na utrzymywanie się szarej strefy w tym obszarze. Na podstawie przysługujących Służbie uprawnień możliwe są skuteczne działania jedynie względem podmiotów mających siedzibę i serwery zlokalizowane na terytorium RP. Wyniki kontroli NIK w Izbie Celnej w Szczecinie wykazały, że skuteczne prowadzenie postępowań wobec podmiotów naruszających przepisy ustawy o grach hazardowych, które nie prowadzą działalności na terytorium RP, jest w obecnym stanie prawnym bardzo utrudnione.

Istotne dla zwalczania nielegalnej działalności firm bukmacherskich postępowania karne skarbowe wszczęte w październiku 2011 r. przez organy Służby Celnej w Szczecinie trwały nadal w 2014 r. Dziesięć postępowań wobec 19 firm bukmacherskich do momentu zakończenia kontroli NIK nie zostało zakończonych skierowaniem aktów oskarżenia z uwagi na to, że zebrany materiał dowodowy nie był wystarczający do zwrócenia się do organów innych państw o pomoc prawną. Zasadniczą okolicznością wymagającą udowodnienia organom zagranicznych firm bukmacherskich urządzających zakłady wzajemne na terytorium Polski, którym próbowano postawić zarzuty karne, jest postanowienie art. 3 § 2 k.k.s., stanowiącego, że przepisy tego kodeksu stosuje się do sprawcy, który popełnił czyn zabroniony na terytorium RP. Analiza materiału dowodowego zebranego przez Służbę Celną wykazała, że

⁵ Służba Celna gromadzi dane o nielegalnych usługach oferowanych na rynku gier hazardowych *online*.

wymaga on uzupełnienia o dowody świadczące o umyślnym działaniu organów zagranicznych firm hazardowych w zakresie urządzania i prowadzenia gier hazardowych na terenie RP. Siedziby firm objętych przedmiotowym dochodzeniem znajdują się poza granicami RP, a nielegalne gry hazardowe były organizowane z wykorzystaniem serwerów znajdujących się w różnych krajach. Sytuacja taka rodzi trudności w trakcie postępowania przygotowawczego przeciwko osobom organizującym i zarządzającym nielegalne gry hazardowe, bowiem zachodzi konieczność zebrania materiałów jednoznacznie wskazujących na sprawstwo ewentualnych podejrzanych z zagranicy, zarządzających nielegalne gry na terenie RP. Dopiero takie dowody mogły być podstawą do wystąpienia z wnioskami o przeprowadzenie stosownych czynności procesowych w ramach międzynarodowej pomocy prawnej. Powyższe uwarunkowania prawne wymusiły konieczność ustalenia grupy pośredników (afiliantów) w nawiązywaniu relacji pomiędzy graczem na terenie Polski a podmiotem zagranicznym zarządzającym gry hazardowe w tak zwanych programach partnerskich. Z 13 dochodzeń wszczętych w tych sprawach osiem zakończono skierowaniem aktów oskarżenia przeciwko uczestnikom „programów partnerskich”. W pięciu z nich zapadły prawomocne wyroki, w których sądy orzekły kary grzywny w wysokości od 3 do 5,6 tys. zł.

Ściganie nielegalnej reklamy zakładów wzajemnych

Z analogicznych powodów niska jest skuteczność organów Służby Celnej w zwalczaniu nielegalnej reklamy zakładów

wzajemnych w sieci Internet. Działanie poza granicami RP firm bukmacherskich reklamujących zakłady powoduje, że podjęcie szybkich i efektywnych kroków również w tym obszarze nie jest możliwe. W kontrolowanym okresie Służba Celna prowadziła łącznie 170 postępowań przygotowawczych dotyczących reklamowania nielegalnych zakładów wzajemnych, z których aktem oskarżenia zakończyły się 24 postępowania. Sądy powszechne od 2010 r. do końca czerwca 2014 r. wydały łącznie 77 orzeczeń wobec reklamodawców, w tym 60 orzeczeń zezwalających sprawcy na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności – na łączną kwotę grzywien 112,4 tys. zł, osiem orzeczeń nakładających grzywnę w łącznej wysokości 24,6 tys. zł, w sześciu przypadkach nastąpiło umorzenie postępowań, w dwóch – uniewinnienie, w jednym – odmowa wszczęcia postępowania.

Ograniczona skuteczność ścigania wynika również stąd, że prowadzenie takich postępowań wobec podmiotów umiejscowionych poza granicami RP nie jest możliwe bez uzyskania pomocy prawnej państw, w których te przedsiębiorstwa mają siedziby.

Ściganie uczestnictwa obywateli RP w nielegalnych grach

Służba Celna nie ma uprawnień operacyjnych do ustalania przepływów finansowych pomiędzy obywatelami RP uczestniczącymi w nielegalnych grach hazardowych a zarządzającymi te gry. Uprawnienia te posiadają inne organy, w tym Policja, a Służba Celna posiłkuje się efektami przeprowadzonych przez nie czynności. Tłumaczy to dotychczasową minimalną



skuteczność zwalczania nielegalnego uczestnictwa w grach hazardowych organizowanych w Internecie. W latach 2011–2012 Służba Celna nie prowadziła postępowań karnych skarbowych dotyczących uczestniczenia w nielegalnych zakładach wzajemnych. W 2013 r. przeprowadzono jedno takie postępowanie, zakończone wystawieniem mandatu w wysokości 1 tys. złotych. W 2014 r. wszczęto postępowania przygotowawcze dotyczące uczestnictwa obywateli RP w zagranicznych grach losowych lub zagranicznych zakładach wzajemnych. Czynności podjęto po przekazaniu przez Prokuraturę Okręgową w Lublinie informacji o przepływie środków finansowych pomiędzy graczami – obywatelami RP a zagranicznymi podmiotami nielegalnie oferującymi gry hazardowe przez Internet, z których wynikało, że od 14 lipca 2011 r. do 24 kwietnia 2012 r. liczba graczy, którzy w tym okresie dokonali wpłat celem zawarcia zakładu wyniosła 24 636 osób, a łączna suma wygranych wyniosła 27,1 mln zł. Materiał ten został przekazany Służbie Celnej dopiero w marcu 2014 r. (od 2012 r. trwała wewnętrzna procedura Policji, zmierzająca do przekazania tych materiałów Służbie Celnej).

Kontrola podmiotów działających w Polsce

Większą skuteczność organy Służby Celnej osiągnęły w zakresie działań prewencyjnych wobec podmiotów, które działały z wykorzystaniem serwerów usytuowanych na terytorium RP. Występowano – na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy z 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną – do podmiotów zamieszczających w sieci

internetowej treści niezgodne z ustawą hazardową, z informacją o przechowywaniu bezprawnych treści hazardowych na ich serwerach. W efekcie tych czynności zablokowano lub usunięto 53% linków (dane z monitoringu przeprowadzonego w styczniu 2013 r.). Analiza linków, które nie zostały usunięte lub zablokowane przez hostingodawców spowodowała rozpoznanie kolejnego ryzyka w zwalczaniu nielegalnego hazardu w Internecie, którym jest przenoszenie tych treści na serwer zagraniczny. Szybko i względnie skutecznie reagowano na sygnały od podmiotów zewnętrznych, wskazujące na nielegalne działania firm bukmacherskich. W wyniku analizy pisma Stowarzyszenia Pracodawców i Pracowników Firm Bukmacherskich, przy którym przekazano wykaz 277 dowodów naruszeń przepisów ustawy hazardowej, wyodrębniono 43 domeny internetowe, które przez zamieszczone na nich treści mogły naruszać przepisy ustawy o grach hazardowych. W 11 sprawach wszczęte zostały postępowania przygotowawcze. W pozostałych 32 w trakcie kontroli NIK trwały jeszcze czynności analityczne. W wyniku tych czynności stwierdzono, że: 12 stron internetowych nie podlega jurysdykcji państwa polskiego (serwer, hostingodawca oraz abonent strony), w przypadku właścicieli 10 stron nie było podstaw prawnych do wszczęcia postępowania karnego skarbowego, w przypadku 2 stron usunięto dobrowolnie zabronione treści, w sprawie 8 stron podjęto czynności dochodzeniowo-śledcze bądź wyjaśniające. W efekcie działań podjętych w reakcji na pismo Stowarzyszenia Pracodawców i Pracowników Firm Bukmacherskich, od 4 czerwca do 5 lipca 2012 r. zidentyfikowano

12 nielegalnych reklam gier hazardowych, z których jeden przypadek dotyczył zakładów wzajemnych. Z uwagi na to, że nie ustalono danych podmiotu dokonującego dystrybucji ulotek, nie wszczęto postępowania w sprawie ujawnionego naruszenia przepisów.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w trakcie kontroli podmiotów posiadających zezwolenie Ministra Finansów na przyjmowanie zakładów wzajemnych przez Internet. Od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2014 r. Służba Celna przeprowadziła 4 kontrole czterech podmiotów mających takie zezwolenia. Od 2010 r. do końca czerwca 2014 r. odbyły się łącznie 4663 kontrole punktów naziemnych przyjmujących zakłady. W 2010 r. skontrolowano 1427 spośród 1897 działających punktów i stwierdzono nieprawidłowości w 224 z nich; w 2011 r. kontrole 1253 spośród 1640 punktów wykazały nieprawidłowości w 196; w 2012 r. skontrolowano 1135 spośród 1812 punktów, ujawniając nieprawidłowości w 492; w 2013 r. kontrole 674 spośród 1750 punktów wykazały nieprawidłowości w 251; w I półroczu 2014 r. skontrolowano 174 spośród 1698 punktów, ujawniając nieprawidłowości w 81. Nieprawidłowości polegały głównie na tym, że osoby prowadzące punkty nie miały świadectw zawodowych, naruszane były ograniczenia w zakresie reklamy zakładów wzajemnych, nierzetelnie prowadzono dokumentację oraz zakłady urządzano niezgodnie z regulaminem.

Uwarunkowania prawne skuteczności Służby Celnej

Na podstawie art. 29a ustawy, wprowadzonego z dniem 14 lipca 2011 r. ustawą z 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych i niektórych innych ustaw⁶, zakazane jest urządzenie gier hazardowych za pośrednictwem sieci Internet oraz uczestniczenie w nich. Zakazy te nie dotyczą urządzania zakładów wzajemnych przez Internet na podstawie udzielonego zezwolenia.

W trakcie prac nad projektem wymienionej ustawy z 26 maja 2011 r. nie uwzględniono specyfiki działania podmiotów naruszających przepisy tej ustawy, organizujących zakłady wzajemne za pośrednictwem Internetu, mających w znacznej części swoje siedziby poza granicami RP. W wyniku tego, gdy nielegalne działania zarówno w sferze organizowania gier hazardowych, jak też ich reklamy mają swoje źródło za granicą, skuteczne ich ściganie i skierowanie aktu oskarżenia jest niemożliwe. Wykonywanie ustawowych zadań przez Służbę Celną utrudnia również brak środków prawnych umożliwiających podjęcie czynności wobec banków, za pośrednictwem których dokonywane są transakcje związane z urządzeniem i prowadzeniem gier hazardowych wbrew przepisom ustawy.

Wprowadzone regulacje prawne okazały się niewystarczające do skutecznego zwalczania nielegalnych działań w tym obszarze również dlatego, że zgodnie z art. 3 § 2 ustawy – Kodeks karny skarbowy, przepisy

⁶ DzU.2011.134.779.



tego kodeksu stosuje się do sprawcy, który popełnił czyn zabroniony na terytorium RP. Artykuł 36 ustawy o Służbie Celnej, określający zasady przeprowadzania kontroli przez jej funkcjonariuszy, umożliwi kontrolę w siedzibie, miejscu prowadzenia działalności gospodarczej oraz miejscu zamieszkania podmiotu podlegającego kontroli. Oznacza to, że w świetle obowiązującego prawa, jeśli siedziby podmiotów urządzających nielegalne zakłady wzajemne przez Internet znajdują się poza granicami RP, przepisy ustawy o Służbie Celnej mają do tych podmiotów zastosowania. Regulacje te, a w szczególności zasada wynikająca z wymienionego art. 3 § 2 Kodeksu karnego skarbowego powodują, że postawienie zarzutów sprawcom czynów zabronionych musi być poprzedzone czasochłonnymi czynnościami dowodowymi, których efektem ma być wystąpienie z wnioskami o wykonanie czynności procesowych w ramach międzynarodowej pomocy prawnej.

Konkluzja

Obecnie przepisy prawne pozwalają na egzekwowanie ich przestrzegania jedynie od podmiotów działających na terenie RP i sprzyjają unikaniu odpowiedzialności przez podmioty, które nie podlegają bezpośredniej jurysdykcji polskich organów podatkowych.

Niezbędne jest opracowanie nowych rozwiązań prawnych, które uniemożliwiłyby stosunkowo łatwe obchodzenie obowiązujących przepisów. Najbardziej skutecznym

instrumentem służącym zwalczaniu przestępczości w omawianym obszarze jest blokada stron internetowych i taki też instrument miał być zastosowany przy wdrażaniu ustawy hazardowej. W trakcie prac nad projektem ustawy z 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw rozważano wdrożenie przepisów zezwalających na blokowanie stron internetowych, na których prowadzona jest działalność niezgodna z przepisami ustawy o grach hazardowych. Zagadnienie to miało być uregulowane przez dodanie art. 179a w ustawie z 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne⁷, który zakładał wprowadzenie Rejestru Stron i Usług Niedozwolonych oraz utrudnianie dostępu przez Internet do stron i usług wpisanych do tego rejestru. Jednak w kwestii blokowania stron internetowych wiele podmiotów społecznych (m.in. Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Polska Izba Komunikacji Elektronicznej) wniosło uwagi do przedmiotowego projektu. Zawierały one przede wszystkim wątpliwości dotyczące zgodności proponowanych rozwiązań z Konstytucją RP i prawodawstwem wspólnotowym, „Europejską konwencją praw człowieka”, ich efektywności oraz wysokich kosztów wprowadzenia Rejestru. W efekcie zakładane zmiany zostały wykreślone z projektu.

Nie rozważa się także wprowadzenia innego instrumentu, który potencjalnie mógłby ograniczyć rozmiary szarej strefy, to jest obniżki stawek podatku od gier. Intencją Rady Ministrów, która znalazła

⁷ DzU.2014.243.

wyraz w regulacjach wprowadzonych 1 stycznia 2010 r. ustawą o grach hazardowych, było podwyższenie stawek opodatkowania z tytułu zakładów wzajemnych. W Ministerstwie Finansów dokonano porównania wysokości podatku od gier i zakładów wzajemnych w niektórych państwach Unii Europejskiej. W Danii stawka podatku od zakładów wzajemnych *online* i *offline* wynosi 20%, przy podstawie opodatkowania obejmującej przychód pomniejszony o wygrane kwoty; także we Włoszech podatek przy zakładach sportowych wzajemnych to 20%. Na Węgrzech pobiera się 17% lub 20% (podstawa opodatkowania to wysokość puli wygranej, z podatku zwolnione są jedynie wyścigi konne); w Estonii – 5% (podstawa opodatkowania: przychód pomniejszony o wygrane kwoty); w Liechtensteinie – 10%; w Belgii – 11% przy zakładach wzajemnych *online* i 15% przy zakładach wzajemnych *offline* (w obu wypadkach podstawa opodatkowania to przychód minus wygrana). W Polsce natomiast ustawą z 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych wprowadzono zmianę wysokości podatku od gier dotyczącą zakładów wzajemnych – została ona podwyższona z 10% do 12% sumy wpłaconych

stawek (art. 73 i 74 ustawy o grach hazardowych).

W obecnych warunkach prawnych niezbędne jest przede wszystkim wykorzystanie obowiązujących instrumentów służących zwalczaniu nielegalnego uczestnictwa w zakładach wzajemnych organizowanych w Internecie – głównie przez kontynuowanie działań przeciwko osobom w nich uczestniczącym, skuteczniejsze informowanie potencjalnych graczy w Polsce o zagrożeniach wynikających z uczestniczenia w tych grach oraz kontynuowanie współpracy Służby Celnej z Policją i Prokuraturą przy pozyskiwaniu danych o polskich obywatelach biorących udział w nielegalnych zakładach. Niezależnie od tego obowiązkiem Ministra Finansów jest przeprowadzenie analiz mających na celu ustalenie, czy i w jakim zakresie możliwe jest wdrożenie kolejnych instrumentów prawnych służących ograniczeniu organizowania nielegalnych zakładów wzajemnych przez Internet.

dr WITOLD GRYGOROWICZ
Departament Budżetu
i Finansów NIK

Słowa kluczowe: Służba Celna, zakłady wzajemne, nielegalne zakłady, gra hazardowa, sieć Internet

Zamówienia publiczne

NIK oceniła działania ministerstw i urzędów związane z zamówieniami publicznymi na usługi zewnętrzne. Sprawdzone zgodność procedury udzielania zamówień z przepisami prawa i prawidłowość zawartych umów. Kontrolą objęto 13 jednostek sektora finansów publicznych: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Główny Urząd Statystyczny i Urząd Komunikacji Elektronicznej, cztery urzędy miasta oraz cztery spółki jednostek samorządu terytorialnego i jedną spółkę Skarbu Państwa. Badanie dotyczyło lat 2012–2014 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych).

Spółka ELEWARR

Celem kontroli była sprawdzenie skuteczności nadzoru sprawowanego przez Prezesa Agencji Rynku Rolnego nad ELEWARR sp. z o.o. Oceniono m.in. wykonywanie praw i obowiązków przez Prezesa ARR jako właściciela udziałów ELEWARR; działania podjęte przez ARR i ELEWARR w celu wykonania wniosków pokontrolnych NIK z 2010 r.;

skup, zakup, sprzedaż oraz przechowywanie zbóż, rzepaku oraz towarów przez ELEWARR. Badaniami kontrolnymi objęto okres od dnia 1 stycznia 2010 r. do dnia 30 września 2013 r.

Odpady komunalne

Zbadano, czy wdrożony przez gminy nowy system gospodarowania odpadami komunalnymi funkcjonuje prawidłowo, zgodnie z wymogami znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Oceniono także działania Ministra Środowiska dotyczące wdrażania tego systemu. Kontrolę przeprowadzono w 27 jednostkach, tj. w Ministerstwie Środowiska, w 24 gminach w sześciu województwach, (w tym w sześciu gminach miejskich, 12 gminach miejsko-wiejskich, sześciu gminach wiejskich oraz w dwóch spółkach gminnych). Badaniami kontrolnymi objęto okres od 1 stycznia 2013 r. do 30 września 2014 r.

Rozliczenia z budżetem państwa

Izba sprawdziła rozliczenia przez podmioty z udziałem kapitału zagranicznego

podatku dochodowego od osób prawnych oraz działania Ministra Finansów zmierzające do ograniczenia przeliczenia dochodów z przyczyn głównie lub wyłącznie podatkowych. Kontrola była przeprowadzona w Ministerstwie Finansów, pięciu z 16 urzędów kontroli skarbowej oraz pięciu z 20 wyspecjalizowanych urzędów skarbowych, a także w Rządowym Centrum Legislacji. Badanie obejmowało okres od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2014 r.

Produkcja zewnętrzna dla TVP

Kontrola podjęta z inicjatywy NIK. Jej celem była ocena realizacji umów zawieranych przez Telewizję Polską z producentami zewnętrznymi w latach 2011–2014 (I kwartał). Badaniem objęto Zakład Główny TVP SA w Warszawie oraz Oddziały Terenowe TVP SA w Białymstoku i Krakowie.

Wypoczynek dzieci

NIK sprawdziła, w jaki sposób zapewniane jest bezpieczeństwo dzieciom przebywającym na koloniach i wyjazdach. Ocena dotyczyła w szczególności: realizacji zadań Ministra Edu-

kacji Narodowej w obszarze koordynacji i nadzorowania wypoczynku dzieci i młodzieży; realizacji zadań kuratorów oświaty w obszarze koordynacji, wspomagania i nadzoru nad wypoczynkiem; przygotowania wypoczynku oraz zapewnienia bezpieczeństwa dzieci i młodzieży w miejscu lokalizacji wypoczynku. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2011 do 29 sierpnia 2014 r.

Ochrona cyberprzestrzeni

Głównym celem kontroli było sprawdzenie, w jaki sposób administracja państwowa zarządza ryzykiem związanym z zagrożeniami występującymi w cyberprzestrzeni. Badaniem objęto 8 podmiotów państwowych, którym przypisano kluczowe zadania związane z bezpieczeństwem teleinformatycznym państwa, tj.: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Naukową i Akademicką Sieć Komputerową, Urząd Komunikacji Elektronicznej, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa oraz Komendę Główną Policji. Kontrolą objęto okres od początku 2008 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych.

Finansowanie kinematografii

Zbadano finansowanie przedsięwzięć kinematograficznych przez Polski Instytut Sztuki Filmowej. Oceniono system wyboru dofinansowywanych przedsięwzięć i ich nadzór przez PISF, a także nadzór Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego nad realizacją zadań przez PISF. Badaniem objęto pięć jednostek: Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Polski Instytut Sztuki Filmowej oraz trzech beneficjentów (Skopia Film Sp. z o.o. w Warszawie, Akson Studio Sp. z o.o. w Warszawie, Satchwell Warszawa Sp. z o.o.). Czynności badawcze dotyczyły lat 2005–2014.

Polityka rodzinna

Izba oceniła kształtowanie i wdrażanie polityki rodzinnej w Polsce, w tym: programowanie i jakość zarządzania instrumentami wspierania rodziny; działania na rzecz zapewnienia i podnoszenia skuteczności oraz efektywności realizowanych instrumentów wspierania rodziny; koordynację i organizowanie współpracy organów administracji publicznej, organizacji poza-

rządowych i innych instytucji oraz kształtowanie polityki rodzinnej przez ministra właściwego do spraw rodziny. Badaniem, które dotyczyło lat 2012–2014 (III kwartał), objęto sześć ministerstw odpowiedzialnych za różne aspekty polityki rodzinnej: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Zdrowia.

Asystenci rodziny

Sprawdzono działalność asystentów rodziny, ze szczególnym uwzględnieniem efektów podejmowanych przez nich przedsięwzięć. Cele częściowe dotyczyły: oceny prawidłowości zatrudniania i organizacji pracy asystentów rodziny oraz wykorzystania środków na dofinansowanie kosztów ich wynagrodzeń w ramach resortowego programu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; oceny realizacji zadań asystentów polegających na wspieraniu rodzin z trudnościami opiekuńczo-wychowawczymi. Kontrolę, która objęła lata 2012–2014, przeprowadzono w 18 ośrodkach pomocy społecznej (miejskich, gminnych i miejsko-gminnych).

Materiały wybuchowe

Oceniono system zapewnienia bezpieczeństwa państwa i obywateli w związku z wytwarzaniem, transportem, przechowywaniem i stosowaniem materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego. Kontrola została przeprowadzona w następujących jednostkach: Ministerstwie Spraw Wewnętrznych; Ministerstwie Gospodarki; urzędach wojewódzkich w Katowicach, Kielcach i we Wrocławiu; okręgowych urzędach górniczych w Katowicach, Kielcach i we Wrocławiu; komendach wojewódzkich policji w Katowicach, Kielcach i we Wrocławiu. Badanie dotyczyło lat 2012–2013.

Walka z AIDS

Kontrola realizacji Krajowego Programu Zapobiegania Zakażeniom HIV i Zwalczenia AIDS w latach 2012–2013 została podjęta z inicjatywy NIK. Objęto nią pięć obszarów problemowych: opracowanie harmonogramu realizacji Programu na lata 2012–2016, zapobieganie zakażeniom HIV, wsparcie i opiekę zdrowotną dla osób zakażonych HIV i chorych na AIDS, współpracę międzynarodową, monitoring Programu. Badanie przeprowa-

dzono w Krajowym Centrum ds. AIDS, pięciu placówkach medycznych prowadzących ośrodki referencyjne oraz sześciu organizacjach pozarządowych prowadzących punkt konsultacyjno-diagnostyczny.

Obiekty sportowe w Małopolsce

Sprawdzono dostępność i efektywność wykorzystania obiektów wybudowanych w ramach Wieloletniego Programu Rozwoju Bazy Sportowej Województwa Małopolskiego. Kontrola została przeprowadzona w siedmiu jednostkach samorządu terytorialnego na terenie województwa małopolskiego oraz u pięciu operatorów obiektów. Badanie obejmowało lata 2011–2014 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych).

Internet szerokopasmowy

NIK oceniła działania podejmowane na rzecz budowy infrastruktury szerokopasmowego Internetu. Kontrolerzy sprawdzili w szczególności: działania Ministra Infrastruktury i Rozwoju oraz Ministra Administracji i Cyfryzacji w zakresie budowy sieci Internetu szerokopasmowego; działania mające na celu realizację

przez samorządy województw projektów budowy sieci szkieletowo-dystrybucyjnych; rzetelność i skuteczność sprawowania przez instytucje zarządzające nadzoru nad beneficjentami realizującymi projekty budowy sieci szerokopasmowych; rezultaty uzyskane w wyniku realizacji przez beneficjentów projektów budowy sieci szerokopasmowych. Kontrolami objęto okres od 1 stycznia 2010 r. do 31 stycznia 2015 r.

Przeciwdziałanie bezrobociu

Kontrolerzy ocenili skuteczność i efektywność realizacji ustawowych zadań dotyczących aktywizacji bezrobotnych przez powiatowe urzędy pracy. Sprawdzono 17 powiatowych urzędów pracy z województw: lubelskiego, lubuskiego, łódzkiego, opolskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego. Czynności badawcze dotyczyły okresu od 1 stycznia 2011 r. do 31 marca 2014 r.

Inwestycje komunalne w Szczecinie

Izba sprawdziła proces planowania, przygotowania i realizacji inwestycji infrastruktural-

nych. Kontrolę przeprowadzono w Urzędzie Miasta Szczecin, Zakładzie Usług Komunalnych, Miejskim Ośrodku Sportu i Rekreacji, Szczecińskim Parku Naukowo-Technologicznym. Badaniami objęto lata 2009–2014 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych w poszczególnych jednostkach).

Lotnisko w Modlinie

Przedmiotem kontroli była budowa portu lotniczego w Modlinie. Ocenie poddano: przygotowanie inwestycji do realizacji; wybór dostawców usług i wykonawców robót; nadzór nad inwestycją. Kontrolą objęto lata 2010–2014 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych w jednostkach) oraz działania i zdarzenia zaistniałe przed podanym okresem, mające bezpośredni związek z przedmiotem kontroli.

Afrykański pomór świń

Sprawdzono skuteczność procedur i działań w celu ograniczenia prawdopodobieństwa wystąpienia w Polsce afrykańskiego pomoru świń (ASF). Badanie zostało przeprowadzone w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Głównym

Inspektoracie Weterynarii, wojewódzkich inspektoratach weterynarii w Białymstoku, Lublinie oraz WIW z siedzibą w Siedlcach, 10 powiatowych inspektoratach weterynarii na terenie województw podlaskiego, lubelskiego i mazowieckiego, a także w Centrali Agencji Rynku Rolnego w Warszawie i trzech oddziałach terenowych ARR w Warszawie, Białymstoku i Lublinie.

Język migowy

Zbadano przygotowanie podmiotów wykonujących usługi publiczne do kontaktów z osobami posługującymi się językiem migowym. Kontrolę przeprowadzono w 60 urzędach organów administracji publicznej, w tym w urzędach wojewódzkich, urzędach gmin, starostwach powiatowych, komendach policji, urzędach skarbowych oraz terenowych oddziałach Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Ponadto od 58 podmiotów prowadzących działalność leczniczą, 57 szkół wyższych oraz 42 jednostek systemu oświaty uzyskano informacje o rozwiązaniach ułatwiających komunikowanie się z osobami głuchymi, niedosłyszącymi i głuchoniewidomymi.

Porty morskie

Celem głównym kontroli była ocena funkcjonowania spółek zarządzających portami w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu w obszarze działalności eksploatacyjnej i inwestycyjnej oraz działalności administracyjnej i zarządczej Ministra Skarbu Państwa w odniesieniu do tych portów. We wszystkich sprawdzanych jednostkach oceniono system kontroli wewnętrznej, a także badano ewentualność występowania mechanizmów korupcyjnych. Czynności kontrolne dotyczyły lat 2012–2014.

Fundusze europejskie

Oceniono prawidłowość udzielania zamówień publicznych w projektach współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) w perspektywie finansowej 2007–2013, których beneficjentami były jednostki samorządu terytorialnego na poziomie gminy w województwach: mazowieckim, kujawsko-pomorskim, warmińsko-mazurskim, wielkopolskim. Badaniami kontrolnymi objęto okres od 2007 r. do końca grudnia 2014 r.

(red.)

„Informacje o wynikach kontroli”, przekazane do publikacji w czerwcu i lipcu 2015 r., s.<www.nik.gov.pl>.

Państwo i społeczeństwo

Znowelizowana ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów

Problematyka przeszukania – podstawy prawne, istota i cel

Istota i cel przeszukania, o którym mowa w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów, ściśle związane są z zadaniami, jakie wykonuje Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Zasadne jest zatem wskazanie podstaw prawnych i faktycznych oraz celu przeszukania, trybu przeprowadzenia czynności, osób uprawnionych do dokonania przeszukania i udziału w nim, sposobu postępowania z przedmiotami, w szczególności z dokumentami odnalezionymi w toku przeszukania, które są objęte tajemnicami.

MONIKA PORWISZ

Przeszukanie jest czynnością dowodową ingerującą w sferę praw chronionych

konstytucyjnie¹, takich jak: prawo do wolności osobistej (art. 41 ust.1), prawo do prywatności (art. 47) czy prawo do nienaruszalności mieszkania (art. 50).

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (DzU.1997.78.483).

Także Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności² (art. 8 – prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego) akcentuje to uprawnienie jednostki.

Przeszukanie stanowi środek przymusu, dlatego przeprowadzenie tej czynności powinno być zgodne z zasadami konstytucyjnymi, które urzeczywistniane są także w innych ustawach regulujących tę problematykę. Przykładowo można wskazać choćby art. 227 ustawy – Kodeks postępowania karnego³ (dalej: „k.p.k.”), zawierający dyrektywy umiaru i poszanowania godności osób podczas dokonywania przeszukania.

Przedmiotem artykułu jest przeszkanie uregulowane w ustawie z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁴ (dalej: „uokk”). Zaakcentować należy zwłaszcza zmiany przepisów odnoszących się do tej problematyki, obowiązujące od 18 stycznia 2015 r., wprowadzone ustawą z 10 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego⁵. Jak podkreślono w uzasadnieniu projektu, celem wprowadzonych do ustawy nowelizującej zmian w przepisach dotyczących przeszukania było przyspieszenie i usprawnienie procedury przeszukania – w szczególności rozszerzenie i wzmocnienie uprawnień przysługujących podmiotom, u których jest ono przeprowadzane.

Przeszukanie, o którym mowa w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów, stanowi narzędzie uzyskiwania dowodów dla celów postępowań prowadzonych przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK). Przedmiotem regulacji ustawowej są warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów. Ustawa określa ponadto zasady i tryb przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję oraz praktykom naruszającym zbiorowe interesy konsumentów, a także antykonkurencyjnym koncentracjom przedsiębiorców i ich związków, jeżeli te praktyki lub koncentracje wywołują lub mogą wywoływać skutki na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa wymienia także organy właściwe w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów. Na czele UOKiK stoi Prezes, którego kompetencje zostały wskazane w ustawie. Przedmiotem materii ustawowej jest także postępowanie przed Prezesem Urzędu. Można zaryzykować stwierdzenie, że postępowanie przed nim ma charakter hybrydowy, gdyż opiera się na regulacjach wskazanych również w innych procedurach. W przypadku bowiem spraw nieuregulowanych w ustawie (art. 83 uokk), do postępowania przed Prezesem Urzędu zastosowanie mają przepisy Kodeksu

² Sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona protokołem nr 2 (DzU.1993.61.284).

³ Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (DzU.1997.89.555).

⁴ DzU.2015.184 j.t.

⁵ DzU.2014.945.

postępowania administracyjnego (dalej: „k.p.a.”), zaś w sprawach dotyczących dowodów w postępowaniu przed Prezesem UOKiK stosuje się odpowiednio (art. 84 uokk) przepisy art. 227-315 Kodeksu postępowania cywilnego (dalej: „k.p.c.”). Do przeszukania w zakresie nieuregulowanym w ustawie zastosowanie mają odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego (art. 91ust. 4 i art. 105q pkt3 uokk).

Ustawa z 10 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego wymienia dwie podstawy prawne przeszukania. Jest to art. 91 ust. 1 (rozdział 2 – „Postępowanie antymonopolowe w sprawie praktyk ograniczających konkurencję”) i art. 105n (rozdział 5 – „Kontrola i przeszukiwanie w toku postępowania przez Prezesa Urzędu”).

Wprowadzenie do uokk art. 105n, na mocy ustawy z 10 czerwca 2014 r., wynika z uchylecia art. 105c uokk. Ustawodawca uregulował bowiem instytucję przeszukania w sposób odmienny niż to miało miejsce na gruncie przepisów ustawy w brzmieniu sprzed wejścia w życie noweli z 2014 r. (w art. 105c uokk). Aktualnie w sposób wyraźny oddzielono instytucję kontroli od przeszukania. Niemniej jednak prawodawca odsyła w przedmiocie przeszukania do odpowiedniego stosowania przepisów regulujących tryb przeprowadzenia kontroli.

Jak powiedziano wyżej, w ustawie znajdują się dwie podstawy prawne dokonania przeszukania. Rodzi się zatem pytanie, dlaczego problematyka przeszukania znalazła się w dwóch różnych rozdziałach, w różnych przepisach ustawy? Czy z uwagi na zakres podmiotowo-przedmiotowy ustawy

jest to zabieg uzasadniony? Analiza przepisów uokk, a zwłaszcza art. 91 i 105n, pozwoli na wyszczególnienie kryteriów różnicujących oba tryby przeszukania i udzielenie odpowiedzi na postawione pytania.

Podstawy prawne i faktyczne przeszukania

Jedną z podstaw przeszukania wskazaną jest w art. 91 ust.1 uokk. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli istnieją uzasadnione podstawy do przypuszczenia, że w lokalu mieszkalnym lub w jakimkolwiek innym pomieszczeniu, nieruchomości lub środku transportu są przechowywane przedmioty, akta, księgi, dokumenty i inne informatyczne nośniki danych w rozumieniu przepisów o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, mogące mieć wpływ na ustalenie stanu faktycznego istotnego dla prowadzonego postępowania, sąd ochrony konkurencji i konsumentów może, na wniosek Prezesa Urzędu, udzielić zgody na przeprowadzenie przeszukania, w tym na dokonanie przez funkcjonariuszy Policji zajęcia przedmiotów mogących stanowić dowód w sprawie. Przepisy art. 105n ust. 3 i 4 uokk stosuje się odpowiednio.

Z treści tej regulacji wynika jednoznacznie, iż podstawą faktyczną dokonania czynności są uzasadnione podstawy do przypuszczenia, że w określonym miejscu znajdują się przedmioty mogące mieć wpływ na ustalenie stanu faktycznego istotnego dla prowadzonego postępowania. Przeszukiwanie w trybie art. 91 ust. 1 uokk prowadzone jest w toku postępowania przed Prezesem Urzędu lub w związku z zastosowaniem przepisów art. 105i uokk, a więc na wniosek Komisji

Europejskiej lub organu ochrony konkurencji innego państwa członkowskiego, bez potrzeby wszczynania w tym wypadku odrębnego postępowania.

Przeprowadzenie przeszukania dopuszczalne jest w lokalu mieszkalnym, jakimkolwiek innym pomieszczeniu, nieruchomości lub środka transportu. Zakres znaczeniowy pojęcia lokal mieszkalny został wskazany w art. 2 ust. 2 ustawy z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali⁶. Jest to wydzielona trwałymi ścianami w obrębie budynku izba lub zespół izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych.

Celem przeszukania, o którym mowa w art. 91 ust. 1 uokk, jest odnalezienie przedmiotów, akt, ksiąg, dokumentów, jak również informatycznych nośników danych. Z kolei definicja informatycznego nośnika danych została wskazana w art. 3 pkt 1 ustawy z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne⁷. Informatyczny nośnik danych jest to materiał lub urządzenie służące do zapisywania, przechowywania i odczytywania danych w postaci cyfrowej. Należy przywołać w szczególności art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o informatyzacji, wskazujący, że ilekroć w przepisach dotyczących informatyzacji zawartych w odrębnych ustawach jest mowa o: elektronicznym nośniku informacji, elektronicznym nośniku informatycznym, elektronicznym nośniku danych, komputerowym

nośniku informacji, komputerowym nośniku danych, nośniku elektronicznym, nośniku magnetycznym, nośniku informatycznym albo o nośniku komputerowym, to należy, w przypadku wątpliwości interpretacyjnych, rozumieć wyżej wymienione określenia jako informatyczny nośnik danych, o którym mowa w art. 3 pkt 1 ustawy o informatyzacji.

Druga z podstaw prawnych przeszukania zawarta została w art. 105n ust. 1 uokk. Dokonanie przeszukania na podstawie tego przepisu dopuszczalne jest:

- w sprawach praktyk ograniczających konkurencję,
- w toku postępowania wyjaśniającego,
- w toku postępowania antymonopolowego.

Wnioskując *a contrario*, przeszukanie nie może być dokonane w sprawach koncentracji czy w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Zatem przeszukanie na podstawie art. 105n uokk możliwe jest tylko w toku określonych postępowań, wykonywanych w trybie i na zasadach przewidzianych w tej ustawie.

Celem przeszukania jest znalezienie i uzyskania informacji z akt, ksiąg, pism, wszelkiego rodzaju dokumentów lub informatycznych nośników danych, urządzeń i systemów informatycznych oraz innych przedmiotów mogących stanowić dowód w sprawie.

Podstawą faktyczną dokonania czynności są uzasadnione podstawy do przypuszczenia, że określone w tym przepisie

⁶ DzU.2000.80.903.

⁷ DzU.2014.1114 j.t.

informacje lub przedmioty znajdują się u przedsiębiorcy. Z treści przepisu jednoznacznie wynika, że przeszukanie może być dokonane tylko u przedsiębiorcy. Definicja przedsiębiorcy zawarta jest w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej (art. 4 ust. 1.), jak również w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów (art. 4). Przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą. Za przedsiębiorcę uznaje się także wspólników spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej.

Podobnie ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów za przedsiębiorcę uznaje:

- osobę fizyczną, osobę prawną, a także jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, organizującą lub świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej;
- osobę fizyczną wykonującą zawód we własnym imieniu i na własny rachunek lub prowadzącą działalność w ramach wykonywania takiego zawodu;
- osobę fizyczną, która ma kontrolę nad co najmniej jednym przedsiębiorcą, choćby nie prowadziła działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, jeżeli podejmuje dalsze działania podlegające kontroli koncentracji;
- związek przedsiębiorców czyli izby, zrzeszenia i inne organizacje zrzeszające

przedsiębiorców, z wyłączeniem przepisów dotyczących koncentracji.

Prezes Urzędu może wystąpić z wnioskiem o zgodę na przeprowadzenie przeszukania w toku postępowania wyjaśniającego wyłącznie gdy zachodzi uzasadnione podejrzenie poważnego naruszenia przepisów ustawy, w szczególności gdy mogłoby dojść do zatarcia dowodów (art. 105n ust. 3 uokk). Przesłanka ta każdorazowo będzie podlegała wykładni organu antymonopolowego. Prezes Urzędu w kontekście danego stanu faktycznego wskazuje obiektywne okoliczności, które uzasadniają podejrzenie naruszenia przepisów ustawy.

Przy porównaniu zakresu przedmiotowego przeszukania uregulowanego w art. 91 ust. 1 i 105n ust. 1 uokk można wskazać, że przepis art. 91 ust. 1 ma szerszy zakres, bowiem uprawnia do dokonywania przeszukania w każdym miejscu, nawet tam, gdzie nie jest prowadzona działalność gospodarcza przedsiębiorcy ani nawet z działalnością tą nie pozostaje w pośrednim związku. Z uwagi na istnienie w ustawie dwóch podstaw prawnych przeszukania może powstać istotna wątpliwość, którą z tych podstaw można zastosować gdy w lokalu mieszkalnym prowadzona jest działalność gospodarcza przez przedsiębiorcę będącego osobą fizyczną. W szczególności, jaki powinien być tryb przeszukania – wskazany w art. 91 czy w art. 105n uokk? Zasadne jest, jak się wydaje, stosowanie trybu wskazanego w art. 105n, bowiem lokal, w którym prowadzona jest działalność stanowi niejako część „przedsiębiorstwa” danego podmiotu gospodarczego.

Tryb przeprowadzenia przeszukania Przeszukanie

na podstawie art. 91 ust.1 uokk

Przeszukanie na podstawie art. 91 ust.1 uokk może być przeprowadzone w sytuacji zaistnienia podstaw faktycznych. Ponadto warunkiem koniecznym jest uzyskanie zgody sądu ochrony konkurencji i konsumentów, o którą występuje ze stosownym wnioskiem Prezes Urzędu. Przesłanką faktyczną wystąpienia przez Prezesa Urzędu z wnioskiem o zgodę na przeprowadzenie przeszukania jest uzasadnione podejrzenie poważnego naruszenia przepisów ustawy, w szczególności możliwość zatarcia dowodów (art. 105n ust. 3 uokk). Wniosek Prezesa Urzędu powinien spełniać określone wymogi formalne i merytoryczne. Oprócz podstawy prawnej, powinien wskazywać lokal mieszkalny, pomieszczenie, środki transportu, w których ma zostać przeprowadzona czynność przeszukania.

Zgodę (lub brak zgody) na przeprowadzenie przeszukania wydaje sąd ochrony konkurencji i konsumentów w formie postanowienia, w ciągu 48 godzin od wpłynięcia wniosku. Postanowienie to jest niezaskarżalne.

Ustawa w art. 91 ust. 1-3 wyraźnie wskazuje kompetencje podmiotów uprawnionych do przeprowadzenia przeszukania, jak i upoważnionych do udziału w nim. Podmiotem uprawnionym do

przeprowadzenia przeszukania jest Policja, działająca na polecenie sądu ochrony konkurencji i konsumentów.

W przeszukaniu bierze udział również upoważniony pracownik UOKiK lub inne osoby wskazane w art. 105a ust. 2 uokk, a zatem:

- pracownik organu ochrony konkurencji państwa członkowskiego Unii Europejskiej w przypadku, o którym mowa w art. 22 rozporządzenia nr 1/2003/WE⁸; wymieniony tu przepis art. 22 upoważnia organy ochrony konkurencji jednego państwa członkowskiego do przeprowadzenia – na terytorium objętym ich jurysdykcją – wszelkich kontroli lub innych środków dowodowych, które przewidziane zostały w prawie tego państwa, w imieniu i na potrzeby organu ochrony konkurencji innego państwa członkowskiego;
- pracownik organu wnioskującego – w rozumieniu art. 3 pkt f rozporządzenia nr 2006/2004/WE⁹ w przypadku, o którym mowa w art. 6 ust. 3; zgodnie z brzmieniem przywołanych tu regulacji, na wniosek organu wnioskującego, organ, do którego się zwrócono, może zezwolić właściwemu urzędnikowi organu wnioskującego na towarzyszenie przy prowadzeniu dochodzenia urzędnikom organu, do którego się zwrócono; „organ wnioskujący” oznacza właściwy organ, który zwraca się z wnioskiem o wzajemną pomoc;

⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z 16.12.2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu (DzUUE.L.2003.1.1).

⁹ Rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 27.10.2004 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów (DzUUE.L.2004.364.1).

- osoby posiadające wiadomości specjalne, jeżeli do przeprowadzenia kontroli niezbędne są tego rodzaju wiadomości, a zatem biegle (art. 54 uokk).

Wydając postanowienie, sąd ochrony konkurencji i konsumentów powinien, oprócz zgody na przeszukiwanie, wyrazić również zgodę na zajęcie przez Policję przedmiotów w toku przeszukania. Zakres kompetencji Policji został wskazany wprost w art. 91 ust.1 i 3 uokk. Funkcjonariusze Policji są uprawnieni do dokonania przeszukania, jak również do zajęcia przedmiotów mogących stanowić dowód w sprawie. Przedmioty zabezpieczone przez Policję zostają następnie przekazane organowi antymonopolowemu celem ich wykorzystania w toku toczącego się przed Prezesem Urzędu postępowania (dotyczy to również postępowania przed Komisją Europejską lub organem ochrony konkurencji innego państwa członkowskiego).

Zasady i tryb przeprowadzenia przeszukania na podstawie art. 91 ust. 1 uokk poddane są rygorom postępowania karnego. Jak stanowi art. 91 ust. 4 uokk, w zakresie nieuregulowanym w ustawie do przeszukania, o którym mowa w art. 91 ust. 1 stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego mające zastosowanie do przeszukania. Zatem w odniesieniu do przeszukania, o którym mowa w art. 91 uokk (*de facto* przeprowadzanego przez Policję), w zakresie nieuregulowanym ustawą odpowiednio zastosowanie mają przepisy k.p.k. dotyczące przeszukania – bez szczególnego wskazywania konkretnych przepisów, tak jak to uczyniono w przypadku przeszukania u przedsiębiorcy (art. 105q pkt 3 uokk).

Ramy niniejszego opracowania nie pozwalają na omówienie wszystkich przepisów Kodeksu postępowania karnego dotyczących przeszukania. Wybrane przepisy tej ustawy, w tym regulujące postępowanie z dokumentami objętymi tajemnicami, zostaną omówione w grupie przepisów mających zastosowanie do przeszukania prowadzonego na podstawie art. 105n uokk.

Przeszukanie na podstawie art. 105n uokk

Przeprowadzenie przeszukania na podstawie art. 105n uokk wymaga tak samo – jak ma to miejsce przy przeszukiwaniu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 uokk – zgody sądu ochrony konkurencji i konsumentów, udzielonej na wniosek Prezesa Urzędu. Sąd ochrony konkurencji i konsumentów wydaje w ciągu 48 godzin postanowienie w sprawie przeprowadzenia przeszukania (lub odmawia takiej zgody).

Na wydane przez sąd postanowienie o przeprowadzeniu przeszukania zażalenie nie przysługuje, co jednoznacznie wynika z treści art. 105n ust. 4 uokk, natomiast sama czynność przeszukania jest zaskarżalna (art. 105p uokk). Podmiotem uprawnionym do wniesienia zażalenia jest przeszukiwany oraz osoby, których prawa zostały naruszone w toku przeszukania. Zakresem przedmiotowym zaskarżenia zostały objęte czynności przeszukania wykraczające poza zakres samej czynności przeszukania oraz inne czynności przeszukania podjęte z naruszeniem przepisów. Przeszukiwany oraz osoby, których prawa zostały naruszone, mają prawo wniesienia zażalenia w terminie 7 dni od dnia dokonania czynności. Procedura rozpoznania zażalenia wskazana została w art. 105m

ust. 2-5 uokk. Zażalenie wnosi się do sądu ochrony konkurencji i konsumentów za pośrednictwem Prezesa Urzędu, który przekazuje je wraz z odpowiedzią do sądu w terminie 7 dni od dnia wniesienia zażalenia. Sąd ochrony konkurencji i konsumentów rozpoznaje zażalenie w terminie 7 dni od dnia jego przekazania przez Prezesa Urzędu. Postanowienie sądu uzasadnia z urzędu. Na postanowienie sądu przysługuje zażalenie do sądu drugiej instancji.

W przypadku uwzględnienia zażalenia przez sąd ochrony konkurencji i konsumentów dowody uzyskane w wyniku zaskarżonej czynności kontrolnej nie mogą być wykorzystane w prowadzonym postępowaniu, w innych postępowaniach prowadzonych przez Prezesa Urzędu oraz w postępowaniach prowadzonych na podstawie odrębnych przepisów.

Przeszukanie, o którym mowa w art. 105n, znajduje się w rozdziale regulującym problematykę kontroli. By wyeliminować wątpliwości co do zakresu stosowania do przeszukania przepisów dotyczących kontroli oraz przepisów Kodeksu postępowania karnego, w art. 105q uokk ustawodawca wskazał enumeratywnie przepisy, które należy stosować przy przeszukaniu. Tym samym do czynności przeszukania odpowiednie zastosowanie mają wybrane przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów dotyczące kontroli, wskazane przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz określone

przepisy Kodeksu postępowania karnego. Odesłanie zawarte w art. 105q uokk precyzuje, jakie przepisy znajdą zastosowanie. Ponadto, z woli ustawodawcy, przepisy tych ustaw stosuje się odpowiednio. Odpowiednie stosowanie oznacza, że do instytucji przeszukania pomieszczeń i rzeczy przedsiębiorcy należy stosować przepisy innych ustaw, które zostały przez ustawodawcę wyspecyfikowane w art. 105q uokk. Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z 21 marca 2013 r. (II SA/Ke 119/13), odpowiednie stosowanie przepisów oznacza bądź stosowanie ich wprost, bądź z modyfikacjami. Można wyodrębnić trzy przypadki odpowiedniego stosowania przepisów prawa przy konstrukcji legislacyjnej: „stosuje się odpowiednio”, a mianowicie gdy przepis dotyczący zakresu danego zagadnienia stosuje się wprost bez żadnych zmian do zakresu innego zagadnienia, gdy stosuje się go z pewnymi zmianami do zakresu innego zagadnienia, lub też nie może być w ogóle stosowany do zakresu innego zagadnienia ze względu na bezprzedmiotowość lub sprzeczność z przepisami ustanowionymi dla tego innego zagadnienia¹⁰.

Do przeszukania, o którym mowa w art. 105n, stosuje się odpowiednio przepisy:

- ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów: art. 105a ust. 2-7 (upoważnienie do prowadzenia kontroli), art. 105b (uprawnienia kontrolującego), art. 105d i 105e (obowiązki podmiotów

¹⁰ T. Żyżnowski: *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 29 października 1991 r. (III CZP 109/ 91), „Przegląd Sądowy” nr 5-6/1992, s.126.*

poddanych kontroli), art. 105f (zabezpieczenie dowodów), art. 105g (dokonanie zajęcia przedmiotów), art. 105h (sposób postępowania z zajęтыми przedmiotami), art. 105j (dokumentowanie kontroli), art. 105k (podpisanie protokołu kontroli);

- ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹¹: art. 80a ust. 1 i art. 80b zdanie pierwsze w zakresie nieuregulowanym rozdziale 5 uokk;
- ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego: art. 180, art. 224 § 1, art. 225 i art. 226 oraz art. 236a.

Pierwsza grupa przepisów (wymieniona w art. 105q uokk), którą ustawodawca nakazuje odpowiednio stosować do przeszukania, to przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Są to przepisy regulujące problematykę kontroli¹². Jak wyraźnie stanowi ustawa, dokonując przeszukania u przedsiębiorcy (na podstawie art. 105n), należy stosować sposób postępowania określony odpowiednimi przepisami regulującymi problematykę kontroli. Zasadne jest zatem omówienie wskazanych wyżej przepisów.

W przedmiocie upoważnienia do przeprowadzenia kontroli przepis art. 105a uokk wymienia osoby, które Prezes Urzędu może upoważnić do udziału w kontroli (ust. 2 tego artykułu). Podmiotem tym jest pracownik organu ochrony konkurencji państwa członkowskiego Unii Europejskiej (w przypadku, o którym mowa w art. 22

rozporządzenia nr 1/2003/WE), pracownik organu wnioskującego (w rozumieniu art. 3 pkt f rozporządzenia nr 2006/2004/WE w przypadku, o którym mowa w art. 6 ust. 3 tego rozporządzenia) oraz osoby posiadające wiadomości specjalne, jeżeli do przeprowadzenia kontroli niezbędne są tego rodzaju wiadomości.

Kontrolujący w każdym przypadku powinien legitymować się stosownym upoważnieniem do przeprowadzenia kontroli. Przedmiotowe upoważnienie wydawane jest przez Prezesa UOKiK lub – na jego wniosek – przez wojewódzkiego inspektora Inspekcji Handlowej. W praktyce osobą faktycznie wydającą upoważnienie jest z reguły dyrektor określonej delegatury (zob. art. 33 uokk), działający w imieniu Prezesa UOKiK.

Uczestnikami czynności kontrolnych są, co do zasady, kontrolujący i kontrolowany. Obowiązkiem kontrolującego jest doręczenie kontrolowanemu lub osobie przez niego upoważnionej upoważnienia do przeprowadzenia kontroli oraz okazanie legitymacji służbowej. Osoby upoważnione do udziału w kontroli okazują dowód osobisty, paszport lub inny dokument potwierdzający tożsamość.

W razie nieobecności kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej upoważnienie do przeprowadzenia kontroli oraz legitymacja służbowa, dowód osobisty, paszport lub inny dokument potwierdzający tożsamość mogą być okazane innemu pracownikowi

¹¹ DzU.2013.672 j.t.

¹² Kontrola, o której mowa w ustawie, może być przeprowadzana przez Urząd u każdego przedsiębiorcy w zakresie przestrzegania przepisów ustawy.

kontrolowanego, który może być uznany za osobę, o której mowa w art. 97 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny¹³, lub przywołanemu świadkowi, którym powinien być funkcjonariusz publiczny, niebędący jednak pracownikiem organu przeprowadzającego kontrolę. W takim przypadku upoważnienie doręcza się niezwłocznie kontrolowanemu, nie później jednak niż trzeciego dnia od wszczęcia kontroli. Przywołany art. 97 k.c. zawiera regułę interpretacyjną, w myśl której, osobę czynną w lokalu przedsiębiorstwa przeznaczonym do obsługi publiczności poczytuje się w razie wątpliwości za umocowaną do dokonywania czynności prawnych, które zazwyczaj bywają dokonywane z osobami korzystającymi z usług tego przedsiębiorstwa. Dokonywanie czynności prawnych osobiście przez prowadzącego przedsiębiorstwo nie zawsze jest możliwe i dlatego jest on zmuszony do posługiwania się osobami trzecimi, które w lokalu przedsiębiorstwa mają za zadanie obsługiwanie klientów¹⁴.

Przepisem, który jest stosowany odpowiednio do przeszukania jest art. 105b uokk, wskazujący uprawnienia kontrolującego. Zaakcentować należy zwłaszcza uprawnienia do wstępu na teren prowadzonej działalności (grunty, lokale, środki transportu), jak też żądanie udostępnienia związanych z przedmiotem kontroli akt, ksiąg, wszelkiego rodzaju pism,

dokumentów oraz ich odpisów i wyciągów, korespondencji.

Osobie upoważnionej do udziału w kontroli, o której mowa w art. 105a ust. 2 uokk, przysługują uprawnienia kontrolującego w zakresie wstępu na grunt oraz do budynków, lokali lub innych pomieszczeń oraz środków transportu należących do kontrolowanego. Osobom tym przysługuje także prawo dostępu do materiałów i korespondencji oraz informacji zgromadzonych na nośnikach, w urządzeniach lub w systemach, a także do sporządzania z nich notatek, oraz uprawnienie do udziału wraz z kontrolującym w przeszukaniu, o którym mowa w art. 91 i w art. 105n tej ustawy.

Co istotne, w toku kontroli kontrolujący może korzystać z pomocy funkcjonariuszy innych organów kontroli państwowej lub Policji, które wykonują czynności na polecenie kontrolującego. Istnieje ponadto możliwość utrwalenia czynności przeszukania za pomocą urządzenia rejestrującego obraz lub dźwięk. Warunkiem jest uprzednie poinformowanie kontrolowanego. Informatyczne nośniki danych, na których zarejestrowano przebieg przeszukania, stanowią załącznik do protokołu.

Obowiązki podmiotów poddanych kontroli (art. 105d uokk) stanowią niejako lustro odbicie uprawnień kontrolowanego, o których mowa w art. 105b ust. 1 uokk. Kontrolowany, osoba przez niego upoważniona, posiadacz lokalu mieszkalnego,

¹³ DzU.2014.121 j.t.

¹⁴ Interpretacja art. 97 k.c. budzi wiele wątpliwości w doktrynie. Ich zaprezentowanie znacznie przekroczyłyby ramy tego opracowania. Zob. więcej komentarz do art. 97 k.c. [w:] P. Księżak (red.), M. Pyziak-Szafnicka (red.), B. Giesen, W. J. Katner, B. Lewaszkiwicz-Petrykowska, R. Majda, E. Michniewicz-Broda, T. Pajor, U. Promińska, W. Robaczyński, M. Serwach, Z. Swiderski, M. Wojewoda: *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, Warszawa 2014.

pomieszczenia, nieruchomości lub środka transportu, są obowiązani do umożliwienia wstępu na grunt oraz do budynków, lokali lub innych pomieszczeń oraz środków transportu oraz udostępnienia akt, ksiąg i wszelkiego rodzaju dokumentów lub innych nośników informacji.

Kontrolowany może odmówić udzielenia informacji lub współdziałania w toku kontroli tylko wtedy, gdy naraziłoby to na odpowiedzialność karną jego lub jego małżonka, wstępnych, zstępnych, rodzeństwo oraz powinowatych w tej samej linii lub stopniu, jak również osoby pozostające w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli, a także osobę pozostającą we wspólnym pożyciu. Prawo odmowy udzielenia informacji lub współdziałania w toku kontroli trwa po ustaniu małżeństwa lub rozwiązaniu stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli.

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów zobowiązuje ponadto kontrolowanego, w myśl art. 105e, do zapewnienia kontrolującemu oraz osobom upoważnionym do udziału w kontroli warunków i środków niezbędnych do sprawnego przeprowadzenia czynności.

Ponadto kontrolowany dokonuje potwierdzenia za zgodność z oryginałem sporządzonych kopii dokumentów i wydruków. W przypadku odmowy potwierdzenia, za zgodność z oryginałem potwierdza je kontrolujący, o czym czyni wzmiankę w protokole kontroli.

Zadaniem kontroli prowadzonej przez UOKiK jest ustalenie stanu faktycznego

i dokonanie porównania z ustalonym wzorcem. W ustaleniu stanu faktycznego pomocne stają się dowody, których ma dostarczyć przeszukanie u przedsiębiorcy. Dowodami zebranymi w toku przeszukania mogą być w szczególności dokumenty, przedmioty, oględziny oraz ustne lub pisemne wyjaśnienia i oświadczenia oraz inne nośniki informacji (art. 105f uokk). Ustawodawca wskazał dwojaki sposób postępowania z dowodami. Istnieje możliwość ich pozostawienia w pomieszczeniu u przedsiębiorcy bądź też złożenie ich, za pokwitowaniem udzielonym kontrolowanemu, na przechowanie w pomieszczeniu UOKiK lub wojewódzkiego inspektoratu Inspekcji Handlowej.

Do przeszukania odpowiednio stosuje się ponadto art. 105g uokk, regulujący problematykę zajęcia przedmiotów. Zajęcie, do którego uprawniony jest Prezes Urzędu, powinno być stosowane gdy zachodzi obawa mactwa ze strony kontrolowanego (czyli zagrożenie ukryciem, przerobieniem lub zamianą przedmiotów zajęcia). Osobę posiadającą wskazane wyżej przedmioty kontrolujący wzywa do wydania ich dobrowolnie. W razie odmowy można przeprowadzić ich odebranie w trybie przepisów ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁵.

Rozstrzygnięcie o zajęciu następuje przez postanowienie Prezesa Urzędu. Postanowienie jest zaskarżalne do sądu ochrony konkurencji i konsumentów i przysługuje osobom, których prawa

¹⁵ DzU.2012.1015 j.t.

zostały naruszone. Wniesienie zażalenia nie wstrzymuje wykonania postanowienia. W praktyce raczej sporadycznie występuje realna potrzeba zajęcia w drodze postanowienia materiałów lub przedmiotów, o których mowa w art. 105g ust. 1 uokk. Akta, księgi, wszelkiego rodzaju dokumenty, które mogą mieć znaczenie dla sprawy, są najczęściej kserowane (zgodnie z art. 105e ust. 1 pkt 1 uokk). Wydanie postanowienia o zajęciu mogłoby być zatem konieczne w razie braku urzędnika kopiującego na miejscu wykonywania czynności. Z kolei informatyczne nośniki danych mogą zostać skopiowane względnie istnieje możliwość sporządzenia ich obrazy (kopii binarnej).

Po dokonaniu oględzin i sporządzeniu protokołu zajęcia przedmioty należy zabrać albo oddać na przechowanie osobie godnej zaufania (art. 105h uokk). Obowiązkiem dokonującego zajęcia jest natychmiastowe wręczenie osobom zainteresowanym pokwitowania stwierdzającego, jakie przedmioty i przez kogo zostały zajęte, oraz do niezwłocznego powiadomienia przedsiębiorcy, którego przedmioty zostały zajęte, o dokonanych zajęciach. Zajęte przedmioty należy zwrócić niezwłocznie po stwierdzeniu, że są zbędne dla prowadzonego postępowania albo po uchynieniu przez sąd ochrony konkurencji i konsumentów postanowienia o zajęciu przedmiotów, jednak nie później niż po upływie 7 dni.

Przebieg czynności kontrolnych (a zatem odpowiednio przeszukania) dokumentowany jest protokołem (art. 105j uokk). Załącznik do protokołu kontroli stanowi materiał dowodowy zgromadzony w toku kontroli. Protokół kontroli podpisują kontrolujący i kontrolowany

(art. 105k uokk). Odmowa złożenia podpisu przez kontrolowanego nie wpływa na skuteczność przeprowadzonej czynności. Kontrolowanemu przed podpisaniem protokołu przysługuje uprawnienie do zgłoszenia pisemnych zastrzeżeń w terminie 7 dni od przedstawienia mu protokołu do podpisu. Jeżeli kontrolowany zgłosi zastrzeżenia, kontrolujący przeprowadza ich analizę i w razie potrzeby podejmuje dodatkowe czynności kontrolne. Efektem dokonanych, niejako uzupełniających czynności kontrolnych może być stwierdzenie zasadności zastrzeżeń. W takim wypadku kontrolujący zmienia lub uzupełnia odpowiednią część protokołu w formie aneksu do protokołu. W razie nieuwzględnienia zastrzeżeń w całości lub w części kontrolujący informuje o tym kontrolowanego na piśmie.

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów w art. 105q odsyła w przedmiocie przeszukania do odpowiedniego stosowania dwóch przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Są to art. 80a ust. 1 i art. 80b zdanie pierwsze. Pierwszy z wymienionych przepisów odnosi się do miejsca i czasu przeprowadzenia kontroli, a zatem i przeszukania. Czynność tę przeprowadza się w siedzibie kontrolowanego lub w miejscu wykonywania działalności gospodarczej oraz w godzinach pracy lub w czasie faktycznego wykonywania działalności gospodarczej przez kontrolowanego. Drugi przepis (art. 80b zdanie pierwsze) reguluje zasady przeprowadzenia czynności kontrolnych (odpowiednio przeszukania), które powinny być wykonane w sposób sprawny i możliwie niezakłócający funkcjonowania kontrolowanego przedsiębiorcy.

Trzecią grupę przepisów, do których odpowiedniego stosowania odsyła ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, stanowią wybrane przepisy Kodeksu postępowania karnego z zakresu przeszukania. Są to przepisy regulujące:

- uprawnienia do odmowy zeznań osób zobowiązanych do zachowania w tajemnicy informacji niejawnych (art. 180);
- wezwanie do wydania przedmiotów (art. 224 § 1);
- ochronę tajemnic prawnie chronionych w trakcie przeszukania (art. 225);
- zakazy i ograniczenia wykorzystania dokumentów zawierających informacje niejawne lub tajemnicę zawodową (art. 226);
- obowiązki dysponenta i użytkownika urządzenia (art. 236a).

Zasadne jest zatem omówienie przywołanych tu przepisów Kodeksu postępowania karnego.

Artykuł 180 k.p.k. normuje tryb uchylenia tajemnicy będącej w posiadaniu danego depozytariusza. W § 1 tego przepisu ustawodawca wymienia obowiązek zachowania w tajemnicy informacji niejawnych o klauzuli tajności „zastrzeżone” lub „poufne” lub tajemnicy związanej z wykonywaniem zawodu lub funkcji. Wskazany przepis nakłada obowiązek zachowania dyskrecji zawodowej przez osoby fizyczne wykonujące określone czynności zawodowe. Nieistotne jest źródło, z jakiego osoba uzyskała informacje. Osoba taka może wejść w posiadanie wiadomości objętych

tajemnicą w wyniku rozmowy z określoną osobą, której przykładowo świadczy usługę lub też może uzyskać określone informacje od osób trzecich. Istotne jest natomiast, że dla ustalenia istnienia zawodowego obowiązku dyskrecji z art. 180 § 1 k.p.k. nie wystarczy wskazanie przepisu ustawowego, który nakłada taki obowiązek na przedstawiciela danego zawodu. Konieczne jest ponadto wskazanie, że na danej osobie powołującej się na tajemnicę, w konkretnej sytuacji rzeczywiście spoczywa obowiązek zachowania zawodowej dyskrecji w zakresie wiadomości objętych danym rodzajem tajemnicy zawodowej¹⁶.

Obowiązek dochowania tajemnicy nie ulega przedawnieniu, konwalidacji z uwagi na upływ terminu, rezygnacji depozytariusza tajemnicy z wykonywanego zawodu bądź zaistnienie innych okoliczności.

Tajemnice zawodowe będące przedmiotem regulacji wskazanej w art. 180 § 2 k.p.k. to tajemnica notarialna, adwokacka, radcy prawnego, doradcy podatkowego, lekarska, dziennikarska lub statystyczna. Przesłuchanie tych osób co do faktów objętych tą tajemnicą jest możliwe tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla dobra wymiaru sprawiedliwości, a okoliczność nie może być ustalona na podstawie innego dowodu. Przepis art. 180 § 2 stanowi *lex specialis* do przepisów art. 6 ust. 3 ustawy z 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze¹⁷ i art. 3 ust. 5 ustawy z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych¹⁸, wykluczających możliwość zwolnienia adwokata

¹⁶ M. Rusinek: *Tajemnica zawodowa i jej ochrona w polskim procesie karnym*, Warszawa 2007, s. 98.

¹⁷ DzU.2014.635 j.t.

¹⁸ DzU.2014.637 j.t.

i radcy prawnego z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej co do faktów, o których dowiedział się, udzielając pomocy prawnej lub prowadząc sprawę.

Przepis art. 180 chroni także tajemnicę dziennikarską. Dziennikarz jest depozytariuszem określonych informacji, które posiadał w związku z wykonywaniem zawodu – zatem jest to tajemnica zawodowa, co również określa art. 15 ustawy z 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe¹⁹. Jest on obowiązany dochować dyskrekcji w zakresie informacji o charakterze przedmiotowo-przedmiotowym. Ochrona tajemnicy dziennikarskiej idzie dalej, niż ochrona tajemnicy notarialnej, radcowskiej czy lekarskiej, bowiem w odniesieniu do tajemnicy dziennikarskiej nie ma możliwości całościowego zwolnienia z jej zachowania. Zwolnienie to nie może dotyczyć danych umożliwiających identyfikację autora materiału prasowego, listu do redakcji lub innego materiału o tym charakterze, jak również identyfikację osób udzielających informacji opublikowanych lub przekazanych do opublikowania, jeżeli zastrzegły one te dane. Zatem niemożliwe jest przesłuchanie dziennikarza powołującego się na tajemnicę dziennikarską na okoliczności, które pozwalałyby na ujawnienie danych umożliwiających identyfikację zarówno informatorów, jak i autorów materiałów prasowych czy listów do redakcji. Od tej reguły istnieje wyjątek wskazany w art. art. 180 § 3 k.p.k. Mianowicie zwolnienie *ex lege*

dziennikarza z obowiązku zachowania tajemnicy co do danych umożliwiających identyfikację autora materiału prasowego, listu do redakcji lub innego materiału o tym charakterze oraz identyfikację osób udzielających informacji następuje wówczas, gdy informacja dotyczy przestępstwa, o którym mowa w art. 240 § 1 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny²⁰ (dalej: „k.k.”). W odniesieniu do przestępstw tam wskazanych (np. zabójstwo, wzięcie zakładnika, zamach na organy konstytucyjne RP) ochrona tajemnicy dziennikarskiej jest wyłączona.

Innym przepisem k.p.k. stosowanym do przeszukania przeprowadzanego u przedsiębiorcy jest art. 224 § 1 k.p.k., który reguluje tryb postępowania związany z rozpoczęciem czynności przeszukania. Wprowadza wymóg zawiadomienia – przed rozpoczęciem czynności – osoby, u której ma nastąpić przeszukanie, o jego celu oraz obowiązek wezwania do dobrowolnego wydania poszukiwanych przedmiotów.

Stosowanie przepisów Kodeksu postępowania karnego w toku przeszukania prowadzonego w istocie na podstawie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów rodzi wątpliwości interpretacyjne, zwłaszcza odnośnie do art. 225 k.p.k. i kwestii ochrony tak zwanej tajemnicy obrończej. Przepis ten reguluje tryb postępowania z dokumentami objętymi tajemnicami. Przystępując do interpretacji przepisu, na wstępie należy wskazać,

¹⁹ DzU.1984.5.24.

²⁰ DzU.1997.88.553.

że sposób postępowania z dokumentami znalezionymi w toku przeszukania w celu wykorzystania ich jako materiału dowodowego determinowany jest zarówno kryterium podmiotowym (posiadacza dokumentu), jak i kryterium przedmiotowym (rodzajem tajemnicy, którą dokument zawiera).

W zależności od wspomnianych kryteriów podmiotowo-przedmiotowych dokument:

- zostanie zabezpieczony w sposób przewidziany w ustawie: obowiązywać będzie tak zwana procedura kopertowa: dokument w opieczętowanym opakowaniu zostanie przekazany do sądu (bez możliwości zapoznania się z jego treścią przez organ dokonujący czynności)²¹ – art. 225 § 1 k.p.k.;
- zostanie zabezpieczony przez organ dokonujący czynności, na zasadach ogólnych (z możliwością zapoznania się z jego treścią) – art. 225 § 2 k.p.k.;
- nie zostanie zabezpieczony w ogóle – istnieje ustawowy wymóg pozostawienia go u posiadacza (bez zapoznawania się z jego treścią lub wyglądem) – art. 225 § 3 k.p.k. zdanie pierwsze.

Jak zaznaczono wyżej, opcje postępowania z dokumentami objętymi tajemnicami warunkowane są posiadaniem określonego statusu procesowego dysponenta dokumentu, jak i kategorią tajemnicy. Zgodnie z brzmieniem art. 225 § 1 k.p.k., jeżeli kierownik instytucji państwowej lub samorządowej albo też osoba, u której

dokonano zatrzymania rzeczy lub u której przeprowadza się przeszukiwanie, oświadczy, że wydane lub znalezione pismo zawiera:

- informacji niejawne,
- wiadomości objęte tajemnicą zawodową lub inną tajemnicą prawnie chronioną,
- lub są to dokumenty o charakterze osobistym,

obowiązuje „procedura kopertowa”. Oznacza to, że organ przeprowadzający czynność przekazuje niezwłocznie do sądu pismo lub inny dokument bez jego odczytania, w opieczętowanym opakowaniu.

Tryb ten nie obowiązuje, jeżeli posiadaczem jest osoba podejrzana o popełnienie przestępstwa i posiada dokumenty:

- zawierające informacje niejawne o klawiuli „zastrzeżone” lub „poufne”,
- albo dotyczące tajemnicy zawodowej lub innej tajemnicy prawnie chronionej,
- lub o charakterze osobistym, których jest posiadaczem, autorem lub adresatem.

Reasumując: w powyższej sytuacji, to jest gdy posiadaczem dokumentu chronionego tajemnicą jest osoba podejrzana, istnieje możliwość zapoznania się przez dokonującego czynności z jego treścią i zabezpieczenia go. Jednak odpowiednie stosowanie tych regulacji Kodeksu postępowania karnego na gruncie uokk może sprawiać trudności, bowiem ustawa ta nie operuje kategoriami pojęciowymi, funkcjonującymi na gruncie k.p.k., takimi jak „osoba podejrzana” czy „podejrzany”. W konsekwencji trudno wskazać, jaki powinien być tryb postępowania z dokumentami w zależności

²¹ Pobieźnej weryfikacji dokumentu (np. jego tytułu, formy, daty wydania) w celu oceny jego zawartości nie można utożsamiać z zapoznaniem się z dokumentem.

od podmiotu, który jest jej dysponentem. A zatem – zastosowanie „procedury kopertowej” czy zabezpieczenie dokumentacji na zasadach ogólnych? Z ostrożności procesowej, moim zdaniem, należałoby w sytuacji braku jednoznacznej możliwości ustalenia statusu prawnego (procesowego) dysponenta dokumentu zastosować opisaną wyżej „procedurę kopertową”. Należy však pamiętać, że zgodnie z brzmieniem art. 225 § 1 i § 2 k.p.k., dokumenty zawierające informacje niejawnie o klauzuli „tajne” i „ściśle tajne”, niezależnie od statusu procesowego dysponenta tych informacji, będą podlegały bezwzględnie „procedurze kopertowej”.

Istotną z punktu widzenia przedsiębiorcy, u którego dokonywane jest przeszukiwanie, jest regulacja zawarta w art. 225 § 3 k.p.k., odnosząca się do postępowania z dokumentami objętymi tajemnicą obrończą. W sytuacji gdy obrońca lub inna osoba, od której żąda się wydania rzeczy lub u której dokonuje się przeszukiwania, oświadczy, że wydane lub znalezione w toku przeszukiwania pisma lub inne dokumenty obejmują okoliczności związane z wykonywaniem funkcji obrońcy, organ dokonujący czynności pozostawia te dokumenty wymienionej osobie bez zapoznawania się z ich treścią lub wyglądem. Wyjątkiem od pozostawienia dokumentacji obrończej i w konsekwencji zastosowanie „procedury kopertowej” (przekazanie dokumentów sądowi) jest sytuacja, gdy oświadczenie

osoby niebędącej obrońcą budzi wątpliwości. Sąd, po zapoznaniu się z dokumentami, zwraca je w całości lub w części – z zachowaniem rygorów określonych w art. 225 § 1 k.p.k. – osobie, od której je zabrano albo wydaje postanowienie o ich zatrzymaniu dla celów postępowania.

Z punktu widzenia przedsiębiorcy, dla zapewnienia pełnego prawa do obrony pożądane jest przestrzeganie gwarancji wskazanej w art. 225 § 3 k.p.k., określonej na gruncie uokk mianem *legal professional privilege* (ochrona informacji objętych tajemnicą adwokacką czy radcowską). Zasada ta określana jest także mianem zasady ochrony poufności komunikacji pomiędzy wykwalifikowanym prawnikiem a klientem²² lub ochrony tajemnicy porady prawnej²³.

W kwestii związanej z *legal professional privilege* ustawodawca uznał, że wystarczającą w tym zakresie regulacją jest odwołanie do art. 225 § 3 k.p.k. Zatem biorąc pod uwagę procedurę postępowania przed Prezesem Urzędu, w sytuacji gdy przeszukiwany lub osoba przez niego upoważniona oświadczy, że znalezione w toku przeszukiwania konkretne dokumenty zawierają informacje związane z realizacją jego prawa do uzyskania ochrony prawnej (w związku z postępowaniem przed Prezesem Urzędu w danej sprawie, udzielanej przez adwokata lub radcę prawnego, który został przez przeszukiwanego ustanowiony pełnomocnikiem), przeszukujący będzie zobowiązany

²² B. Turno [w:] A. Stawicki, E. Stawicki (red.): *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 984-985, 1080 i n.

²³ M. Bernat: *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2011, s. 229.

pozostawić te dokumenty przeszukiwanemu i nie włączy ich do materiału dowodowego w sprawie. W przypadku udzielenia jedynie ogólnej informacji, że dokumenty mogą zawierać takie tajemnice, bez precyzowania konkretnych dokumentów, uprawnienie to nie będzie przysługiwać.

Taki sam tryb postępowania powinien mieć również zastosowanie w sytuacji złożenia oświadczenia przez adwokata lub radcę prawnego (pełnomocnika przedsiębiorcy w postępowaniu) o tym, że znalezione w toku przeszukania dokumenty zawierają informacje związane z udzielaniem przeszukiwanemu ochrony prawnej przez tego adwokata lub radcę prawnego w związku z postępowaniem przed Prezesem Urzędu w danej sprawie.

Na potrzeby stosowania powyższych przepisów sądem właściwym jest sąd ochrony konkurencji i konsumentów.

Zasady wykorzystania jako dowodów w postępowaniu dokumentów zawierających informacje niejawne lub tajemnicę zawodową określa art. 226 k.k., odsyłający do odpowiedniego stosowania zakazów dowodowych określonych w art. 178-181 k.p.k. W razie zatem zajęcia dokumentu związanego z informacjami niejawnymi objętymi klauzulą „tajne” lub „ściśle tajne” konieczne jest – w celu utrzymania tego dokumentu jako dowodu w postępowaniu – wystąpienie o jej uchylenie do właściwego organu (art. 179). W przypadku informacji z klauzulą „poufne” bądź „zastrzeżone” oraz w przypadku tajemnicy zawodowej niezbędne jest uchylenie jej przez sąd lub prokuratora (art. 180 § 1).

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów odsyła ponadto do odpowiedniego stosowania art. 236a k.p.k. Przepis ten

nakazuje odpowiednie stosowanie uregulowań rozdziału 25 k.p.k., wskazuje obowiązki procesowe dysponenta systemu, jak i kategorie danych i nośników informacji będących przedmiotem zainteresowania przeszukującego. Osobami zobowiązanymi do udostępnienia informacji są dysponent lub użytkownik systemu informatycznego. Pojęcie to obejmuje także administratora sieci, w której poszukiwać można informacji dla prowadzonego postępowania. Przedmiotowo przepis odnosi się do danych informatycznych lub systemu informatycznego w zakresie danych przechowywanych w tym urządzeniu lub systemie albo na nośniku znajdującym się w jego dyspozycji lub użytkowaniu, w tym korespondencji przesyłanej pocztą elektroniczną. Dane informatyczne podlegają zatem rygorom związanym z ochroną tajemnic i odpowiednim trybem postępowania w takich wypadkach. Oznacza to, że w sytuacji zabezpieczenia danych informatycznych na dysku twardej komputera, stanowiących tajemnicę obrońcą – o czym oświadcza obrońca w oświadczeniu – niebudzącym wątpliwości – obowiązywać będzie tryb postępowania wskazany w art. 225 § 3, to jest przekazanie w opieczętowanym opakowaniu takiego dysku do sądu, bez zapoznawania się z jego zawartością.

Zakończenie

Podczas analizy powyższych przepisów normujących problematykę przeszukania nasuwa się uwaga, że pożądane byłoby kompleksowe uregulowanie tej tematyki wyłącznie w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów. Odesłanie w kwestiach nieuregulowanych w ustawie,

Tabela 1. Porównanie dwóch procedur przeszukania

Zakres porównawczy	Przeszukanie na podstawie art. 91 uokk	Przeszukanie na podstawie art. 105n uokk
Zakres przedmiotowy	Szerszy zakres „dla prowadzonego postępowania”	W sprawach praktyk ograniczających konkurencję, w toku postępowania wyjaśniającego, w toku postępowania antymonopolowego.
Zakres podmiotowy	Także miejsca, w których nie jest wykonywana działalność gospodarcza.	U przedsiębiorcy
Miejsce przeszukania	Lokal mieszkalny, inne pomieszczenia, nieruchomości, środki transportu.	Pomieszczenia i rzeczy
Przesłanki przeszukania	Uzasadnione podstawy do przypuszczenia, że w danym miejscu znajdują się rzeczy mogące mieć wpływ na ustalenie stanu faktycznego istotnego dla prowadzonego postępowania.	Uzasadnione podstawy do przypuszczenia, że informacje lub przedmioty znajdują się u przedsiębiorcy. Przesłanka szczególna dotycząca przeszukania w toku postępowania wyjaśniającego: wyłącznie gdy zachodzi uzasadnione podejrzenie poważnego naruszenia przepisów ustawy, w szczególności obawa zatarcia dowodów.
Organ przeprowadzający przeszukanie	Funkcjonariusze Policji – na polecenie sądu ochrony konkurencji i konsumentów.	Prezes Urzędu (osoby przez niego upoważnione)
Osoby uczestniczące w przeszukaniu	Upoważniony pracownik UOKiK lub inne osoby, o których mowa w art. 105a ust. 2.	Funkcjonariusze innych organów kontroli państwowej, funkcjonariusze Policji.
Tryb przeszukania	Odpowiednie stosowanie k.p.k. w zakresie nieuregulowanym w ustawie.	Trzy grupy przepisów z art. 105q.

Źródło: Opracowanie własne.

w szczególności do Kodeksu postępowania karnego, komplikuje niepotrzebnie tę procedurę, jakże klarowną na gruncie k.p.k. Należy zauważyć, że przeszukiwanie, o którym mowa w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów, prowadzone jest najczęściej wobec przedsiębiorcy, a nie osoby prywatnej, fizycznej, co ma miejsce przy przeszukaniu prowadzonym na podstawie k.p.k. Przedmiot przeszukania

jest także specyficzny. Są to bowiem często dokumenty, także związane z reprezentacją podmiotu gospodarczego przez uprawnionego pełnomocnika. Nie odnoszą się one do wykonywania funkcji obrony (co jest charakterystyczne dla postępowania karnego, jako aspekt obrony formalnej), ale wiążą się z ochroną prawną w związku z postępowaniem przed Prezesem Urzędu.

Nie wydaje się także zasadne konstruowanie dwóch podstaw prawnych przeszukania i dwóch trybów jego dokonywania (art. 91 ust. 1 i art. 105n uokk), zwłaszcza że cel przeszukania jest tożsamy w obu przepisach, podobnie jak kwestie uzyskania zgody sądu ochrony konkurencji i konsumentów na dokonanie przeszukania.

Uwagę krytyczną należy wysunąć wobec odesłania przez ustawodawcę do stosowania w zakresie przeszukania procedur dotyczących kontroli. W mojej ocenie, trudno pogodzić te dwa aspekty. Ze swej istoty kontrola u przedsiębiorcy opiera się na założeniu współpracy kontrolowanego przedsiębiorcy z kontrolującym. Natomiast przeszukiwanie jest uprawnieniem

organu, pozwalającym na ingerencję nawet wobec sprzeciwu osoby, a często dokonywane jest nawet bez jej udziału.

Na zakończenie zasadne jest dokonanie zestawienia (tabela 1) odmienności dwóch procedur przeszukania (przeprowadzanych na podstawie art. 91 i 105n uokk), skłaniających do refleksji, czy w istocie charakter materii ustawowej wymusza aż tak dalece posuniętą zawiłość regulacyjną.

dr MONIKA PORWISZ
 adiunkt Instytutu Prawa i Administracji
 Wydział Administracji
 Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie

Słowa kluczowe: przeszukiwanie, tryb przeszukania, nowelizacja ustawy, ochrona konkurencji i konsumentów, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Odpowiedzialność pracownika za szkodę

Prawidłowe powierzenie mienia

Obowiązkiem pracodawcy jest dostarczenie niezbędnych materiałów do prawidłowego wykonywania pracy. Nie za każdy taki przedmiot oddany pracownikowi ponosi on odpowiedzialność materialną tak jak za mienie powierzone. Należy wyraźnie odróżnić pozostawienie pracownikowi do dyspozycji przedmiotów, materiałów czy narzędzi do wykonywania pracy (np. materiałów biurowych, komputerów, szafek na dokumenty) od ich powierzenia z obowiązkiem zwrotu lub wyliczenia się.

KATARZYNA LECH

W odpowiedzialności materialnej za mienie powierzone rodzaje przesłanek uzasadniających odpowiedzialność pracownika za szkodę w tym mieniu kształtują się odrębnie niż w przypadku odpowiedzialności materialnej za mienie niepowierzone. Przy tak zwanej ogólnej odpowiedzialności pracowniczej na pracodawcy ciąży obowiązek udowodnienia wszystkich przesłanek tej odpowiedzialności, do których zalicza się: bezprawność działania lub zaniechanie pracownika, polegające na niewykonaniu bądź nienależytym wykonaniu obowiązków pracowniczych, winę pracownika, szkodę oraz związek przyczynowy między niewykonywaniem lub

nienależytym wykonywaniem obowiązków pracowniczych a szkodą powstałą w mieniu pracodawcy. Na gruncie odpowiedzialności materialnej za mienie powierzone koniecznym warunkiem wdrożenia odpowiedzialności za szkodę w tym mieniu jest prawidłowe powierzenie mienia pracownikowi z obowiązkiem zwrotu lub wyliczenia się¹. Pracodawca nie musi wykazywać okoliczności świadczących o tym, że niezwrócenie mienia powierzonego bądź niewyliczenie się z tego mienia nastąpiło z winy pracownika. Powinien wykazać jedynie prawidłowe powierzenie mienia oraz szkodę spowodowaną niezwróceniem mienia lub niewyliczeniem się pracownika, a także wysokość tej szkody. Z faktu bowiem, że mienie zostało prawidłowo

¹ E. Staszewska: *Odpowiedzialność pracownicza*, Warszawa 2013, s. 87-89.

powierzone wypływa wniosek, iż ujawnione w nim braki są następstwem zaniedbań pracownika². Ramy niniejszego opracowania zawężę do analizy podstawowej, moim zdaniem, przesłanki omawianej odpowiedzialności, jaką jest prawidłowe powierzenie mienia pracownikowi.

Na wstępie należy wskazać, że podczas wykonywania pracy przez pracownika na rzecz pracodawcy pracownik używa najróżniejszych narzędzi, materiałów lub przedmiotów, które są potrzebne do prawidłowego wykonywania nałożonych przez pracodawcę zadań. Obowiązkiem pracodawcy jest dostarczenie wszelkich niezbędnych materiałów do prawidłowego wykonywania pracy. Nie za każdy taki przedmiot oddany pracownikowi ponosi on odpowiedzialność materialną tak jak za mienie powierzone. Należy wyraźnie odróżnić pozostawienie pracownikowi do dyspozycji przedmiotów, materiałów czy narzędzi do wykonywania pracy (np. materiałów biurowych, komputerów, szafek na dokumenty) od ich powierzenia z obowiązkiem zwrotu lub wyliczenia się. Za przedmioty oddane pracownikowi do dyspozycji na czas wykonywania pracy ponosi on odpowiedzialność na zasadach ogólnych, zaś aby pracodawca mógł skutecznie domagać się ustalenia odpowiedzialności za mienie powierzone – mienie to musi zostać w sposób prawidłowy powierzone pracownikowi³. Celem opracowania jest wskazanie wypracowanych przez doktrynę oraz

judykaturę założeń dotyczących prawidłowego powierzenia mienia przez pracodawcę, jako przesłanki niezbędnej do zastosowania reżimu odpowiedzialności materialnej w mieniu powierzonym.

Warunki prawidłowego powierzenia mienia

W art. 124 Kodeksu pracy (k.p.) ustawodawca nie odniósł się do kwestii, kiedy mamy do czynienia z prawidłowym powierzeniem mienia. W wyroku Sądu Najwyższego z 1 lipca 1977 r. podjęto próbę sformułowania wymagań, jakim powinno odpowiadać prawidłowe powierzenie mienia z obowiązkiem zwrotu lub wyliczenia się. Sąd wskazał, że odpowiedzialność pracownika za powierzone mienie uwarunkowana jest, w myśl art. 124 i art. 125 k.p., istnieniem pisemnej umowy o odpowiedzialności materialnej oraz udokumentowanym powierzeniem mienia do zwrotu lub wyliczenia się⁴. W orzecznictwie Sądu Najwyższego akcentowano często, że przy prawidłowym powierzeniu mienia muszą wystąpić dwa elementy – pisemna deklaracja lub umowa o przyjęciu przez pracownika odpowiedzialności materialnej oraz udokumentowane powierzenie mienia. Przyjęcie w doktrynie tego poglądu pozwoliłoby niewątpliwie wyodrębnić w sposób możliwie precyzyjny stany faktyczne, w których mienie zostało powierzone osobie na stanowisku związanym z odpowiedzialnością materialną⁵.

² A. Żuradzka, A. Stuglik: *Ochrona mienia pracodawcy – odpowiedzialność pracownicza*, Warszawa 2003, s. 33-34.

³ E. Staszewska, op. cit., s. 89.

⁴ IV PR 156/77, LEX nr 14399.

⁵ G. Bieniek: *Odpowiedzialność materialna pracowników w praktyce*, Warszawa 1988, s.111.

Z punktu widzenia pracodawcy takie zastrzeżenie byłoby na pewno korzystne, biorąc pod uwagę postępowanie dowodowe przy ewentualnym dochodzeniu roszczeń na drodze sądowej⁶. Jak wskazywał jednak w późniejszym orzeczeniach Sąd Najwyższy, niezachowanie formy zawarcia pisemnej umowy lub deklaracji nie skutkuje wyłączeniem możliwości przypisania pracownikowi odpowiedzialności. Przykładowo, w wyroku z 15 listopada 1985 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że „pracownik, któremu powierzono mienie w sposób prawidłowy ponosi odpowiedzialność materialną na podstawie art. 124 k.p., choćby nawet nie podpisał deklaracji o przyjęciu odpowiedzialności materialnej za powierzone mienie”⁷. Podobnie Sąd orzekł w wyroku z 3 grudnia 1981 r., w którym stwierdził, że „warunkiem przyjęcia tego reżimu nie jest podpisanie tzw. deklaracji odpowiedzialności materialnej za mienie powierzone; niezbędnym warunkiem takiej odpowiedzialności jest tylko prawidłowe powierzenie mienia w okolicznościach umożliwiających pracownikowi zwrot tego mienia lub wyliczenie się z niego. Podpisanie przez pracownika deklaracji o przyjęciu odpowiedzialności za wyliczenie się z mienia nie ma znaczenia konstytutywnego i nie stwarza samo przez się obowiązku zwrotu lub wyliczenia się, a ma jedynie znaczenie dowodowe”⁸. A. Stuglik wyraził pogląd – i moim zdaniem, należy się z nim

zgodzić – że przedstawiony wyżej kierunek orzecznictwa zdecydowanie bardziej odzwierciedla i realizuje funkcję, którą powinien spełniać art. 124 k.p., stanowiący, że rygor zaostrożonej odpowiedzialności może być zastosowany jedynie do pracownika, który faktycznie oznaczonym mieniem władał, a nie tylko podpisał deklarację⁹. W późniejszym orzecznictwie prawidłowe powierzenie mienia zaczęło utożsamiać z prawidłowo przeprowadzoną inwentaryzacją. W wyroku z 21 kwietnia 1995 r. Sąd Apelacyjny w Katowicach wskazał, że „prawidłowe powierzenie mienia to takie, które dla przejmującego ustala stan zerowy, czyli punkt wyjścia w kierunku późniejszych rozliczeń, bowiem inwentaryzacja początkowa i końcowa dają możliwość wyliczenia ewentualnego braku (niedoboru w mieniu)”.

Zatem należy z całą pewnością wskazać, że niezawarcie pisemnej umowy lub niepodpisanie deklaracji nie wyłącza uznania, iż mienie zostało prawidłowo powierzone. Fakt prawidłowego powierzenia mienia pracodawca może wykazać przez przedstawienie innych dokumentów, które potwierdzają przekazanie takiego mienia. Zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego, wyrażonym w uzasadnieniu wyroku z 25 września 1985 r., potwierdzenie przez pracownika jego podpisem na jakimkolwiek dokumencie otrzymania towaru (np. tzw. magazynówki – „magazyn wyda”) stanowi dowód, że towar w ilości wskazanej w tym

⁶ R. Sadlik: *Odpowiedzialność materialna i porządkowa pracownika*, Gdańsk 2008, s. 42.

⁷ IV PR 221/85, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 3/1986, s.70.

⁸ IV PR 350/81, OSNC 1982, nr 4, poz. 65.

⁹ A. Stuglik: *Odpowiedzialność materialna pracowników według kodeksu pracy*, Warszawa 2006, s. 22.

dokumentcie został temu pracownikowi powierzony¹⁰. Zdaniem Sądu Najwyższego, potwierdzenie takie może nastąpić na dokumencie, jakim przedsiębiorstwo z reguły posługuje się w praktyce przy dostawie towarów, jak również w inny sposób świadczący o tym, że pracownik potwierdza odbiór towaru. Jak wskazano wyżej, powierzenie mienia może być udokumentowane innym pisemnym dowodem. Dokument taki powinien jednak potwierdzać dwie okoliczności, to jest rzeczywiste powierzenie mienia oraz obowiązek jego zwrotu lub wyliczenia się¹¹. Należy w pełni zgodzić się z W. Patulskim, że dokumentacja związana z powierzeniem mienia pracodawcy poszczególnym pracownikom może przedstawiać się różnie. Wpływ na odrębność dokumentacji potwierdzającej powierzenie mienia będą miały: rodzaj składników mienia pracodawcy, funkcja, jaką sprawuje pracownik odpowiedzialny za to mienie oraz okres, przez jaki trwa obowiązek przechowywania tego mienia¹². Inaczej również będzie się kształtował sposób powierzenia mienia w poszczególnych gałęziach przemysłu (np. produkcyjnych lub handlowych), inaczej powierzenie nawet tego samego mienia w różnych stanach faktycznych. Na przykład, przekazanie pieniędzy kasjerce, wykonującej stale obowiązki związane ze strzeżeniem gotówki pracodawcy, różni się od przekazania pieniędzy pracownikowi w celu pojedynczego zakupu

dla pracodawcy określonego przedmiotu. Także inaczej będzie wyglądało przekazanie narzędzi czy sortów pracownikowi wykonującemu określoną pracę, w odniesieniu do przekazania wyprodukowanych masowo towarów do rąk magazynierów, kasjerek, kierowników aptek.

W orzecznictwie można znaleźć wiele wypowiedzi odnoszących się do prawidłowego powierzenia mienia. Na przykład, w wyroku z 3 lipca 1979 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że pełniący obowiązki spedytora pracownik, który kwituje odbiór od przewoźnika określonej liczby przesyłek, obowiązany jest na mocy art. 124 k.p. – do wyliczenia się wobec swojego pracodawcy z przesyłek przekazanych poszczególnym odbiorcom¹³. W wyroku z 25 września 1985 r. Sąd Najwyższy orzekł, że potwierdzenie przez pracownika jego podpisem na jakimkolwiek dokumencie otrzymania towaru stanowi dowód, że towar w ilości wskazanej w tym dokumencie został temu pracownikowi powierzony. Potwierdzenie takie może nastąpić na dokumencie, jakim przedsiębiorstwo z reguły posługuje się w praktyce przy dostawach towarów, jak również w inny sposób świadczący o tym, że pracownik potwierdza odbiór towaru¹⁴. Każdorazowe pokwitowanie przez pracownika sprzętu należy uznać za równoznaczne z jego powierzeniem pracownikowi. Podobnie, pobranie przez pracownika należności za

¹⁰ IV PR 200/85, OSNCP 1986, nr 5, poz. 84.

¹¹ G. Bieniek, op. cit., s. 112.

¹² W. Patulski: *Pracownicza odpowiedzialność odszkodowawcza. praktyczny komentarz dla pracodawców*, Warszawa 2006, s. 74.

¹³ IV PR 209/79, OSNC 1980, nr 1-2, poz. 28.

¹⁴ IV PR 200/85, OSNC 1986, nr 5, poz. 84.

dostarczony odbiorcy towar jest powierzeniem mienia, jak również pobranie przez pracownika pieniędzy za towar należący do pracodawcy będzie równoznaczne z ich powierzeniem pracownikowi materialnie odpowiedzialnemu¹⁵. Powyższe stanowisko doktryny oraz Sądu Najwyższego wskazuje, że wspólną cechą łączącą każde powierzenie mienia powinien być dokument z podpisem pracownika, potwierdzający przyjęcie określonego składnika majątkowego. Może to być zarówno dowód dostawy danego przedmiotu, jak i remanent zdawczo-odbiorczy, powiązany ze stosowną inwentaryzacją. Najważniejsze jest to, aby każdy z pracowników odpowiedzialnych za mienie pracodawcy mógł się na podstawie tej dokumentacji w każdej chwili wyliczyć z powierzonego mu mienia¹⁶.

Niedopełnienia warunku w postaci właściwego powierzenia mienia nie może uzupełnić zgoda pracownika na nieprawidłowe powierzenie mienia ani też odpowiednia klauzula zawarta w umowie o odpowiedzialności materialnej, zwalnająca pracodawcę z obowiązku prawidłowego powierzenia mienia i powinności wykazania przez niego faktu powstania szkody w tym mieniu oraz jej wysokości – taki pogląd wyraził Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z 19 marca 1998 r.¹⁷. Jak słusznie wskazał R. Sadlik, prowadziłoby to do powstania stanu prawnego, który byłby mniej korzystny dla pracowników od

stanu wynikającego z Kodeksu pracy, co jest niedopuszczalne z mocy art. 18 k.p., a w konsekwencji powoduje, że zamiast takich niekorzystnych dla pracowników postanowień umowy stosuje się przepisy Prawa pracy¹⁸.

Mając powyższe na uwadze, należy wskazać, że w doktrynie pod wpływem orzecznictwa Sądu Najwyższego sformułowane zostały ogólne warunki prawidłowego powierzenia mienia. Pierwszym z nich jest zgoda na przyjęcie odpowiedzialności za mienie, która, jak wynika z powyższych orzeczeń, nie musi być wyrażona przez pisemną deklarację czy umowę¹⁹. Istotna jest tutaj rzeczywista zgoda pracownika na przyjęcie owej odpowiedzialności, wynikająca wprost lub pośrednio z uzgodnienia rodzaju pracy w umowie o pracę. Zgoda ta musi być wyrażona jednak na tyle wyraźnie, by nie budziła wątpliwości²⁰. Drugim warunkiem prawidłowego przekazania mienia jest wydanie go w taki sposób, aby pracownik mógł sprawdzić jego stan ilościowy i jakościowy oraz objąć je w posiadanie i sprawować nad nim pieczę. Przy prawidłowym powierzeniu mienia pracownik musi rzeczywiście wejść w jego posiadanie, aby mógł nim dysponować w warunkach zapewniających możliwość zabezpieczenia mienia przed dostępem osób nieupoważnionych i utrzymania mienia w stanie zgodnym z jego przeznaczeniem, a następnie dokonać jego zwrotu

¹⁵ E. Staszewska, op. cit., s. 91.

¹⁶ Jw., s. 75.

¹⁷ I PKN40/98, OSNP 1999, nr 8, poz. 270.

¹⁸ R. Sadlik, op. cit., s. 42.

¹⁹ E. Staszewska, op. cit., s. 90.

²⁰ W. Perdeus [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. K. Baran, Warszawa 2014, s. 771.

lub wyliczyć się z niego²¹. Z chwilą faktycznego przekazania pracownikowi mienia w miejscu lub pomieszczeniu, by piecza nad nim była możliwa, to znaczy, aby pracownik miał możliwość bezpośredniego nadzoru nad powierzonym mieniem, powstaje obowiązek jego zwrotu lub wyliczenia się²². Warto wskazać tu wyrok Sądu Najwyższego z 17 maja 1976 r., w którym Sąd stwierdził, że pracownik, do obowiązków którego należy ogólny nadzór nad rozproszonym mieniem pracodawcy, będzie odpowiadał za szkodę powstałą w tym mieniu na warunkach ogólnych, a nie według zastrzonego rygoru z art. 124 k.p.²³.

Drugi z formułowanych przez doktrynę warunków odnosi się do kwestii ustalenia stanu (wartości) mienia w sposób umożliwiający określenie wysokości szkody. Konieczne jest więc przeprowadzenie inwentaryzacji początkowej i końcowej, które powinny dawać możliwość wyliczenia ewentualnych braków – czyli niedoboru w mieniu²⁴. Inwentaryzacja powinna być dokonana jako spis z natury, to jest na podstawie stanu faktycznego, a nie stanu ewidencyjnego (kartotekowego). Różnica pomiędzy stanem początkowym a końcowym będzie rzeczywistą szkodą, jaką poniesie pracodawca. Powierzenie zatem mienia bez sporządzenia spisu z natury uniemożliwi pracodawcy

wykazanie wysokości poniesionej w nim szkody, jako że nie zostały udokumentowane ani jego składniki, ani też ich wartość. Brak spisu z natury przed powierzeniem mienia czyni równocześnie niewykonalnym wyliczenie się przez pracownika z otrzymanego mienia, co wyklucza przypisanie mu odpowiedzialności na podstawie art. 124 § 2 k.p.²⁵. W uzasadnieniu wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 9 lutego 2005 r. wskazano, że przeprowadzanie inwentaryzacji pod nieobecność pracownika, któremu powierzono mienie z obowiązkiem zwrotu lub wyliczenia się, a którego nie zawiadomiono o terminie inwentaryzacji, i przeprowadzenie spisu towarów z karty osobistej pracownika czy dokumentacji magazynowej, a nie spisu z natury w sensie fizycznym, skutkuje uznaniem takiej inwentaryzacji za nieprawidłową i niemogącą powodować odpowiedzialności materialnej na podstawie art. 124 § 1 k.p.²⁶. Jednak, ze względu na rodzaj mienia (np. narzędzia, odzież robocza, pieniądze) lub jego ilość (np. jeden składnik mienia) nie w każdym przypadku celowe jest przeprowadzenia inwentaryzacji²⁷.

Jak słusznie zauważył M. Piekarski, inwentaryzacja może wykazywać także nadwyżkę (superatę), a niekiedy równocześnie niedobór i superatę²⁸. Pojawia

²¹ E. Staszewska, op. cit., s. 90.

²² B. Wagner [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. B. Wagner, Warszawa 2014, s. 479.

²³ IVPR 22/76, niepublikowany.

²⁴ R. Sadlik, op. cit., s. 42 - 43.

²⁵ W. Perdeus [w:] op. cit., s. 771.

²⁶ III APa 104/04, OSA 2006, nr 1, poz. 1.

²⁷ B. Wagner [w:] op. cit., s. 479.

²⁸ M. Piekarski: *Pracownicza odpowiedzialność odszkodowawcza*, Warszawa 1976, s. 79.

się więc kwestia ewentualnego zaliczenia straty na poczet niedoboru. Zdaniem M. Piekarskiego, istnieje taka możliwość, jeśli stwierdzono nadwyżki w towarach i materiałach o zbliżonych oznaczeniach lub podobnym wyglądzie, a w przedsiębiorstwie nie stosowano jednolitej nomenklatury magazynowej i księgowej, oraz ustalono, że jedno i to samo zdarzenie (np. pomyłkowe wydanie innego towaru) spowodowało nadwyżkę i niedobór, czemu pracownik nie mógł zapobiec²⁹. Przyczyny powstania takiej nadwyżki mogą być różne; może ona powstać na przykład kosztem dostawcy, co ma miejsce wówczas, gdy dostarczony towar ma większą wartość niż wskazana w fakturze, a sprzedawany jest po wyższej cenie. Należy zauważyć, że nadwyżka może być również „wygospodarowana” przez pracownika w celu jej zagarnięcia, na przykład przez niedoważenie towaru, pobieranie cen wyższych od właściwych, podmianę gatunków (wydawanie towaru gorszego za cenę ustaloną dla lepszego gatunku). Istnienie nadwyżki nie uzasadnia wydania jej w naturze bądź jej równowartości pieniężnej pracownikowi obowiązkanemu do wyliczenia się z powierzonego mienia. Nie zachodzi też bezpodstawne wzbogacenie się pracodawcy kosztem pracownika, skoro nadwyżka ta nie wyszła z jego majątku. Pracodawca jest wzbogacony, lecz kosztem nabywców lub dostawców i powinien zwrócić im to, co z ich majątku uzyskał. W praktyce często jednak

ustalenie wartości nadwyżki będzie niemożliwe; w takim wypadku wartość nadwyżki będzie podlegała zaliczeniu na dobro pracodawcy³⁰.

Sposoby powierzenia mienia

Powierzenie mienia może mieć dwójaki charakter – pierwotny lub wtórny. Pierwotny następuje na podstawie spisu z natury przekazywanych składników mienia, po jego inwentaryzacji albo w inny przyjęty sposób. Wtórny natomiast polega na upoważnieniu pracownika do odbioru należących do pracodawcy rzeczy określonego rodzaju na podstawie przepisów obowiązujących powszechnie lub wewnątrzzakładowych bądź na podstawie umowy. Przykładem wtórnego powierzenia mienia jest powierzenie mienia przez potwierdzenie odbioru towaru przez pracownika będącego spedytorem od przewoźnika określonej liczby przesyłek, ma on wtedy obowiązek rozliczenia się wobec pracodawcy z ich doręczenia odbiorcom³¹. Warto również przytoczyć wyrok Sądu Najwyższego z 18 grudnia 2001 r., w którym jednoznacznie wskazano, że pobranie przez pracownika pieniędzy za towar należący do pracodawcy jest równoznaczne z ich powierzeniem pracownikowi odpowiedzialnemu materialnie, zaś powyższe można określić jako wtórne powierzenie mienia³².

Z pierwotnym powierzeniem mienia będziemy mieli do czynienia w sytuacji, gdy

²⁹ M. Piekarski, jw., s. 79.

³⁰ M. Piekarski: *Odpowiedzialność odszkodowawcza za niedobory*, Warszawa 1977, 34-35.

³¹ Wyrok Sądu Najwyższego z 3.07.1979 r., znak IV PR 209/79, OSNC 1980, nr 1-2, poz. 28.

³² IPKN 757/00, „Prawo Pracy” nr 11/2002, s. 32.

pracodawca po raz pierwszy uruchamia określoną placówkę i przekazuje mienie pracownikowi mającemu ponosić odpowiedzialność materialną. W tym wypadku dowodem powierzenia mienia z obowiązkiem zwrotu albo wyliczenia się jest najczęściej dowód dostawy potwierdzonej przez pracownika, któremu mienie to zostało powierzone. Powierzenie mienia następuje nie tylko w chwili, gdy pracownik po raz pierwszy przyjmuje mienie pod swoją pieczę, ale również z każdą późniejszą dostawą towarów, dokonywaną w okresach pomiędzy przeprowadzanymi remanentami. Wykazanie szkody, a więc różnicy w mieniu, może nastąpić dopiero po uwzględnieniu całości dostaw, zarówno tych pierwotnych, jak i późniejszych, a ponadto wszelkich zmian w stanie składników majątkowych, jakie miały miejsce od momentu powierzenia mienia pracownikowi do czasu przekazania pracodawcy bądź innemu pracownikowi przejmującemu to mienie³³.

Można również rozróżnić stałe, okresowe bądź jednorazowe powierzenie mienia. Stałe powierzenie może wynikać z zatrudnienia na stanowisku związanym z materialną odpowiedzialnością za mienie powierzone. Należy przez to rozumieć takie stanowisko, na którym praca polega na stałym gospodarowaniu powierzonym mieniem przez jego przyjmowanie, wydawanie, ewidencjonowanie (np. kasjer, sprzedawca, magazynier). Osoby takie z racji

zajmowanego stanowiska muszą skupiać swoją uwagę na przyjmowaniu i wydawaniu powierzonych im składników mienia, z którym łączy się ściśle ich główne pracownicze zadanie. Okresowe, doraźne lub jednorazowe powierzenie mienia wynika na ogół z potrzeb organizacyjnych pracodawcy³⁴.

Wnioski

Podsumowując rozważania na temat prawidłowego powierzenia mienia, należy wskazać, że nieprawidłowe powierzenie nie zwalnia pracownika od odpowiedzialności za wyrządzoną szkodę. W przypadku nieprawidłowego powierzenia zastosowanie znajdują bowiem zasady ogólne dotyczące odpowiedzialności, ze wszystkimi ograniczeniami związanymi z tym reżimem odpowiedzialności. Nieprawidłowe powierzenie mienia nie wyklucza późniejszego prawidłowego powierzenia mienia w trakcie łączącego strony stosunku pracy, na przykład przy kolejnym remanencie. Za szkodę, która ujawni się od tego dnia, pracownik odpowiada już na podstawie surowszego systemu, przewidującego obowiązek naprawienia szkody w pełnej wysokości³⁵. Jak wskazał Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z 25 maja 2000 r., pracownik, któremu nie można przypisać winy w nadzorze nad mieniem powierzonym z obowiązkiem zwrotu lub wyliczenia się ani winy umyślnej za szkodę powstałą w tym mieniu, nie jest zwolniony

³³ F. Małyśz: *Odpowiedzialność materialna pracowników za szkody w mieniu powierzonym*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 7-8/1999, s. 29.

³⁴ E. Staszewska, op. cit., s. 92.

³⁵ R. Sadlik, op. cit., s. 43.

od odpowiedzialności odszkodowawczej na podstawie art. 114 k.p.³⁶.

Warto zwrócić uwagę na jeden z nowszych poglądów judykatury, wyrażony przez Sąd Najwyższy w wyroku z 26 marca 2009 r.³⁷, że skoro sposób powierzenia mienia nie został określony przepisami, może się on dokonać przez bezpośrednie jego wręczenie (oddanie w posiadanie) lub upoważnienie pracownika do objęcia go w posiadanie od osób trzecich. Jedynym wymogiem prawidłowego powierzenia mienia jest, zdaniem Sądu, by znany był rodzaj mienia i (lub) wartość oraz aby pracownik miał możliwość sprawowania nad nim pieczy.

Wyznaczając zatem ramy prawidłowego powierzenia mienia, należy podkreślić, że polega ono na tym, iż pracownik w momencie powierzenia jest w stanie precyzyjnie określić, za co i w jakiej ilości przyjmuje na siebie odpowiedzialność. W mojej ocenie, powierzenie prawidłowe charakteryzuje się ustaleniem punktu wyjścia, od którego pracownik bierze na siebie odpowiedzialność i który w porównaniu ze stanem końcowym pozwoli na zwrot mienia lub wyliczenie się z niego. Upoważnia to do konkluzji, że szczególne znaczenie ma nie tyle formalne powierzenie określonego mienia, ile raczej faktyczne przekazanie pracownikowi mienia i przejęcie przez pracownika pieczy nad tym mieniem. Prawidłowe powierzenie mienia jest przesłanką niezbędną, aby

pracownik ponosił odpowiedzialność materialną za to mienie, z obowiązkiem zwrotu lub wyliczenia się. Oznacza to, że powierzenie mienia ma polegać na wydaniu go przez pracodawcę danemu pracownikowi w sposób umożliwiający zwrot oznaczonego mienia albo wykazanie, że zostało ono użyte zgodnie z przeznaczeniem określonym przez pracodawcę.

Dla przypisania pracownikowi odpowiedzialności za powierzone mienie nie wystarczy podpisanie przez niego umowy, deklaracji czy innego dokumentu stwierdzającego powierzenie mienia oraz obowiązek jego zwrotu lub wyliczenia się. Konieczne jest właśnie faktyczne powierzenie oznaczonego mienia pieczy pracownika w okolicznościach umożliwiających jego zwrot lub wyliczenie się. Jeżeli te wymagania zostały spełnione, pracownik ponosi odpowiedzialność w pełnej wysokości za szkodę w tak powierzonym mu mieniu, nawet wówczas, gdy nie podpisał pisemnej deklaracji o przyjęciu odpowiedzialności i o przyjęciu obowiązku wyliczenia się z tego mienia.

KATARZYNA LECH

doktorantka w Zakładzie Prawa Pracy
Wydział Prawa i Administracji
UMCS w Lublinie

Słowa kluczowe: odpowiedzialność materialna, mienie powierzone, odpowiedzialność za szkodę, obowiązki pracownicze

³⁶ I PKN 635/99, OSNP 2001, nr 21, poz. 642.

³⁷ II PK 241/08, LEX nr 707873.

Wspólne ćwiczenia NATO

Wsparcie wojsk sojuszniczych przez państwo gospodarza (HNS)

Podstawę wiarygodności Sojuszu Północnoatlantyckiego (NATO) stanowią wspólne ćwiczenia sojusznicze. Zdobywane w ich trakcie doświadczenia budują wzajemną wiarygodność państw członkowskich. W odniesieniu do Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (SZ RP) występowanie w roli państwa gospodarza (ang. *host nation* – HN) stwarza warunki umożliwiające przyjęcie i wsparcie sił NATO na terytorium naszego kraju. W obecnej sytuacji politycznej, w obliczu konfliktu ukraińskiego, ćwiczenia w ramach NATO mają dodatkowy wymiar, a mianowicie dają poczucie stabilizacji i bezpieczeństwa społeczeństwa polskiego przez demonstrację jedności państw członkowskich w kolektywnej obronie.

DARIUSZ ĆWIK
JAROSŁAW ZIÓŁKOWSKI

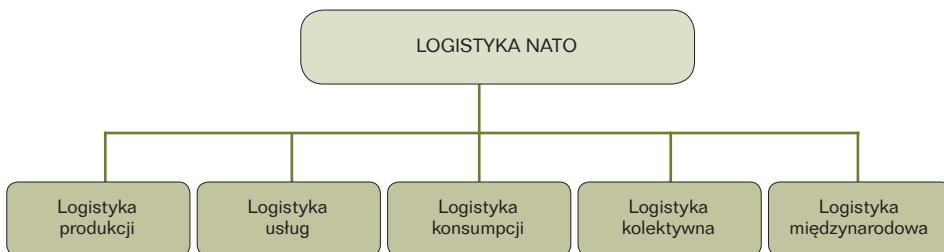
Wprowadzenie

Od momentu przystąpienia do NATO Polska zobowiązana jest do wdrażania wspólnych założeń polityki bezpieczeństwa, w tym do zapewnienia funkcjonowania sił sojuszniczych na terytorium naszego państwa. Od 2002 r. budowany był w Polsce system wsparcia przez państwo gospodarza (ang. *host nation support* – HNS). Przez ponad jedenaście lat w Siłach Zbrojnych i w jednostkach administracji państwowej tworzone były warunki formalnoprawne, budowano i doskonalono struktury umożliwiające

wykonywanie tych zadań. Dzięki zaangażowaniu udało się przygotować system HNS w sposób gwarantujący jego sprawne funkcjonowanie na rzecz sił sojuszniczych. Istotą wspólnych działań jest realizacja szeroko rozumianych założeń i celów w zakresie bezpieczeństwa i równowagi. Zobowiązania mają charakter bilateralny i są określane w podpisanych porozumieniach.

Problematyka HNS została zapoczątkowana Protokołem ustaleń nr 28 z 17 i 18 lipca 2001 r., w którym Rada Ministrów wprowadziła formalne ramy dla stworzenia rozwiązań wynikających z członkostwa w NATO, to jest zapewnienia wojskom sojuszniczym wsparcia

Rysunek 1. Funkcjonalny podział logistyki NATO



Źródło: *NATO logistics handbook*, OTAN 2012.

w czasie ćwiczeń, tranzytu i przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹.

Umiejscowienie HNS w logistyce NATO

Problematyka wsparcia przez państwo gospodarza w sensie organizacyjnym jest przypisana do obszaru logistyki, chociaż swym zakresem obejmuje przedsięwzięcia szeroko wykraczające poza ten obszar. Poszukując jej usytuowania, należy wyjść od definicji i podziału funkcjonalnego logistyki w NATO (rysunek 1).

W sensie funkcjonalnym można wyodrębnić pięć podstawowych obszarów logistyki, to jest produkcję, usługi, konsumpcję oraz logistykę kolektywną i wielonarodową. Spośród wymienionych obszarów najmłodsza jest logistyka kolektywna, która „zastąpiła” logistykę kooperacyjną. Analizując bardziej szczegółowo umiejscowienie HNS w logistyce, należy odnieść

się do wielonarodowego zabezpieczenia logistycznego.

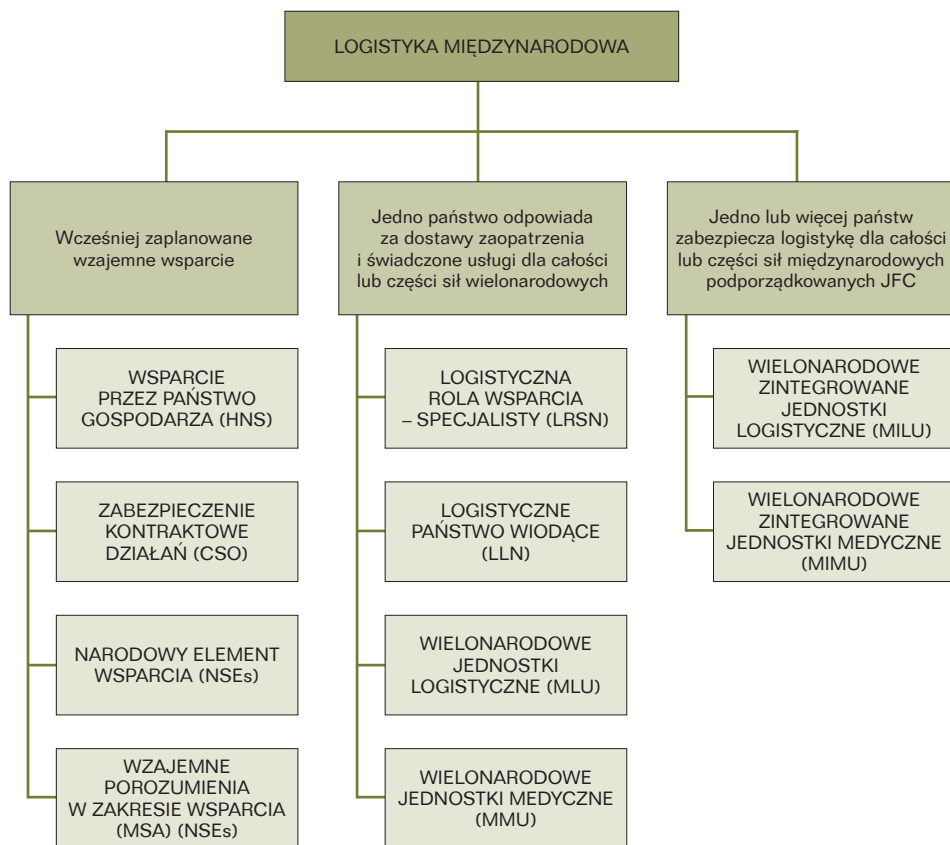
W NATO nie ma przyjętej oficjalnej definicji logistyki wielonarodowej, ale proponuje się następującą: jest to „każdego rodzaju skoordynowana działalność logistyczna, w którą zaangażowane są dwa lub więcej państw zabezpieczających siły wielonarodowe prowadzące działania wojskowe pod auspicjami sojuszu lub koalicji, włączając w to działania prowadzone pod mandatem Narodów Zjednoczonych”². Istotą logistyki wielonarodowej jest wypracowanie i zastosowanie gotowych jej wariantów we wspólnych ćwiczeniach lub operacjach, których celem, oprócz wykonania zadania, jest również redukcja kosztów funkcjonowania. Możliwych jest 10 wariantów (patrz rysunek 2).

Jak przedstawiono na rysunku 2, moduły logistyki wielonarodowej są przyporządkowane do trzech zdefiniowanych obszarów

¹ K. Szymański: *Chlubny jubileusz*, „Przegląd Logistyczny” nr 4/2011, Warszawa 2011, s. 4.

² AJP-4.9. *Allied Joint Doctrine for Modes of Multinational Support*, NSA, 2013.

Rysunek 2. Warianty logistyki wielonarodowej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: AJP-4.9. *Allied Joint Doctrine for Modes of Multinational Support*, NSA, 2013.

działań. Pierwsza grupa działań dotyczy wcześniej zaplanowanego wzajemnego wsparcia, w ramach którego wyróżniono następujące opcje: wsparcie przez państwo gospodarza (HNS), wsparcie kontraktowe działań (CSO), zabezpieczenie logistyczne przez narodowe elementy wsparcia (NSEs) oraz wzajemne porozumienia w zakresie wsparcia (MSA).

Opcje zawarte w drugiej grupie dotyczą sytuacji, w której jedno państwo bierze na siebie obowiązek zabezpieczenia logistycznego dla całości lub części sił wielonarodowych. Do tego rodzaju działań zaliczono zabezpieczenie logistyczne przez państwo wyspecjalizowane (LRSN), zabezpieczenie logistyczne przez państwo wiodące (LLN), a także wielonarodowe

jednostki logistyczne (MLU) oraz wielonarodowe jednostki medyczne (MMU).

Trzecia grupa działań zaliczanych do logistyki wielonarodowej dotyczy sytuacji, w której jedno lub więcej państw formalnie zobowiązuje się do zabezpieczenia całości lub części sił wielonarodowych podporządkowanych Dowództwu Sił Połączonych (JFC)³. W tym wypadku wyróżniono dwie opcje, to jest zabezpieczenie logistyczne przez wielonarodowe zintegrowane jednostki logistyczne (MILU) lub wielonarodowe zintegrowane jednostki medyczne (MIMU).

Definicja i zasady HNS

Celem wsparcia przez państwo gospodarza jest udzielanie pomocy (w postaci materiałów, urządzeń i usług) dowódcom NATO oraz państwom wysyłającym siły do zadań poza granicami kraju. Działania te muszą być zgodne z wynegocjowanymi porozumieniami między państwami wysyłającymi i NATO, a także rządem państwa gospodarza. HNS ułatwia wprowadzenie wojsk do rejonu działań przez zapewnienie im zasadniczego przyjęcia na granicach i dalsze ich przegrupowanie do rejonu działań. Pozwala redukować ilość sił i środków oraz zasobów niezbędnych do przeprowadzenia operacji, które musiałyby być przewożone w rejon działań. HNS zapewnia zatem w dużej mierze szeroko traktowane zabezpieczenie logistyczne. Należy jednak mieć świadomość, że obejmuje ono

znacznie szersze obszary, takie jak: zapewnienie sojuszniczym siłom pomocy w przekroczeniu granic i przegrupowaniu do rejonu działań, a także zapewnienie ochrony rejonu czy zabezpieczenia administracyjnego. HNS jest obszarem interdyscyplinarnym, obejmującym całość wojskowej oraz cywilnej pomocy udzielanej na rzecz sił sojuszniczych, które wykonują zadania lub przemieszczają się na terytorium państwa gospodarza w czasie pokoju, kryzysu i wojny. Wykonywanie zadań HNS zarówno przez SZ RP, jak i organy administracji publicznej oraz przedsiębiorców, na których nałożono obowiązek realizacji zadań obronnych, odbywa się na podstawie przepisów prawa. Głównym zadaniem systemu HNS jest zapewnienie skutecznego wsparcia działań sił sojuszniczych przemieszczających się lub wykonujących zadania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przez optymalne wykorzystanie dostępnych zasobów⁴.

WNATO system HNS jest definiowany jako: „cywilna i wojskowa pomoc udzielana przez państwo gospodarza w czasie pokoju, kryzysu i w czasie wojny sojuszniczym siłom zbrojnym i organizacjom, które są rozmieszczane, wykonują zadanie lub przemieszczają się przez terytorium państwa gospodarza”. Podstawę do udzielania takiej pomocy stanowią porozumienia zawarte pomiędzy stosownymi władzami państwa gospodarza i państw wysyłających oraz/lub NATO⁵.

³ JFC – *Joint Force Command*.

⁴ D-4(B). *Doktryna logistyczna Sił Zbrojnych RP*, Centrum Doktryn i Szkolenia MON, szkolenie 888/2014, Bydgoszcz 2014, s. 139.

⁵ <http://www.nato.int/docu/logi-en/logistics_hndbk_2012-en.pdf>

Podczas wykonywania zadań wynikających z obowiązków państwa gospodarza i państwa wysyłającego, należy stosować zasady zapewniające skuteczność działań oraz stanowiące trwałą podstawę osiągnięcia powodzenia w planowaniu i świadczeniu HNS.

Są to następujące zasady:

- **Odpowiedzialność.** Dowódca NATO wyznaczony do prowadzenia operacji (ćwiczeń) ponosi odpowiedzialność za zidentyfikowanie wymagań w zakresie HNS dla swoich sił, zorganizowanie we współpracy z państwami wysyłającymi procesu planowania HNS oraz określanie priorytetów i koordynację przebiegu procesu udzielania wsparcia przez państwo gospodarza.
- **Zabezpieczenie zasobów.** Państwa Sojuszu zapewniają – indywidualnie lub przez wspólne porozumienia – udostępnienie niezbędnych zasobów w celu zabezpieczenia sił wydzielonych do NATO w czasie pokoju, kryzysu i wojny. Państwa spoza NATO uczestniczące w działaniach militarnych NATO są zachęcane do przystąpienia do koordynowanych przez NATO porozumień. HNS jest podstawowym uzupełnieniem wsparcia dla sił wysyłanych, a świadczenie pomocy powinno być zapewnione przez państwo gospodarza z uwzględnieniem rzeczywistych możliwości oraz narodowych priorytetów i wymagań.
- **Uprawnienia.** Dowódca NATO posiada stosowne uprawnienia do planowania oraz realizacji HNS. Nie ograniczają one prawa państw wysyłających do negocjowania i zawierania dwustronnych porozumień z państwem gospodarzem. Wielonarodowe podejście pozwala uniknąć konfliktu interesów i współzawodnictwa przy ubieganiu się o ograniczone zasoby. Uprawnienia muszą być dostosowane do odpowiedzialności, a odpowiedzialność powinna dotyczyć także uczestniczących w działaniach militarnych NATO dowódców spoza NATO.
- **Współdziałanie.** Kooperacja pomiędzy państwem gospodarzem, państwami wysyłającymi oraz właściwymi dowództwami NATO stanowi zasadniczy element uzyskania i wykorzystania HNS; nie tylko eliminuje konkurencję w pozyskiwaniu ograniczonych zasobów, lecz także służy optymalizacji wykorzystania wsparcia przez państwo gospodarza, które może być udzielone na rzecz operacji. Współdziałanie takie powinno uwzględniać potrzeby organizacji rządowych, pozarządowych i międzynarodowych, które mogą działać wspólnie lub niezależnie od NATO.
- **Koordynacja.** Zapewnienie wysokiej efektywności i skuteczności działania oraz eliminowanie współzawodnictwa o dostępne zasoby państwa gospodarza osiągane jest przez ścisłą koordynację procesu przygotowania i realizacji HNS pomiędzy siłami NATO i władzami narodowymi. Koordynacja wsparcia odbywa się na właściwych poziomach organizacyjnych i w uzasadnionych sytuacjach może obejmować również państwa niebędące członkami NATO oraz organizacje pozarządowe i międzynarodowe. Wymaga wyznaczenia przedstawicieli narodowych lub oficerów łącznikowych do współdziałania z dowódcą NATO.

- **Ekonomia.** Planowanie i udzielanie wsparcia przez państwo gospodarza musi odzwierciedlać najbardziej oszczędne i efektywne wykorzystanie dostępnych zasobów dla zaspokojenia potrzeb sił sojusznicznych. W tym celu skoordynowany proces HNS powinien przebiegać w wymiarze ekonomicznie uzasadnionym dla zapewnienia ogólnych zdolności do wspierania sił.
- **Przejrzystość.** Informacje dotyczące HNS przygotowanego oraz udzielanego podczas działań sił sojusznicznych muszą być udostępniane właściwemu dowódcy NATO i państwom wysyłającym. Dowódca NATO musi dysponować pełną wiedzą o HNS, zarówno skoordynowanym przez NATO, jak i udzielanym w ramach dwustronnych porozumień, w celu określenia priorytetów wsparcia udzielanego siłom sojusznicznym, gdy takie wsparcie jest ograniczone.
- **Refundacja.** Zwrot kosztów za HNS, dokonywany zarówno w ramach finansowania narodowego, współdzielonych środków wielonarodowych czy wspólnego budżetu NATO, będzie uzgadniany odpowiednio pomiędzy państwem gospodarzem i państwami wysyłającymi oraz/lub z władzami NATO. Procedury zwrotu opracowane zostaną zgodnie z przyjętą zasadą, że zobowiązania dotyczą tylko umawiających się stron. Ponadto powinno się stosować te same standardy naliczania kosztów wsparcia w stosunku do wszystkich jego odbiorców⁶.

System HNS w Polsce

Od 1 stycznia 2014 r. weszły życie zmiany związane z wprowadzeniem nowego systemu dowodzenia i kierowania (SDiK) Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej. Utworzenie Dowództwa Generalnego spowodowało pewne zmiany w podporządkowaniu, ale nie zakłóciło zasadniczo współpracy głównych ogniw podsystemu militarnego kraju.

W nowym systemie dowodzenia i kierowania Sztab Generalny jest organizatorem systemu, będącym organem merytorycznym (głównie w zakresie planowania) Ministra Obrony Narodowej. Ponadto zasadnicze ogniwa stanowią: Dowództwo Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych, Dowództwo Operacyjne oraz Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych.

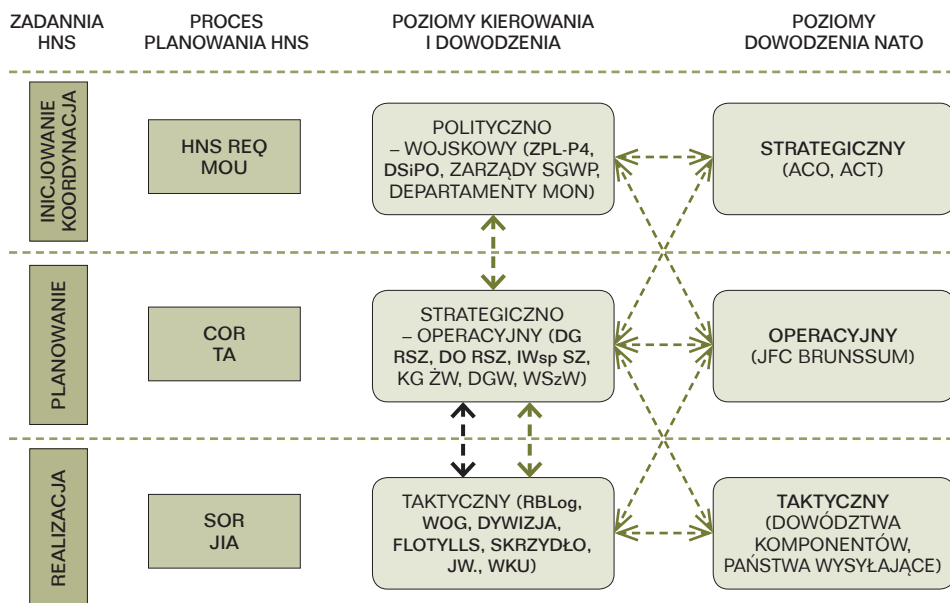
Organizacja systemu narodowego tworzonego na potrzeby HNS w części dotyczącej realizacji zadań pozostaje niezmienną. Obejmuje niezbędne elementy systemu obronnego RP (podsystem kierowania obronnością, militarny oraz pozamilitarny), a wykonywanie zadań w jego ramach odbywa się na trzech poziomach funkcjonalnych: polityczno-wojskowym, strategiczno-operacyjnym i taktycznym (rysunek 3).

Na każdym z tych poziomów zakres zadaniowy określonych organów wynika z ich przeznaczenia i możliwości.

- **Poziom polityczno-wojskowy** obejmuje uprawnione organy państwa, które w ramach swoich kompetencji współuczestniczą w budowaniu sojusznicznych

⁶ D-4(B.) Doktryna logistyczna Sił Zbrojnych RP, Centrum... op.cit., s.140-141.

Rysunek 3. Poziomy funkcjonalne wykonania zadań HNS



Źródło: T. Choluż: *Nowe uwarunkowania funkcjonowania systemu HNS. Rola i zadania pełnomocnika ministra obrony narodowej ds. HNS*, konferencja pn. *Funkcjonowanie systemu HNS w jednostkach organizacyjnych MON i elementach pozamilitarnych systemu obronnego kraju oraz realizacja przez nie zadań wynikających z obowiązku państwa gospodarza*, Waplewo 21-22.01.2015 r. (materiały konferencyjne).

instrumentów zaufania, tworzeniu warunków prawnych do realizacji przyjmowanych przez RP zobowiązań międzynarodowych oraz kierują wykonaniem zadań. Przejawia się to, między innymi, we współuczestniczeniu w opracowywaniu, uzgadnianiu i zawieraniu wielostronnych oraz bilateralnych porozumień ogólnych. Zadania te mogą być wykonywane przez powołanie międzyresortowych zespołów eksperckich w celu wypracowania końcowej treści danego porozumienia. Nadrzędną i koordynującą rolę odgrywa Minister Obrony

Narodowej przez podległe mu komórki organizacyjne.

- Poziom strategiczno-operacyjny obejmuje w szczególności elementy podsystemu militarnego, a koordynatorem całości podejmowanych działań jest pełnomocnik Ministra Obrony Narodowej do spraw HNS. Do zasadniczych zadań na tym poziomie zalicza się: planowanie niezbędnych przedsięwzięć umożliwiających wykonywanie obowiązków państwa gospodarza, utrzymywanie baz danych o możliwościach udzielania wsparcia na rzecz sił zbrojnych państw

wysyłających i dowództwa NATO przebywających na terytorium RP oraz o możliwościach uzyskania wsparcia na rzecz wojsk własnych przebywających poza terytorium kraju, przygotowywanie i wdrażanie niezbędnych porozumień międzynarodowych, a także opracowywanie analiz, ocen i propozycji, dotyczących organizacji i funkcjonowania systemu HNS w Polsce. Jednocześnie elementy podsystemu pozamilitarnego, w ramach prowadzonego planowania obronnego, uwzględniają zadania, które wynikają z obowiązków państwa gospodarza w planowaniu operacyjnym i obronnym⁷.

- Poziom taktyczny obejmuje wytypowane jednostki Sił Zbrojnych RP, wyznaczone do wykonywania zadań państwa gospodarza, terenowe organy administracji wojskowej, organy administracji publicznej oraz inne pozamilitarne ogniw systemu obronnego. Koordynatorem całości przedsięwzięć na tym poziomie są komórki organizacyjne poziomu operacyjnego Sił Zbrojnych RP, wykonujące zadania wsparcia przez państwo gospodarza. Do zasadniczych zadań na tym poziomie zalicza się: prowadzenie baz danych o zasobach przewidywanych do użycia, udział w szczegółowym planowaniu zabezpieczenia operacji (ćwiczeń) oraz praktyczne wspieranie wojsk sojusznicznych, którego zakres wynika z zawartych porozumień i przygotowanych

planów. Organy administracji publicznej wykonują zadania HNS ujęte w operacyjnych planach funkcjonowania, odpowiednio: działów administracji rządowej i województw oraz wynikające z zawartych porozumień⁸.

W sensie organizacyjno-funkcjonalnym system HNS został uregulowany decyzją nr 447/MON Ministra Obrony Narodowej z 31 grudnia 2013 r. w sprawie funkcjonowania w resorcie obrony narodowej systemu wsparcia przez państwo gospodarza (HNS)⁹. Zgodnie z tą decyzją, Szefowi Zarządu Planowania Logistyki – P4 powierzono organizowanie i koordynowanie przedsięwzięć zapewniających realizację zadań w ramach systemu HNS. Szef Zarządu pełni funkcję pełnomocnika Ministra Obrony Narodowej do spraw HNS (zwanego dalej „pełnomocnikiem ds. HNS”).

Wykonuje on szereg zadań, do których należą w szczególności:

- reprezentowanie Ministra Obrony Narodowej w kontaktach międzynarodowych dotyczących problematyki HNS;
- przedstawianie Ministrowi Obrony Narodowej propozycji rozwiązań w zakresie organizacji i funkcjonowania systemu HNS;
- pełnienie funkcji Centralnego Punktu Kontaktowego HNS (CPK HNS);
- planowanie i organizowanie w resorcie obrony narodowej przedsięwzięć dotyczących wykonania zadań w ramach systemu HNS;

⁷ Z. Mirowski: *Dziesięć lat systemu wsparcia państwa gospodarza*, „Przegląd Logistyczny” nr 4/2011, Warszawa 2011, s. 8-9.

⁸ Tamże, s. 8-9.

⁹ DzUrzM.2014.5.

- koordynacja współpracy pomiędzy resortem obrony narodowej i pozamilitarną częścią systemu obronnego państwa, w celu racjonalnego wykorzystywania zasobów obronnych państwa na potrzeby systemu HNS;
- utrzymywanie współpracy międzynarodowej z państwami i instytucjami NATO oraz Unii Europejskiej w obszarze dotyczącym problematyki HNS;
- współdziałanie z komórkami i jednostkami organizacyjnymi resortu obrony narodowej oraz, za pośrednictwem Departamentu Strategii i Planowania Obronnego – z pozamilitarnymi strukturami obronnymi w sprawach dotyczących realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa gospodarza;
- koordynacja funkcjonowania punktów kontaktowych HNS (zwanymi dalej „PK HNS”) w komórkach i jednostkach organizacyjnych resortu obrony narodowej oraz inicjacja tworzenia takich struktur w pozamilitarnych strukturach obronnych państwa, prowadzenie ich ewidencji oraz współuczestniczenie w określaniu zadań PK HNS;
- określanie zadań w obszarze HNS dla terenowych organów administracji wojskowej w zakresie współdziałania z organami administracji publicznej na terenie województw¹⁰.

Obsługę merytoryczną zapewnia pełnomocnikowi Zarząd Planowania Logistyki – P4. Zasadniczy element realizacji zadań wynikających z obowiązku państwa gospodarza stanowi system HNS, który

jest rozumiany jako sieć punktów kontaktowych odniesionych do części militarnej i pozamilitarnej systemu obronnego państwa.

Główne obszary systemu stanowią dwa podsystemy: militarny oraz pozamilitarny. W odniesieniu do części pozamilitarnej dyrektor Departamentu Strategii i Planowania Obronnego współpracuje z pełnomocnikiem MON w tworzeniu warunków formalnoprawnych zapewniających organizowanie i funkcjonowanie PK HNS w pozamilitarnych strukturach obronnych państwa, nad którymi sprawuje nadzór. W sensie czysto wykonawczym nadal zasadniczą rolę odgrywa Inspektorat Wsparcia SZ RP.

Składowe potencjału logistycznego Inspektoratu Wsparcia SZ RP stanowią: 4 regionalne bazy logistyczne, 24 wojskowe oddziały gospodarcze, 8 wojskowych komend transportu oraz Szefostwo Transportu i Ruchu Wojsk (CKRW). Istotną zmianą organizacyjną jest podporządkowanie od 1 stycznia 2015 r. 16 wojewódzkich sztabów wojskowych (WSzW) Zarządowi Planowania Logistyki – P4.

Do podstawowych zadań Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych RP należą: realne wsparcie wojsk sojusznicznych biorących udział w ćwiczeniach na terytorium RP i jego rozliczenie; udział w ćwiczeniach dowódczo-sztabowych w układzie narodowym i sojusznicznym (problematyka HNS); zabezpieczenie tranzytu wojsk sojusznicznych przez terytorium RP oraz realizacja zadań państwa wysyłającego.

¹⁰ Decyzja nr 447 Ministra Obrony Narodowej z 31.12.2013 r. w sprawie funkcjonowania w resorcie obrony narodowej systemu wsparcia przez państwo gospodarza (HNS).

Podsumowanie

Należy stwierdzić, że obecnie funkcjonujący w Polsce system wsparcia wojsk sojusznicznych przez państwo gospodarza jest wydolny, ale wymaga permanentnego doskonalenia tej zdolności. Potwierdzają to przeprowadzone w 2014 r. ćwiczenia sojuszniczne, na które z budżetu MON wydano około 42 mln zł¹¹. Co więcej, w 2015 r. planowane jest jeszcze większe zaangażowanie struktur systemu HNS w ćwiczenia sojuszniczne na terytorium RP.

Do zasadniczych zadań realizowanych przez Polskę w ramach HNS w 2015 r. należą:

- W zakresie wykonawczym:
 - przyjęcie i przemieszczenie wojsk sojusznicznych do rejonów prowadzenia działań oraz ich realne wsparcie, które stanowi najważniejszy element oceny systemu HNS w Polsce;
 - dokonanie stosownych rozliczeń finansowych za udzielone wsparcie (w dalszej perspektywie wypracowanie systemowych rozwiązań dotyczących rozliczeń finansowych w relacji państwo gospodarz oraz państwo wysyłające);
- W obszarze planistyczno-organizacyjnym:
 - modelowanie systemu HNS na czas „W”;
 - dostosowanie kompetencji i odpowiedzialności podstawowych ogniw systemu HNS do nowego systemu dowodzenia i kierowania (NSDiK);

- kształtowanie podstaw formalnoprawnych do realizacji zadań HNS, w tym nowelizacja/wdrożenie następujących dokumentów:

- 1) ustawy z 23 września 1999 r. o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium RP oraz zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium¹²;
 - 2) procedur zabezpieczenia tranzytów wojsk obcych przez terytorium RP;
 - 3) doktryny DD-4.5 (B) „Wsparcie przez państwo gospodarza”;
 - 4) instrukcji DD/4.5.1. „Uwarunkowania, założenia i procedury realizacji zadań wsparcia przez państwo gospodarza”;
- aktualizacja Centralnej Bazy Danych oraz „Katalogu możliwości HNS” (wypracowanie standardów dotyczących informacji w zakresie formy i treści);

- W obszarze kształcenia:
 - przeprowadzenie szkoleń w zakresie HNS (dla ogniw systemu militarnego i pozamilitarnego HNS) przez zorganizowanie kursów w uczelniach wojskowych i centrach szkolenia.

dr DARIUSZ ĆWIK

Departament Obrony Narodowej NIK,
adiunkt Wojskowej Akademii Technicznej,
płk dr inż. JAROSŁAW ZIÓLKOWSKI
adiunkt Wojskowej Akademii Technicznej

Słowa kluczowe: państwo gospodarz, wojska sojuszniczne, Sojusz Północnoatlantycki, system wsparcia HNS, ćwiczenia sojuszniczne

¹¹ Według danych Inspektoratu Wsparcia SZ RP.

¹² DzU.2014.1077.

Współpraca międzynarodowa

Inicjatywy w zarządzaniu gospodarczym UE

Zebranie Komitetu Kontaktowego

W dniach 18-19 czerwca 2015 r. spotkali się w Rydze prezesi 27 najwyższych organów kontroli (NOK) Unii Europejskiej oraz Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, aby omówić najważniejsze zagadnienia związane z kontrolą publiczną i zarządzaniem gospodarczym w Unii Europejskiej, a także uzgodnić wspólne działania w wybranych obszarach. W tym roku głównymi tematami były kwestie związane z Europejskim Funduszem Inwestycji Strategicznych, nadzorem bankowym, zapobieganiem i zwalczaniem nieprawidłowości (również we współpracy z organami ścigania), a także wieloletnimi ramami finansowymi na lata 2014–2020.

EWA MIĘKINA

W zebraniu uczestniczyli również w charakterze obserwatorów przedstawiciele pięciu NOK państw kandydujących i potencjalnie kandydujących do Unii Europejskiej oraz SIGMA (wspólna inicjatywa UE i Organizacji Współpracy

Gospodarczej i Rozwoju – OECD, mające na celu wspieranie poprawy zarządzania w sektorze publicznym). Gośćmi specjalnymi byli: Inārā Mūrniece – przewodnicząca Parlamentu Łotwy, Burkhard Schmidt z Dyrekcji Generalnej ds. Gospodarczych i Finansowych Komisji Europejskiej oraz Nicholas Jennett z Dyrekcji Operacji

Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI)¹.

Seminarium na temat EFIS

Na tegorocznym zebraniu dyskutowano o nowej inicjatywie Komisji Europejskiej i Europejskiego Banku Inwestycyjnego, czyli o Europejskim Funduszu Inwestycji Strategicznych – EFIS (ang. *European Fund for Strategic Investments*). Jego główne założenia i zasady funkcjonowania przedstawili uczestnikom zebrania goście specjalni: B. Schmidt z Komisji Europejskiej oraz N. Jennett z Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

W odpowiedzi na spadek inwestycji, związany z kryzysem finansowym i gospodarczym w Europie, w listopadzie 2014 r. Komisja zatwierdziła „Plan inwestycyjny dla Europy”, którego celem jest stymulacja wzrostu gospodarczego przez mobilizację środków prywatnych na inwestycje przy wykorzystaniu środków publicznych². Plan opiera się na trzech filarach: 1) utworzenie Europejskiego Funduszu Inwestycji Strategicznych, który ma zapewnić wsparcie finansowe na pokrycie ryzyka dla długoterminowych inwestycji i większy dostęp do finansowania ryzyka dla małych i średnich przedsiębiorstw; 2) skierowanie dodatkowych środków publicznych i prywatnych na opłacalne projekty, między innymi przez utworzenie centrów doradztwa

inwestycyjnego; 3) poprawa otoczenia inwestycyjnego, np. zapewnienie większej przewidywalności przepisów i polepszenie warunków dla inwestowania w Europie.

Europejski Fundusz Inwestycji Strategicznych będzie wspólnie zarządzany przez Komisję Europejską oraz Europejski Bank Inwestycyjny i Europejski Fundusz Inwestycyjny. Szacuje się, że przy początkowym wkładzie w wysokości 21 mld euro (16 mld euro z budżetu unijnego, 5 mld euro z EBI), Fundusz może wygenerować do 2017 r. inwestycje na kwotę co najmniej 315 mld euro. Również państwa członkowskie będą mogły wносить swój wkład w formie kapitału, podobnie jak inwestorzy prywatni³. EFIS ma wspierać inwestycje strategiczne, zwłaszcza w sieci szerokopasmowe i energetyczne, infrastrukturę transportową, kształcenie, badania i innowacje, energię ze źródeł odnawialnych. Wsparcie finansowe dla tych inwestycji ma przybrać formę pożyczek EBI lub gwarancji. Fundusz ma zacząć funkcjonować w drugiej połowie tego roku, choć już teraz można zgłaszać do Europejskiego Banku Inwestycyjnego projekty kwalifikujące się do otrzymania finansowania z Funduszu.

W styczniu 2015 r. przedstawiono projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejski Fundusz Inwestycji

¹ Na temat poprzedniego zebrania KK zob. E. Miękina: *Zebranie Komitetu Kontaktowego prezesów NOK i ETO – wzmocnienie współpracy europejskich organów kontrolnych*, „Kontrola Państwa” nr 6/2014.

² Komunikat Komisji do PE, Rady, EBC, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz EBI „Plan inwestycyjny dla Europy”, 26.11.2014 r., COM(2014)903 final.

³ Do lipca 2015 chęć wniesienia wkładu zadeklarowały: Włochy, Francja, Niemcy, Polska (każde po 8 mld euro); Hiszpania (1,5 mld euro); Luksemburg (80 mln euro), Słowacja (400 mln euro), Bułgaria (100 mln euro) oraz Wielka Brytania (ok. 8,5 mld euro).

Strategicznych⁴, w którym zawarte zostały istotne – z punktu widzenia Komitetu Kontaktowego – postanowienia dotyczące mechanizmów zarządzania i rozliczalności, a także uprawnień kontrolnych Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO). Z tego względu na zebraniu w Rydze Lazaros Lazarou z ETO przedstawił uwagi sformułowane przez Trybunał do projektu rozporządzenia w sprawie EFIS. Projekt przewidywał między innymi uprawnienia Trybunału ograniczone do kontroli „gwarancji UE oraz płatności dokonanych i odzyskanych z tytułu takiej gwarancji, które są przypisane do budżetu ogólnego Unii” (art. 14). Jednak zdaniem ETO, jego uprawnienia kontrolne zostały ustanowione w Traktacie o funkcjonowaniu UE, zgodnie z którym Trybunał ma nieograniczony dostęp do wszelkich dokumentów lub informacji, jakie uzna za „niezbędne do wykonywania jego zadania” (art. 287 TFUE). Trybunał zaproponował zatem modyfikację art. 14 projektu rozporządzenia, co, jak poinformował w Rydze L. Lazarou, zostanie uwzględnione w końcowej wersji rozporządzenia.

Temat EFIS wzbudził bardzo duże zainteresowanie szefów NOK UE, nie tylko ze względu na zaangażowanie ETO w proces jego kontrolowania, ale również dlatego, że nie do końca zostały wyjaśnione skutki niektórych istotnych elementów związanych

z zarządzaniem i rozliczalnością. Z uwagi na istnienie obszarów, które wymagają doprecyzowania, Komitet Kontaktowy zwrócił się do łączników⁵ o przeanalizowanie mechanizmów proponowanych w związku z utworzeniem Europejskiego Funduszu Inwestycji Strategicznych i ich ewentualnych konsekwencji dla kontroli publicznej, a także o opracowanie zakresu dalszej współpracy.

Sesje równoległe

W tym roku organizatorzy zebrania Komitetu Kontaktowego zaproponowali nową formułę: dwie sesje równoległe, podczas których szefowie NOK UE – w mniejszym gronie niż na sali plenarnej – dyskutowali o zapobieganiu i zwalczaniu nieprawidłowości oraz współpracy z organami ścigania, a także o wieloletnich ramach finansowych na lata 2014–2020.

Pierwsza sesja została zorganizowana z inicjatywy Trybunału Obrachunkowego Włoch. Jego prezes – Raffaele Squitieri podkreślił znaczenie, jakie dla finansów unijnych będzie miało utworzenie Prokuratury Europejskiej – niezależnej instytucji, której zadaniem ma być prowadzenie dochodzeń i ściganie nadużyć naruszających interesy finansowe UE⁶. Zwrócił także uwagę na reformy przeprowadzone w takich instytucjach, jak Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych

⁴ Wniosek: rozporządzenie PE i Rady w sprawie EFIS oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1291/2013 i (UE) nr 1316/2013, 13.01.2015 r., 2015/0009 (CDO).

⁵ Łącznicy najwyższych organów kontroli państw Unii Europejskiej oraz ETO przygotowują tematy i zagadnienia z zakresu kontroli środków unijnych, które – ich zdaniem – powinny być przedmiotem corocznych obrad Komitetu Kontaktowego prezesów NOK i ETO.

⁶ Wniosek dot. rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, COM(2013) 534 final. Uchwała przejściowa w sprawie wniosku została podjęta przez Parlament Europejski w kwietniu br.

(ang. *European Anti-Fraud Office* – OLAF), Eurojust⁷ czy Europol, będący unijnym organem ścigania. W zwalczanie nadużyć finansowych i nieprawidłowości zaangażowane są wszystkie państwa członkowskie UE, jako beneficjenci unijnych środków. Włoski Trybunał Obrachunkowy od lat współpracuje z OLAF i jest obecnie jedyną instytucją krajową, która ma dostęp do bazy danych OLAF (tzw. *OLAF Irregularity Management System*). W ramach tej współpracy włoski NOK opracował własną bazę danych, która czerpie informacje z OLAF IMS i przekształca je na potrzeby konkretnych kontroli i funkcji sądowniczych Trybunału.

Jacek Mazur – radca prezesa NIK i łącznik NIK wygłosił referat pt. „Współpraca Najwyższej Izby Kontroli z organami powołanymi do ścigania przestępstw i wykroczeń”. Zaakcentował w nim koordynację działań Izby i Prokuratury, które to instytucje – na mocy porozumienia podpisanego pod koniec 2013 r. – współpracują ze sobą w zakresie między innymi nadzoru nad jakością zawiadomień o popełnionych przestępstwach przesyłanych do Prokuratury przez NIK. Przedstawione w referacie praktyki NIK, w tym uprawnienie Izby do otrzymywania informacji od Prokuratury o stanie sprawy zostały bardzo

pozytywnie przyjęte przez uczestników sesji. Znaczenie tego uprawnienia podkreślił Klaus-Heiner Lehne z ETO, który omówił również współpracę Trybunału z OLAF oraz z krajowymi NOK w przypadku wykrycia nieprawidłowości i korupcji.

Doświadczenia swoich instytucji w zapobieganiu i zwalczaniu nieprawidłowości oraz współpracy z organami ścigania przedstawili także Guilherme d'Oliveira Martins – prezes Trybunału Obrachunkowego Portugalii oraz Edgars Pastors z Urzędu Kontroli Państwowej Łotwy.

Podczas drugiej sesji równoległej, poświęconej ramom finansowym na lata 2014–2020, Igars Ludboržs z ETO omówił przeprowadzony w 2014 r. przez Trybunał przegląd horyzontalny dotyczący zagrożeń dla finansowego zarządzania budżetem UE⁸. Określone przez Trybunał w przeglądzie wyzwania dla zapewnienia należącego zarządzania finansami unijnymi związane są między innymi z zasadami kwalifikowalności i innymi warunkami otrzymywania unijnego wsparcia, stosowaniem przepisów w procedurze zamówień publicznych, zdolności władz państw członkowskich do zarządzania środkami unijnymi i wydawania ich, koordynacją budżetu UE i budżetów krajowych czy

⁷ Ang. *European Union's Judicial Cooperation Unit* (Europejska Jednostka Współpracy Sądowej) – unijna agencja utworzona w 2002 r. dla celów wzmocnienia współpracy i koordynacji działań krajowych organów wymiaru sprawiedliwości w walce z przestępczością o charakterze międzynarodowym.

⁸ Patrz: <http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/LR14_02/QJ0614039PLN.pdf>. Przeglądy horyzontalne to rodzaj publikacji ETO, poświęconej ogólnym zagadnieniom, umożliwiającej Trybunałowi formułowanie uwag w sprawie istotnych kwestii, które normalnie nie mogłyby być objęte jego kontrolą. Przeglądy mają na celu stworzenie podstawy do konsultacji i dialogu z partnerami instytucjonalnymi Trybunału. Pierwszy przegląd horyzontalny dotyczył kwestii związanych z mechanizmami rozliczalności i kontroli publicznej UE i był tematem poprzedniego zebrania Komitetu Kontaktowego, które odbyło się w Luksemburgu w 2014 r.

wartości dodanej wydatkowania środków z budżetu UE. Trybunał zaproponował, aby Komisja Europejska, przy wsparciu Parlamentu Europejskiego i Rady, priorytetowo traktowała wydatkowanie środków na działania przynoszące wartość dodaną, na przykład na działania transgraniczne czy sieci europejskie, a także aby cele budżetu unijnego były jasno formułowane na podstawie wiarygodnych wskaźników oraz systematycznie monitorowane i oceniane. ETO zwrócił również uwagę na potrzebę odpowiedniego wdrażania przez Komisję Europejską i państwa członkowskie skutecznych mechanizmów kontroli. W odniesieniu do wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 Trybunał zalecił przeprowadzenie ich śródkresowego przeglądu, z uwzględnieniem możliwości wynikających z Traktatu o funkcjonowaniu UE, które zezwalają na utworzenie nowych źródeł dochodów UE.

Szefowie NOK UE mieli również okazję zapoznać się z wynikami kontroli środków unijnych, przeprowadzonych w 2014 r. przez Urząd Kontroli Państwowej Łotwy, a dotyczących Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (2007–2013) oraz Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (2004–2006).

Marita Salgrāve z Urzędu Kontroli Państwowej Łotwy zwróciła uwagę na potrzebę stworzenia przez instytucje krajowe odpowiednich ram prawnych, które wymagałyby od beneficjentów osiągnięcia założonych rezultatów, a także jednakowego traktowania wydatków unijnych i z budżetu krajowego. Zdaniem prelegentki, najwyższe organy kontroli powinny zacieśnić współpracę z organami ścigania i, być może, powinny otrzymać dodatkowe uprawnienia do działania w przypadkach, w których nie reagują władze publiczne.

Unia bankowa i jednolity mechanizm nadzorczy

W 2014 r. Komitet Kontaktowy utworzył grupę zadaniową do spraw unii bankowej w celu przygotowania założeń kontroli koordynowanej z zakresu nadzoru bankowego oraz zbadania krajowych uprawnień NOK UE do kontrolowania tego nadzoru⁹. Wyniki ankiety na temat tych uprawnień przedstawił w Rydze Geoffrey Simpson – łącznik Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Udział w ankiecie wzięło 27 spośród 28 NOK (w tym NIK). Pytania dotyczyły głównych zadań, sprawozdawczości i rozliczalności organów nadzoru, kontroli tych instytucji przeprowadzonych przez NOK, w tym barier w dostępie do

⁹ W 2012 r. Komisja Europejska zaproponowała utworzenie unii bankowej w celu wzmocnienia regulacji sektora bankowego. Jednym z jej trzech elementów jest nadzór sprawowany od listopada 2014 r. przez Europejski Bank Centralny (EBC) w ramach tzw. jednolitego mechanizmu nadzorczego nad ok. 130 największymi bankami ze strefy euro. EBC odpowiada za skuteczne funkcjonowanie mechanizmu, współpracując w tym zakresie z właściwymi organami krajowymi, a ze swojej funkcji nadzorczej rozliczany jest przed Parlamentem Europejskim i Radą. Pozostałe dwa elementy unii bankowej to system gwarancji depozytów – tzw. *deposit-guarantee schemes* i system rozwiązywania problemów banków w kryzysie – tzw. *resolution fund*.

informacji, a także następstw dla NOK związanych ze sprawowaniem nadzoru ostrożnościowego przez Europejski Bank Centralny. Wyniki ankiety wskazują na niewystarczające mechanizmy nadzoru, rozliczalności i kontroli w UE w zakresie nadzoru bankowego. Niektóre organy nadzoru nie raportują do żadnego organu krajowego o swoich działaniach nadzorczych; w połowie państw członkowskich UE nie publikuje się części lub całości sprawozdań dotyczących nadzoru ostrożnościowego, opracowywanych przez organy nadzoru. Ponadto ankieta wykazała, że 16 NOK nie jest (lub jest tylko częściowo) uprawniona do kontrolowania krajowych organów nadzoru. Wskutek wprowadzenia jednolitego mechanizmu nadzorczego, 9 NOK ze strefy euro utraciło uprawnienia do kontrolowania nadzoru nad bankami. Kilka NOK planuje przeprowadzić w ciągu najbliższych trzech lat kontrole dotyczące nadzoru ostrożnościowego.

W tym punkcie obrad Horst Erb – członek Federalnej Izby Obrachunkowej Niemiec przedstawił wnioski ze spotkania grupy, które odbyło się w marcu br. w Poczdamie. Grupa pracuje obecnie nad przygotowaniem do kontroli równoległej nadzoru bankowego, jaka ma być przeprowadzona w latach 2016–2017. Jednym z rezultatów dotychczasowych prac grupy było opracowanie projektu oświadczenia Komitetu Kontaktowego w sprawie rozliczalności i mechanizmów kontroli publicznej nadzoru bankowego. W Rydze zaprezentował je Kees Vendrik – pełniący wówczas obowiązki prezesa holenderskiej Powszechnej Izby Obrachunkowej. W oświadczeniu

podkreśla się istniejące luki w kontroli i rozliczalności, powstałe w wyniku przeniesienia nadzoru bankowego z organów krajowych na Europejski Bank Centralny, i zachęca krajowe NOK do działań na rzecz zwiększenia świadomości potrzeby zapewnienia w pełni podlegających kontroli, rozliczalnych i skutecznych mechanizmów nadzoru bankowego (np. przez informowanie rządów/parlamentów i odpowiednich instytucji UE).

W oświadczeniu zwraca się również uwagę na działania, jakie należy podjąć w celu ewentualnego wzmocnienia roli ETO w zakresie kontroli jednolitego mechanizmu nadzorczego. Oświadczenie zostało przyjęte przez Komitet Kontaktowy – zostanie ono przesłane do instytucji unijnych, a także do krajowych parlamentów i rządów państw członkowskich Unii Europejskiej.

Propozycje kontroli i utworzenia nowych grup

Komitet Kontaktowy przyjął propozycje zorganizowania w 2016 r. dwóch kontroli równoległych. Pierwsza z nich to kontrola, która zostanie przeprowadzona w ramach sieci współpracy ds. kontroli polityki fiskalnej i zbada ryzyko towarzyszące rozliczalności finansów publicznych. Jej główne założenia omówił Tuomas Pöysti – audytor generalny fińskiego Urzędu Kontroli Państwowej. O drugiej kontroli z zakresu wykorzystania środków publicznych/unijnych w celu promowania edukacji i potrzeb związanych z rynkiem pracy mówił Guilherme d'Oliveira Martins – prezes portugalskiego Trybunału Obrachunkowego i jednocześnie przewodniczący sieci współpracy do spraw kontroli

strategii Europa 2020¹⁰. W drugiej połowie tego roku zostaną opracowane szczegółowe plany kontroli, aby można je było rozpocząć w przyszłym roku.

Szefowie NOK UE podjęli również uchwały dotyczące propozycji utworzenia dwóch nowych grup Komitetu Kontaktowego, zgłoszone przez Trybunał Obrachunkowy Włoch. Pierwsza z propozycji to sieć ekspertów do spraw wzmocnienia współpracy NOK w dziedzinie niezależnych ocen w sprawozdaniach przedkładanych krajowym parlamentom. Zadaniem sieci ma być wymiana dobrych praktyk i opracowanie ram dla sporządzanych przez najwyższe organy kontroli ocen polityki gospodarczej poszczególnych krajów. Wyniki analizy, przeprowadzonej pod przewodnictwem włoskiego Trybunału Obrachunkowego, zostaną przedstawione na kolejnym zebraniu Komitetu.

Druga propozycja dotyczyła utworzenia grupy roboczej do spraw wzmocnienia współpracy między NOK w zapobieganiu i zwalczaniu nieprawidłowości i oszustw w celu ochrony dochodów UE. Nowo powstała grupa miałaby się skoncentrować na promowaniu jednolitego systemu monitorowania nieprawidłowości

i oszustw w państwach członkowskich UE oraz sformułowaniu propozycji usprawnienia tego systemu w kontekście regulacji unijnych. Planuje się również wykorzystanie doświadczeń ze współpracy włoskiego Trybunału Obrachunkowego z OLAF w tym zakresie i opracowanie najlepszych praktyk dotyczących monitorowania nieprawidłowości i oszustw na wzór krajowej bazy danych prowadzonej przez Trybunał. Według włoskiego Trybunału Obrachunkowego, działalność grupy pozwoli na umocnienie roli NOK UE w tym obszarze, który ma istotne znaczenie dla wzmocnienia łańcuchów kontroli, poprawy procedur odzyskiwania krajowych i unijnych środków, a także harmonizacji działań zapobiegających i zwalczających nieprawidłowości i oszustwa.

Działania KK w 2015 r. i w kolejnych latach

Giovanni Coppola – łącznik włoskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawił sprawozdanie z działalności grupy roboczej do spraw VAT. Grupa podzielona jest na dwa zespoły, z których jeden zajmuje się analizą i kontrolą mechanizmu odwrotnego obciążenia¹¹, a drugi – monitorowaniem

¹⁰ Strategia Europa 2020 ma na celu podniesienie konkurencyjności UE przy jednoczesnym zachowaniu jej modelu społecznej gospodarki rynkowej i znacznej poprawie efektywnej gospodarki zasobami. Zainicjowana została w marcu 2010 r., w odpowiedzi na kryzys gospodarczy i finansowy.

¹¹ W 2009 r. Komisja Europejska wystąpiła z inicjatywą dopuszczenia tymczasowego stosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia podatkiem VAT w celu zwalczania nadużyć finansowym związanych z handlem uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz z transakcjami dot. niektórych towarów (telefony komórkowe, układy scalone, perfumy, metale szlachetne). W mechanizmie odwrotnego obciążenia – funkcjonującego od 31 grudnia 2014 r. – dostawca nie fakturuje podatku VAT nabywcy lub usługobiorcy (podatnika), który staje się odpowiedzialny za zapłatę podatku (wniosek KE w sprawie dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę nr 2006/112/WE w zakresie fakultatywnego i tymczasowego stosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia w związku z dostawami niektórych towarów i usług podatnych na oszustwa – KOM(2009) 511, wersja ostateczna).

rozwoju strategii przeciwdziałania oszustwom VAT w Unii Europejskiej. W 2015 r. przeprowadzono wśród członków grupy ankietę dotyczącą mechanizmu odwrotnego obciążenia, a w przyszłości zespół drugi planuje wspólne działania w zakresie handlu elektronicznego. Najwyższa Izba Kontroli bierze aktywny udział w pracach tej grupy.

Działalność grupy zadaniowej do spraw ESRSP¹² omówił Horst Erb z Federalnej Izby Obrachunkowej Niemiec. Grupa – powołana w 2013 r. do monitorowania procesu wprowadzania przez Komisję Europejską standardów rachunkowości sektora publicznego w państwach członkowskich Unii Europejskiej – śledziła działania Komisji, która planowała przedłożyć do końca 2014 r. komunikat w sprawie ESRSP, a do końca 2015 r. – propozycję regulacji ramowych w tym obszarze. Jednak termin ukazania się zapowiadanych dokumentów został przesunięty, dlatego też Komitet podjął uchwałę o kontynuowaniu działalności przez grupę zadaniową ds. ESRSP.

Szefowie NOK UE przyjęli sprawozdanie grupy roboczej do spraw funduszy strukturalnych z przeprowadzonej przez grupę kontroli równoległej pn. „Analiza (rodzajów) błędów przy udzielaniu unijnych i krajowych zamówień publicznych

w programach współfinansowanych z funduszy strukturalnych”. W kontroli wzięło udział dziewięć NOK, w tym Najwyższa Izba Kontroli; celem było zbadanie, dla czego beneficjenci nie przestrzegają zasad udzielania zamówień publicznych. Każdy z uczestników kontroli równoległej przeprowadził własną kontrolę, w której przeanalizował nieprawidłowości wykryte przez krajowe systemy zarządzania i kontroli¹³. Porównanie wyników w poszczególnych krajach pozwoliło ujawnić różnice i podobieństwa pod tym względem w państwach członkowskich. Kontrola równoległa grupy roboczej potwierdziła dość dużą liczbę błędów w zamówieniach publicznych, szczególnie o wartości poniżej progów unijnych. Najczęściej było to udzielanie zamówień z pominięciem trybu konkurencyjnego, stosowanie niezgodnych z prawem kryteriów wyboru wykonawców lub nieprzestrzeganie zasady równego traktowania podmiotów. Grupa sformułowała szereg zaleceń dla państw członkowskich i instytucji krajowych, takich jak systematyczne rejestrowanie rodzajów błędów wykrywanych w procedurach udzielania zamówień publicznych czy zwrócenie się do Komisji Europejskiej o doprecyzowanie ram prawnych i zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla zamawiających i wykonawców¹⁴.

¹² Europejskie standardy rachunkowości sektora publicznego (ang. *European Public Sector Accounting Standards – EPSAS*).

¹³ NIK przeprowadziła w 2014 r. kontrolę pn. „Zamówienia publiczne współfinansowane z funduszy strukturalnych” (P/14/009). Objęto nią 15 gmin, które udzieliły zamówień publicznych w ramach realizacji głównych projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego jako część regionalnych programów operacyjnych dla czterech województw: mazowieckiego, kujawsko-pomorskiego, warszawo-mazurskiego i wielkopolskiego, <<https://www.nik.gov.pl/plik/id,8679,vp,10797.pdf>>.

¹⁴ Więcej na ten temat: <<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/bledy-w-przetargach-unijnych.html>>.

Wraz z podjęciem przez Komitet Kontaktowy uchwały w sprawie sprawozdania grupy roboczej do spraw funduszy strukturalnych, szefowie NOK zaakceptowali propozycję grupy o przeprowadzeniu w latach 2015–2017 kolejnej kontroli. Tym razem grupa zamierza zbadać rolę funduszy strukturalnych w realizacji strategii Europa 2020 w obszarze edukacji i (lub) zatrudnienia.

Prezes Najwyższej Izby Kontroli Krzysztof Kwiatkowski przedstawił propozycję nawiązania przez Komitet Kontaktowy stałej współpracy z najwyższymi organami kontroli Gruzji, Mołdawii i Ukrainy (kraje stowarzyszone z UE), której celem byłoby wzmocnienie ich pozycji w swoich krajach, a także przekazywanie doświadczeń związanych z kontrolą środków unijnych. NIK bardzo intensywnie współpracuje z wyżej wymienionymi organami kontroli – w lutym br. ich prezesi oraz prezes NIK podpisali „Deklarację

o partnerstwie i współpracy”, a w maju br. Izba zorganizowała specjalne seminarium dla kontrolerów z tych instytucji¹⁵. Komitet Kontaktowy zlecił łącznikom wypracowanie odpowiedniej formuły współpracy.

Prezes NIK zwrócił się również z propozycją zorganizowania zebrania Komitetu Kontaktowego w Warszawie w 2019 r. To ważny rok dla Izby, gdyż będzie wówczas obchodziła 100. rocznicę powstania. Propozycja została zaaprobowana przez szefów NOK UE. W nieco bliższej przyszłości, w październiku 2016 r., odbędzie się zebranie Komitetu w Bratysławie. Do tego czasu przewodniczącym KK będzie prezes Najwyższego Urzędu Kontrolnego Słowacji.

EWA MIĘKINA
zastępca łącznika NIK z ETO,
Departament Strategii NIK

¹⁵ Więcej na ten temat: G. Haber: *Seminarium dla NOK Gruzji, Mołdawii i Ukrainy – wdrażanie postanowień Deklaracji o partnerstwie i współpracy*, „Kontrola Państwa” nr 3/2015.

Kontrole informatyczne oraz narzędzia IT

Posiedzenia INTOSAI i EUROSAI

Przedstawiciele najwyższych organów kontroli (NOK) z kilkudziesięciu krajów w dniach 29 czerwca – 2 lipca 2015 r. wzięli udział w posiedzeniach dwóch grup roboczych INTOSAI i EUROSAI. Tematem obrad były wybrane projekty międzynarodowe: pierwszy w historii standard INTOSAI dotyczący podstaw kontroli informatycznej, powszechny format elektronicznych danych księgowych oraz oprogramowanie umożliwiające zarządzanie kontrolami. Uczestnicy konferencji zapoznali się także z systemem dozoru elektronicznego (SED) w Polsce – modelowym przykładem wdrożenia kompletnego projektu technologii informacyjnej (IT).

Dwie grupy robocze ds. kontroli informatycznej – EUROSAI, kierowana przez Prezesa NIK Krzysztofa Kwiatkowskiego i INTOSAI (WGITA) – pod przewodnictwem Audytora Generalnego Indii (*Comptroller and Auditor General of India*) Shashi Kant Sharma spotkały się 29 czerwca 2015 r. w siedzibie Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie, żeby zaprezentować wyniki projektów już prowadzonych i rozpocząć nowe, a także wymienić się doświadczeniami i pomysłami w obszarze kontroli informatycznych oraz narzędzi IT.

Wiele uwagi poświęcono standardowi ISSAI 5300, dotyczącemu kontroli informatycznej. Prace nad tym standardem są jednym z kluczowych przedsięwzięć

WGITA, w którym uczestniczy także Polska. Audytor Generalny Indii Shashi Kant Sharma oznajmił, że po zakończeniu prac nad projektem standardu, planowanym na przyszły rok, i po przyjęciu go przez Kongres INTOSAI, standard 5300 będą mogli wykorzystywać wszyscy kontrolerzy państwowi na całym świecie. Radca prezesa NIK Paweł Banaś potwierdził, że prace nad standardem są na półmetku. Postanowiono, że standard będzie związany i będzie dotyczył kwestii podstawowych. W kolejnych latach będą powstawały wytyczne w serii 5300 dotyczące zagadnień szczegółowych, jak: ryzyko informatyczne, kontrola inwestycji IT, kontrola informatyczna w ramach kontroli finansowej i innych typów kontroli. Taka organizacja

Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli INTOSAI oraz Europejska Organizacja Najwyższych Organów Kontroli EUROSAI zrzeszają odpowiednio 50 i 36 członków – najwyższe organy kontroli (NOK) oraz Europejski Trybunał Obrachunkowy. W ramach obu organizacji działają grupy robocze w kilku obszarach tematycznych. W obszarze IT są to: grupa robocza INTOSAI ds. kontroli informatycznej oraz grupa robocza EUROSAI ds. systemów informatycznych, której przewodniczącym jest obecnie Najwyższa Izba Kontroli. Od wielu lat NIK również jest aktywnym uczestnikiem grupy roboczej INTOSAI ds. kontroli informatycznej.

pozwoli na łatwiejsze zarządzanie tą grupą standardów i wytycznych. Rozwojem prac nad standardem ISSAI 5300 zainteresowana jest też europejska grupa robocza ds. IT. Debata nad zaleceniami do tego dokumentu wzmocniła współpracę obu grup: europejskiej (EUROSAI) i światowej (INTOSAI).

Szczególne zainteresowanie uczestników konferencji wzbudził zaprezentowany przez przedstawiciela najwyższego organu kontroli USA „Podręcznik kontroli informatycznej” (*IT Audit Handbook*). Podręcznik, opracowany z udziałem NIK, w ramach wspólnego projektu WGITA i Biura INTOSAI ds. Rozwoju (IDI), wprowadza audytorów różnych specjalności z NOK na całym świecie w tajniki kontroli IT, pokazuje korzyści z łączenia różnych doświadczeń.

Dużym zainteresowaniem cieszyła się również prezentacja przedstawiciela NOK Iranu, dotycząca tzw. Elektronicznego Systemu Audytu (SANA). System ten ma na celu m.in. zwiększenie szybkości i precyzji procesu monitorowania i kontroli, a także zautomatyzowanie procesu kontrolnego. NOK Iranu obiecał udostępnić potrzebną dokumentację projektowi

WGITA poświęconemu oprogramowaniu do zarządzania kontrolą.

Zarządzanie informatyką (IT Governance), umiejętności korzystania z dużych baz danych w walce z oszustwami (*Data mining as a tool in fraud investigation*) oraz standaryzacja kontroli wielkich projektów informatycznych – to kolejne zagadnienia omawiane podczas spotkań w Izbie przez światowych przedstawicieli najwyższych organów kontroli.

Kontrolerzy z grupy EUROSAI zapoznali się m.in. z pracami nad kierowanym przez NIK projektem, poświęconym prezentacji i analizie wyników kontroli informatycznych (*Control Space of e-Government*), zwanym również THE CUBE. Dyrektor Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego NIK Piotr Prokopczyk zaznaczył, że bardzo interesujące okazały się projekty związane z warsztatami sprawdzającymi dojrzałość informatyczną (ITSA) poszczególnych NOK, a także stopień zaawansowania we wdrażaniu kontroli informatycznej. Przy okazji omawiania wyników kontroli stosowania paszportów biometrycznych udało się np. rozwinąć inicjatywę wspólnych tematów dla kontroli równoległych.

**GŁÓWNE OBSZARY AKTYWNOŚCI
GRUP ROBOCZYCH EUROSAI I INTOSAI:**

- rozwój wiedzy i umiejętności w zakresie stosowania kontroli technologii informatycznych (audyt IT w jednostkach publicznych);
- samoocena systemów informatycznych wykorzystywanych w kontroli;
- bezpieczeństwo komunikacji w Internecie;
- e-administracja;
- kontrole równoległe w obszarze IT realizowane przez przynajmniej dwa kraje członkowskie.

W trzecim dniu obrad, 1 lipca, w Biurze Dozoru Elektronicznego w Warszawie, przedstawiciele EUROSAI i INTOSAI zapoznali się z systemem informatycznym wdrożonym przez ministra sprawiedliwości. System dozoru elektronicznego (SDE) to najnowocześniejszy niezolacyjny system wykonywania kary pozbawienia wolności. Kontroluje on wykonywanie przez skazanego obowiązków nałożonych przez sąd za pomocą urządzeń elektronicznych i umożliwia odbywanie kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym. Zgodnie z nowymi regulacjami od 1 lipca 2015 r. dozór elektroniczny wszedł do stałego katalogu kar ograniczenia wolności. Obejmuje wyroki od 1 miesiąca do 2 lat.

Koszt SDE dla jednego skazanego to niepełna 11 zł brutto za dobę, podczas gdy koszt utrzymania osadzonego w więzieniu wynosi 2700 zł miesięcznie. Skuteczność wykonania kary w dozrze elektronicznym w naszym kraju sięga 90% i dzięki jego zastosowaniu budżet państwa oszczędza ok. 11 mln zł miesięcznie.

Uczestnicy spotkania rozmawiali o zasadach działania i tajnikach tego nowoczesnego przedsięwzięcia z prezesem NIK Krzysztofem Kwiatkowskim, ministrem sprawiedliwości Borysem Budką i dyrektorem Biura Dozoru Elektronicznego generałem Pawłem Nasiłowskim.

Minister Borys Budka podkreślił, że nowoczesną technologię można było wykorzystać także w systemie dozoru elektronicznego a kilkadziesiąt osób z całego świata może zobaczyć coś, co jest niewątpliwym sukcesem polskiego wymiaru sprawiedliwości, w szczególności systemu penitencjarnego, dodając, że system ten uzyskał pozytywną ocenę Najwyższej Izby Kontroli.

Także w opinii prezesa NIK, Krzysztofa Kwiatkowskiego, system dozoru elektronicznego zdał egzamin na wszystkich płaszczyznach: resocjalizacyjnej, finansowej i informatycznej.

Uczestników spotkania, prowadzonego przez dyrektora, generała Pawła Nasiłowskiego, najbardziej zainteresowało zastosowanie systemu w praktyce, a także jego wysoka efektywność.

(oprac. red.)

Kontrole sektora publicznego

Nagrody Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Po raz trzeci Europejski Trybunał Obrachunkowy przyznał nagrody za badania w dziedzinie kontroli sektora publicznego. Tym razem uroczystość odbyła się w hołdzie zmarłemu Massimo Variemu, byłemu członkowi Trybunału. Nagrody otrzymali Antonio-Martín Porrás Gómez z Hiszpanii oraz Paulo Costa z Portugalii.

Ceremonia wręczenia nagród Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za badania w dziedzinie kontroli sektora publicznego odbyła się w Luksemburgu 11 maja 2015 r. Prezes ETO Vítor Caldeira oddał hołd Massimo Variemu, który pracował w ETO w latach 2006–2011. Massimo Vari był człowiekiem, do którego można się było zawsze zwrócić w trudnych chwilach. Cechowała go mądrość, zaangażowanie, a przede wszystkim poszanowanie dla innych – powiedział Vítor Caldeira podczas ceremonii.

W skład tegorocznej komisji selekcyjnej weszli: Tuomas Pöysti (Kontroler Generalny Krajowego Urzędu Kontroli w Finlandii), Irena Petruškevičienė (była członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego) oraz Robert Harmsen (profesor nauk politycznych na Uniwersytecie w Luksemburgu).

Pierwszy z laureatów, Antonio-Martín Porrás Gómez wyklada na Uniwersytecie Amerykańskim w Bejrucie (Liban). Pracę doktorską pt. „Wielopoziomowe zarządzanie europejskimi wydatkami publicznymi” obronił w lipcu 2013 r. na Uniwersytecie w Sewilli. Skupił się w niej na koncepcji „zarządzania wielopoziomowego”, przedstawiając kompleksową i bardzo innowacyjną analizę wpływu, jaki kontrola budżetowa powinna mieć na ogólną legitymację zarządzania z punktu widzenia przejrzystości, rozliczalności i właściwego funkcjonowania procesów. Jest to zatem studium szczególnie istotne dla zrozumienia unijnego systemu kontroli budżetowej, w którym cały cykl budżetowy (planowanie, wykonanie i kontrola) odbywa się z udziałem podmiotów na wielu szczeblach władzy (począwszy od międzynarodowego, krajowego, regionalnego i samorządowego).



Fot. ETO

Wręczenie nagród ETO, stoją od lewej: Filippo Vari (syn Massimo Variego, profesor prawa konstytucyjnego na Uniwersytecie Europejskim w Rzymie), prezes Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Vítor Caldeira, laureaci nagród Paulo Costa i Antonio-Martin Porras Gómez.

Drugi laureat, Paulo Costa jest radcą w portugalskim Trybunale Obrachunkowym (Tribunal de Contas). Swoją pracę doktorską pt. „Tribunal de Contas a dobre rządzenie: propozycje zreformowania zewnętrznej kontroli finansów w Portugalii” złożył na Uniwersytecie w Coimbrze. Jest to rozprawa z zakresu prawa konstytucyjnego, zawierająca szczegółową i aktualną analizę zasady „dobrego rządzenia” i jej wpływu na kontrolę sektora publicznego. Przypadek portugalskiego Tribunal

de Contas stanowi punkt wyjścia dla kompleksowych i interdyscyplinarnych badań, uwzględniających nie tylko aspekt prawniczy, lecz także inne podejścia (przede wszystkim nauki polityczne oraz „nowe zarządzanie publiczne”).

oprac.* EWA MIĘKINA
zastępca łącznika NIK z ETO,
Departament Strategii NIK

* Źródło: <<http://www.eca.europa.eu/pl/Pages/2014-ECA-Award.aspx>>

Listy, polemiki

O potrzebie zmian w ustawie o kontroli w administracji rządowej – uwagi *de lege ferenda*

Trzyletni okres obowiązywania ustawy o kontroli w administracji rządowej¹ pozwala na pierwsze oceny skuteczności jej przepisów. Stosowanie w praktyce regulacji dotyczących procedury kontrolnej oraz zaistnienie przypadków, w których rozwiązania przyjęte przez ustawodawcę utrudniały postępowanie kontrolne, dały impuls do podjęcia refleksji nad potrzebą nowelizacji tej ustawy.

Niewątpliwie w pełni należy docenić starania ustawodawcy mające na celu uregulowanie w jednolity sposób kontroli przez wprowadzenie spójnych zasad i procedur. Szczególnie cenne wydaje się podniesienie do rangi ustawy materii dotyczącej praw i obowiązków podmiotów kontrolujących i kontrolowanych, pomimo to zasadne jest wskazanie kwestii budzących wątpliwości w praktyce.

Celem artykułu jest otwarcie dyskusji prowadzącej do ustalenia zakresu niezbędnych na dziś zmian w przepisach ustawy o kontroli. Wydaje się, że wymiana poglądów

na łamach „Kontroli Państwowej” pozwoli na wyrażenie zapatrywań przez wszystkich zainteresowanych tą problematyką. Ponadto może przyczynić się do wyjaśnienia wątpliwości interpretacyjnych, jak również wskazać rozwiązania, które usprawnią postępowanie kontrolne. Może się bowiem zdarzyć, że analizowane poniżej problemy nie okażą się wynikiem „luki w prawie” bądź niewłaściwego uregulowania danego zagadnienia przez ustawodawcę, lecz wynikiem błędnej interpretacji przepisów przez piszących niniejszy artykuł.

W sytuacji podjęcia prac nad nowelizacją ustawy o kontroli wskazane byłoby przede wszystkim usunięcie błędów i oczywistych omyłek, jak również uzupełnienie luk w jej przepisach. Artykuł w zamyśle autorów ma sprostać zadaniu ukazania powyższych potrzeb. Dla przejrzystości treści struktura artykułu opiera się na założeniu omówienia wybranych artykułów ustawy w kolejności ich występowania.

¹ Ustawa z 15.07. 2011 r. (DzU.2011.185.1092) – dalej jako: „ustawa o kontroli”.

Dyspozycja art. 18 ustawy o kontroli zawiada – naszym zdaniem – błąd, polegający na posłużeniu się przez ustawodawcę zwrotem „jednostek organizacyjnych podporządkowanych”, zamiast „jednostek organizacyjnych podległych”. Należy zauważyć, że w sposób prawidłowy zwroty te zostały użyte w dyspozycji art. 1 ustawy o kontroli: „jednostki organizacyjne podległe”.

Zgodnie z art. 20 komentowanej ustawy, o planowanej kontroli zawiadamia się kierownika jednostki kontrolowanej, podając przewidywany czas trwania czynności kontrolnych. Przepis ustawy w tym względzie nie przewiduje, w jakiej formie powinno się zawiadamiać o kontroli i kto jest zobowiązany do przesłania takiego zawiadomienia (kierownik jednostki kontrolującej, kierownik komórki do spraw kontroli, kontroler?). Zagadnienie to jest o tyle istotne, że brak takich postanowień może w praktyce powodować rozbieżności w sposobie postępowania poszczególnych jednostek kontrolujących i – co bardzo istotne – odmienne kształtować sferę praw i obowiązków podmiotów kontrolowanych. Postulujemy zatem zamianę w treści przepisu wyrazów „czas trwania” na „termin realizacji”. Czas trwania może być bowiem wskazywany jako liczba dni kontroli (np. 10 dni), co jest informacją niewiele dającą podmiotowi kontrolowanemu, termin zaś określony będzie datami rozpoczęcia i zakończenia kontroli. Zasadny zatem wydaje się postulat doprecyzowania formy zawiadomienia i określenia podmiotu zobowiązanego do jego przesłania (np. kierownik komórki do spraw kontroli).

Krytycznie należy ocenić przypisanie w ustawie szeregu kompetencji technicznych kierownikowi jednostki kontrolują-

cej. Mając na uwadze przepis art. 5 ust. 3 ustawy – zgodnie z którym kierownikiem jednostki kontrolującej jest: prezes Rady Ministrów, szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, minister, kierownik urzędu centralnego czy wojewoda – przypisanie wymienionym osobom takich uprawnień, jak dokonywanie w projektach wystąpień pokontrolnych sprostowań błędów pisarskich lub innych oczywistych omyłek, przesyłanie projektu wystąpienia pokontrolnego, należy uznać za nieprawidłowe.

W aktualnym stanie prawnym, na podstawie przepisu art. 38, minister jest zobowiązany do przekazania projektu wystąpienia pokontrolnego. Ponadto, zgodnie z art. 41, dokonuje on w projekcie wystąpienia pokontrolnego sprostowań błędów pisarskich lub innych oczywistych omyłek. Naszym zdaniem, rozwiązania cytowanych wyżej przepisów pozostają w sprzeczności z art. 37, który stanowi, że projekt wystąpienia pokontrolnego podpisuje kontroler i kierownik komórki do spraw kontroli, oraz z art. 42, który kierownika komórki do spraw kontroli upoważnia do rozstrzygnięcia istotnych spraw merytorycznych. Zatem zgodnie z regułą wnioskovania a maiori ad minus, jeżeli kierownik komórki do spraw kontroli podpisuje projekt wystąpienia pokontrolnego oraz rozstrzyga istotne sprawy merytoryczne, to tym bardziej powinien być uprawniony do rozstrzygnięcia drobnych spraw, takich jak sprostowania i przekazywanie kierownikowi jednostki kontrolowanej projektu wystąpienia pokontrolnego.

Odrębną sprawą jest realizacja tych uprawnień. Dotychczasowa praktyka wskazuje, że wielu kierowników jednostek kon-

trólujących (ministrów)² delegowało uprawnienia wynikające z ustawy o kontroli innym podmiotom, na przykład przekazywało je kierownikom komórek do spraw kontroli, podsekretarzom stanu, dyrektorom generalnym³. Proponujemy zatem zastąpienie w art. 38 i art. 41 wyrazów „kierownik jednostki kontrolującej” wyrazami „kierownik komórki do spraw kontroli”.

W teorii kontroli bardzo ważne znaczenie przypisuje się zasadzie prawa do wysłuchania *auditor et altera pars*. Jak słusznie zauważa Rafał Padrak⁴, zasada prawa do wysłuchania polega na przyznaniu uczestnikom postępowania kontrolnego, odpowiedzialnym za działalność strony kontrolowanej, prawa do wypowiedzenia się w każdej kwestii będącej przedmiotem kontroli. Jest ona instrumentem dążenia do prawdy obiektywnej, przejawem zasady kontrydiktoryjności, jak również łagodzi potencjalne zagrożenia płynące z obowiązywania zasady śledczej, polegającej na skupieniu w rękach kontrolera wszystkich funkcji procesowych na etapie ustalania stanu faktycznego.

Zasada prawa do wysłuchania w ustawie o kontroli przejawia się między innymi możliwością:

- składania oświadczeń dotyczących zakresu kontroli i skorelowanym z tym uprawnieniem obowiązkiem kontrolera przyjęcia oświadczenia (art. 30);
- złożenia dodatkowych pisemnych wyjaśnień dotyczących zakresu kontroli, niezbędnych do sporządzenia wystąpienia pokontrolnego (na wniosek kontrolera) (art. 35);
- złożenia oświadczeń odnoszących się do ustaleń kontroli dotyczących nieprawidłowości przez byłego kierownika jednostki kontrolowanej, za które ponosi on odpowiedzialność w okresie objętym kontrolą (art. 39 ust. 2);
- złożenia przez kierownika jednostki kontrolowanej zastrzeżeń do ustaleń poczynionych przez kontrolera w postępowaniu kontrolnym (art. 40).

Należy podkreślić, że zasada prawa do wysłuchania znalazła pełne odzwierciedlenie w przepisach ustawy o kontroli. Odrębną sprawą jest realizacja wyżej wymienionych uprawnień, zwłaszcza zastrzeżeń składanych przez kierownika jednostki kontrolowanej do projektu wystąpienia pokontrolnego.

Ustawodawca przewidział cztery możliwości postępowania w odniesieniu do

² Przykładowo, w Ministerstwie Obrony Narodowej – na mocy decyzji nr 516/MON z 30.12.2011 r. w sprawie powołania pełnomocników ministra obrony narodowej do spraw kontroli (DzUrmON.2011.25.441.) – zadania ministra obrony narodowej wynikające z ustawy z 15.07.2011 r. o kontroli w administracji rządowej wykonuje w jego imieniu pełnomocnik do spraw kontroli – dyrektor Departamentu Kontroli.

³ Wśród najczęściej wskazywanych uprawnień kierowników jednostek kontrolujących przekazywanych innym podmiotom należy wymienić: prawo do zarządzania i przeprowadzania kontroli; prawo do wydawania upoważnień do przeprowadzenia kontroli; powoływanie biegłych; dokonywanie sprostowań, poprawek błędów pisarskich lub innych oczywistych omyłek w projekcie wystąpienia pokontrolnego; podpisywania wystąpień pokontrolnych i przekazywania ich kierownikowi jednostki kontrolowanej; podpisywania sprawozdania z kontroli w trybie uproszczonym; przesyłania informacji o wynikach kontroli kierownikowi jednostki nadrzędnej lub sprawującej nadzór nad jednostką kontrolowaną oraz do innych organów lub jednostek, które uznają za właściwe.

⁴ R. Padrak: *Zasady postępowania kontrolnego Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2003, s. 35.

zastrzeżeń wniesionych przez kierownika jednostki kontrolowanej:

- odrzucenie zastrzeżeń (z powodów formalnych) wniesionych przez osobę nieuprawnioną lub wniesionych po upływie terminu;
- uwzględnienie zastrzeżeń w całości;
- uwzględnienie zastrzeżeń w części lub
- oddalenie zastrzeżeń.

W art. 42 ust. 4 ustawodawca przewidział możliwość odwołania się kierownika jednostki kontrolowanej do kierownika jednostki kontrolującej, w przypadku odrzucenia wniesionych przez niego zastrzeżeń. Ustawodawca nie przewidział natomiast takiego uprawnienia w odniesieniu do zastrzeżeń oddalonych. Należy zauważyć, że odrzucenie zastrzeżeń następuje wyłącznie z przyczyn formalnych. W stosunku do stanowiska kierownika komórki do spraw kontroli, oddalającego zastrzeżenia (rozpoznane co do meritum), stanowisko to nie podlega instancyjności. Takie rozwiązanie może budzić pewne wątpliwości, narusza bowiem zasadę dwuinstancyjności⁵. O ile ustawodawca przewidział ją w odniesieniu do zastrzeżeń odrzuconych, nie zawarł takich rozwiązań w odniesieniu do zastrzeżeń oddalonych – ważniejszych z punktu widzenia postępowania kontrolnego i jego skutków dla podmiotu kontrolowanego, pozbawiając tym samym podmiot kontrolowany podstawowych uprawnień. Na tle tej uwagi

rodzi się postulat wprowadzenia w treści art. 42 ust. 4 unormowania określającego uprawnienie kierownika jednostki kontrolowanej odwołania się do kierownika jednostki kontrolującej także w odniesieniu do zastrzeżeń oddalonych.

Dyspozycja art. 45 ust. 1 i 2 zawiera – naszym zdaniem – lukę, polegającą na uregulowaniu materii przekazania kierownikowi jednostki kontrolowanej stanowiska jedynie w stosunku do zastrzeżeń oddalonych. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 42 ust. 1, kierownik komórki do spraw kontroli może odrzucić zastrzeżenia, uwzględnić je w całości lub w części bądź je oddać. Przepisy ustawy nie precyzują, czy w rezultacie rozpatrzenia założeń ma powstać jeden dokument – „stanowisko wobec wniesionych zastrzeżeń”, obejmujący zarówno zastrzeżenia oddalone, jak i uwzględnione, czy też osobne dokumenty, na przykład „stanowisko wobec oddalonych zastrzeżeń” i „stanowisko wobec uwzględnionych zastrzeżeń”, co sugerują postanowienia art. 45 ust. 2 i art. 46 ust. 2 ustawy o kontroli. W naszej opinii, przyjęcie ogólnej zasady, że wobec wszystkich wniesionych zastrzeżeń sporządza się stanowisko wraz z uzasadnieniem (jeden dokument) i przesyła kierownikowi jednostki kontrolowanej, może tę lukę wypełnić. Na potrzebę przekazywania kierownikowi jednostki kontrolo-

⁵ W doktrynie istnieje spór na temat obowiązywania zasady dwuinstancyjności w postępowaniu kontrolnym. Por. R. Padrak: Zasada dwuinstancyjności postępowania kontrolnego Najwyższej Izby Kontroli (Ciąg dalszy dyskusji), „Kontrola Państwowa” nr 5/2003, s. 63 i n.; tenże: Zasady postępowania kontrolnego Najwyższej Izby Kontroli, „Kontrola Państwowa” nr 4/2003, s. 24 i n.; M. Niezgodka-Medek: W sprawie zasady dwuinstancyjności w postępowaniu kontrolnym (Polemika) i W. Robaczyński: Wybrane zagadnienia postępowania odwoławczego w Najwyższej Izbie Kontroli (Głos w dyskusji na marginesie artykułu R. Padraka), „Kontrola Państwowa” nr 1/2003, s. 24 i n.

wanej także stanowiska wobec uwzględnionych zastrzeżeń wskazuje w literaturze przedmiotu M. Antoniak⁶. Proponujemy zatem połączyć uregulowania art. 45 ust. 1 i 2, a nowemu art. 45 nadać brzmienie, zgodnie z którym, kierownik komórki do spraw kontroli po rozpatrzeniu wniesionych zastrzeżeń sporządziłby stanowisko wobec nich wraz z uzasadnieniem i przesyłał je kierownikowi jednostki kontrolowanej.

Jednoznacznie krytycznie należy ocenić w tej materii redakcję przepisu art. 46 ust. 2, która powinna bezsprzecznie ulec zmianie. Zgodnie z obecnym jego brzmieniem, „w przypadku uwzględnienia zastrzeżeń wystąpienie pokontrolne sporządza się na podstawie projektu wystąpienia pokontrolnego oraz stanowiska kierownika komórki do spraw kontroli wobec oddalonych zastrzeżeń”, co czyni omawiany przepis nielogicznym. Oddalone zastrzeżenia nie mogą bowiem w żaden sposób wpływać na brzmienie zapisów wystąpienia pokontrolnego. Zmiany w stosunku do projektu wystąpienia pokontrolnego są bowiem efektem uwzględnienia zastrzeżeń, a nie ich oddalenia. Podnosimy także potrzebę doprecyzowania przepisu art. 46 ust. 1, w którym po pierwsze: pominięto instytucję odrzucenia zastrzeżeń, a po drugie: użyto niezdefiniowanego uprzednio w ustawie pojęcia „nieuwzględnienie wszystkich zastrzeżeń”, choć można było posłużyć się pojęciem występującym w ustawie – „oddalenie zastrzeżeń”.

Zgodnie z dyspozycją art. 46 ust. 3 pkt 1 ustawy o kontroli, „wystąpienie pokontrol-

ne w razie potrzeby uzupełnia się o zalecenia lub wnioski, dotyczące usunięcia nieprawidłowości lub usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej”. Wydaje się, że zastosowana przez ustawodawcę konstrukcją przepisu nie jest najwłaściwsza i powinna zostać zmieniona. Obecne bowiem brzmienie nakazuje uzupełnienie wystąpienia pokontrolnego o wnioski lub zalecenia, co oznacza, że nie ma możliwości jednoczesnego zawarcia w wystąpieniu pokontrolnym wniosków i zaleceń. Na gruncie wzmiankowanego przepisu pojawia się problem jeszcze innej natury. Chodzi mianowicie o to, co należy rozumieć przez pojęcie „zalecenia” i „wnioski”. Praktyka wskazuje, że kontrolerzy nie dostrzegają różnicy pomiędzy zaleceniami a wnioskami. Odczytywanie treści dyspozycji art. 46 ust. 3 pkt 1 w kontekście dalszej części zdania nakazuje powiązać zalecenia z nieprawidłowościami, natomiast wnioski z usprawnianiem. Wnioski powinny zatem wskazywać, jakie usprawnienia są potrzebne w kontrolowanej jednostce. Podstawową różnicę między zaleceniami a wnioskami można sprowadzić do wiążącego charakteru tych pierwszych.

Chcielibyśmy jeszcze zwrócić uwagę na dwie dodatkowe kwestie, o charakterze ogólniejszym, które mogłyby być także rozpatrzone przy projektowaniu nowelizacji ustawy.

Pierwszą z nich jest możliwość pojawienia się wątpliwości odnośnie do skutków przeprowadzania dodatkowych czynno-

⁶ Zob. m.in. M. Antoniak: *Kontrola rządowa w administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 216-217.

ści kontrolnych. Ustawodawca w treści art. 43 wskazał, że jeżeli w trakcie rozpatrywania zastrzeżeń zaistnieje konieczność przeprowadzenia dodatkowych czynności kontrolnych, kontroler przeprowadza te czynności na podstawie dotychczasowego upoważnienia. Ustawodawca nie wskazał natomiast żadnej procedury określającej, co należałoby zrobić w przypadku konieczności wniesienia, w wyniku przeprowadzenia dodatkowych czynności sprawdzających, istotnych zmian do projektu wystąpienia pokontrolnego.

Podstawowym założeniem w tym zakresie powinno być przyjęcie, że jeżeli w wyniku dodatkowych czynności sprawdzających następuje istotna zmiana postanowień projektu wystąpienia pokontrolnego, kierownik jednostki kontrolującej powinien otrzymać nowy, poprawiony projekt wystąpienia i ponowne prawo zgłoszenia zastrzeżeń. W przypadku przyjęcia odmiennego stanowiska, to jest sporządzenia wystąpienia pokontrolnego uzupełnionego o nowe treści wynikające z czynności sprawdzających, kierownika jednostki kontrolowanej pozostawia się bez prawa wniesienia zastrzeżeń do nowego brzmienia zapisów dokumentu pokontrolnego. Na rzecz sporządzania nowego projektu wystąpienia pokontrolnego i wznowienia procedury zastrzeżeniowej przemawia prymat zasady prawdy obiektywnej w postępowaniu kontrolnym.

Drugą kwestią jest brak w obecnym stanie prawnym możliwości wniesienia zastrzeżeń przez kierownika jednostki kontrolowanej do treści sprawozdania z kontroli przeprowadzonej w tym trybie uproszczonym. Przepisy ustawy bar-

dzo ogólnie regulują zagadnienie kontroli w tym trybie. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że tryb uproszczony kontroli jest trybem „mniej sformalizowanym”, mającym na celu „szybkie przedstawienie wniosków pokontrolnych”. Zgodnie z dyspozycją art. 51 ustawy, w uzasadnionych przypadkach bądź z uwagi na pilność sprawy, kontrolę można przeprowadzić w trybie uproszczonym. W zakresie odmienności uregulowań można wymienić odmienny dokument pokontrolny, którym jest sprawozdanie, a nie wystąpienie pokontrolne, oraz brak możliwości zgłaszania do tego dokumentu zastrzeżeń przez podmiot kontrolowany. Sprawozdanie jest przesyłane do kierownika jednostki kontrolowanej do zapoznania się i stosowania zawartych w nim zaleceń. Ustawodawca zagwarantował jedynie w art. 52 ust. 5 kierownikowi jednostki kontrolowanej prawo przedstawienia swojego stanowiska do sprawozdania w ciągu trzech dni od otrzymania sprawozdania.

Analiza treści przepisu art. 52 nie pozwala jednoznacznie stwierdzić, czy w wyniku stanowiska złożonego przez kontrolowanego można dokonać zmiany treści sprawozdania z kontroli. Na problem ten zwrócono uwagę w doktrynie, wykazując brak jasności uregulowań w tej kwestii. Wydaje się, że obecne rozwiązanie w zakresie, w jakim odbiera kontrolowanemu prawo wniesienia zastrzeżeń do sprawozdania, pozostaje w sprzeczności z zasadą kontradiktoryjności postępowania kontrolnego, zasadą prawdy obiektywnej, jak również jedną z podstawowych zasad wyrażonych w Konstytucji RP – to jest prawem jednostki do żą-

dania usunięcia informacji nieprawdziwych lub niepełnych⁷.

Należy podkreślić, że zasady rządzące postępowaniem kontrolnym nie zostały wyrażone w ustawie *expressis verbis*. Zagadnienie to pozostawiono przedstawicielom doktryny, którzy dokonują ich klasyfikacji przez syntezę wyinterpretowaną z obowiązujących przepisów⁸.

Zasada kontrydiktoryjności oznacza równość stron w ustalaniu stanu faktycznego. Kontrolowany ma prawo przedstawiania dowodów zmieniających zarówno prezentację stanu faktycznego, jak i ocen. Przyjęte w ustawie o kontroli w administracji rządowej rozwiązanie pozbawiające kontrolowanego prawa do wniesienia zastrzeżeń oraz możliwości zmiany treści sprawozdania z kontroli w trybie uproszczonym sprawia, że zostaje zachwiana równowaga stron w ustalaniu stanu faktycznego. Rozwiązanie to nie sprzyja zapewnieniu zgodności faktów utrwalonych w dokumencie pokontrolnym za stanem rzeczywistym. Ponadto, wyłączenie przez ustawodawcę możliwości zgłoszenia środków prowadzących do korygowania treści informacji o wynikach przeprowadzonej kontroli narusza zasadę prawdy obiektywnej. Należy podkreślić, że zasada prawdy obiektywnej ma nadrzędne znaczenie w postępowaniu kontrolnym. Krytycznie zatem należy ocenić przyznanie przez

ustawodawcę prymatu zasadzie szybkości i efektywności postępowania nad zasadą prawdy obiektywnej.

Podzielamy pogląd R. Padraka, że zasada prawdy obiektywnej „jest ‘królową zasad’, pozostałe zasady pełnią służebną rolę wobec niej, stanowią gwarancje realizacji zasady prawdy obiektywnej”⁹. Zasadny zatem wydaje się postulat *de lege ferenda* wprowadzenia w ustawie o kontroli mechanizmu umożliwiającego kontrolowanemu złożenie zastrzeżeń oraz zmiany treści sprawozdania z kontroli w trybie uproszczonym. Zmiana przepisów ustawy w tym zakresie czyniłaby także zadość zasadzie wyrażonej w art. 51 ust. 4 Konstytucji RP, który stanowi, że każdy ma prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą.

Wyrażamy nadzieję, że powyższe opinie będą początkiem konstruktywnej dyskusji na temat potrzeby nowelizacji ustawy o kontroli w administracji rządowej i przyczynią się do usprawnienia przebiegu procesu kontrolnego, a tym samym do podniesienia jakości działalności kontrolnej.

dr MONIKA NOWIKOWSKA,
płk dypl. rez. JANUSZ CIEŚLAK

Słowa kluczowe: uwagi *de lege ferenda*, podmiot konstytucyjny, nowelizacja ustawy, proces kontrolny

⁷ Por. m.in. M. Antoniak, op. cit.; E. Sławińska-Tomtała: *Teczka kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych. Wzory dokumentów z wyjaśnieniami*, Warszawa 2011.

⁸ Zob. m.in. M. Antoniak, op. cit., s. 85 i n.; R. Padrak, *Zasady postępowania...*, op. cit., s. 24-52; S. Kałużny: *Leksykon kontroli*, Warszawa 2002, s. 113-117.

⁹ R. Padrak, *Zasady postępowania...*, op. cit., s. 35.

Sygnaly o książkach

Przygotowanie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Vademecum

Danuta Domżałicka, Eliza Grabowska-Szweicer, Katarzyna Jachowska i inni, PRESSCOM, Wrocław 2015, s. 274.

Jest to poradnik szczegółowo przedstawiający pierwszy etap procesu udzielania zamówienia publicznego, czyli przygotowanie procedury. Książka składa się z dziewięciu rozdziałów podzielonych na podrozdziały; w każdym z nich omówiono konkretny aspekt działań przygotowawczych mających doprowadzić do uzyskania zamówienia na roboty budowlane oraz dostawy i usługi. Wszystkie analizowane elementy procesu przygotowawczego zilustrowane są instruktywnymi przykładami, ułatwiającymi zrozumienie przedstawianego zagadnienia. Osobno zaprezentowane są szczegółowe definicje używanych pojęć i terminów. Praca może być przydatna każdemu, kto ubiega się o uzyskanie zamówienia, a także osobom kontrolującym prawidłowość podejmowanych działań.

Instrumentarium zarządzania publicznego

Barbara Koźuch, Łukasz Sułkowski (redakcja naukowa), DIFIN, Warszawa 2015, s. 198.

Zarządzanie publiczne jest nową dyscypliną, będącą jedną z gałęzi nauki o zarządzaniu. Praca zbiorowa, przygotowana przez profesorów kilku polskich uczelni, prezentuje główne instrumenty zarządzania publicznego, a więc jego metody i techniki. Składa się z trzech części. W pierwszej części, zatytułowanej „Podstawy teoretyczne zarządzania publicznego”, omówione zostały fundamenty nowej dyscypliny, jej historia, podstawowe pojęcia i założenia badawcze. Druga część, najobszerniejsza, poświęcona jest metodom i technikom zarządzania publicznego. Przedmiotem rozpraw są tu zasadnicze elementy kształtujące tożsamość i dynamikę działania organizacji publicznych. W części ostatniej – „Dobre praktyki zarządzania publicznego” przedstawiono dwa przykłady właściwego zastosowania instrumentów zarządzania, dotyczące transformacji uczelni publicznych i działalności szpitala publicznego.

Źródła finansowania samorządu terytorialnego

Piotr Czerski, Antoni Hanusz (redakcja naukowa), Magdalena Musiał, Andrzej Niezgodą, Paweł Szczęśniak, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 467.

Opisanie źródeł finansowania samorządu terytorialnego, a także zagadnień prawnych z tym związanych, miało na celu ocenę poprawności rozwiązań legislacyjnych oraz analizę stosowania norm prawnych, na gruncie których dochodzi do pozyskiwania przychodów przez gminy, powiaty i województwa. Pierwsza z czterech części książki poświęcona jest podatkom samorządowym. Scharakteryzowano tu wszystkie podatki będące głównym źródłem dochodów jednostek samorządu terytorialnego, w tym: podatek od nieruchomości, rolny i leśny, od spadków i darowizn, od środków transportowych. Część druga dotyczy opłat samorządowych, m.in. opłaty skarbowej, targowej, od posiadania psów, miejscowej, uzdrowiskowej. W trzeciej części analizie poddano inne źródła dochodów gminy, takie jak wpływy z budżetu państwa, dochody z mienia i działalności gospodarczej jednostek samorządu, rozmaitego typu subwencje i dotacje. Ostatnia część przedstawia finansowe ograniczenia pozyskiwania przez jednostki samorządu środków zwrotnych pochodzących z kredytów, pożyczek i emisji obligacji komunalnych. Praca, oprócz aspektu opisowego ma także wymiar teoretyczny, bowiem autorzy, przedstawiając podstawy prawne badanego problemu, podejmują próby ich samodzielnej analizy w kontekście dotychczasowego dorobku nauki.

Finansowanie organizacji pozarządowych

Maria Supera-Markowska, ESPOL, Warszawa 2015, s. 93.

Autorka przedstawiła zagadnienia prawne i ekonomiczne pozyskiwania źródeł finansowania przez organizacje pozarządowe. Organizacje te określane są jako trzeci sektor funkcjonujący obok sektora władz publicznych i strefy prywatnej przedsiębiorczości. Ten rodzaj aktywności społeczno-gospodarczej nie jest nastawiony na zysk i jest niezależny od administracji rządowej i samorządowej. Działając dla pożytku publicznego, organizacje pozarządowe muszą pozyskiwać fundusze na swą działalność m.in. z sektora administracji publicznej, środków unijnych, darowizn i odpisów podatkowych od osób fizycznych. Rozprawa składa się z pięciu rozdziałów i trzech załączników. W rozdziale pierwszym zawarta została ogólna charakterystyka działalności organizacji pozarządowych i sposobów pozyskiwania przez nie funduszy. W kolejnych rozdziałach omówiono: podstawy prawne przekazywania przez organy administracji dotacji na działalność tych organizacji; kierunki unijnej polityki spójności, w ramach których organizacje pozarządowe mogą korzystać ze środków unijnych; inne źródła finansowania; pozafinansowe instrumenty realizacji zadań przez organizacje pozarządowe. Załączniki stanowią wzory dokumentów, których sporządzenie jest konieczne w procesie pozyskiwania funduszy przez organizacje pozarządowe.

Contents

Auditing	8
Presentation by the President of the Supreme Audit Office at the Parliament	8

In July 2015, President of NIK Krzysztof Kwiatkowski presented the lower house of the Polish Parliament (Sejm) with the Analysis of the State Budget Execution and Monetary Policy Guidelines in 2014 and the Report on the Activity of the Supreme Audit Office in 2014. The first document has been developed by NIK on the basis of the audit of the budget execution in public finance sector entities and NIK's own analyses. The audits were conducted at 98 administrators of budget parts, and at selected administrators at a lower level, including those that implement programmes financed with a share of European funds. The audit also covered financial plans of 28 earmarked funds, six implementing agencies and three state legal persons. Other auditees were selected beneficiaries that receive subsidies from the state budget. NIK's evaluations also comprised bank services related to the state budget and the budget of the European funds provided by the National Bank of Poland (NBP) and the National Economy Bank (BGK). The report on NIK's activity depicts, inter alia, other audits: last year NIK presented the Sejm with 185 pronouncements on audit results. Thanks to corrective measures taken following NIK's activities, over PLN 219 million have been obtained.

LESZEK MURAT: Uniformity of NIK's Legislature – Adjudicating on Reservations on Post Audit Statements	34
--	-----------

In legal and scientific studies related to NIK's adjudicating on reservations on post audit statements conducted to date, the issue of uniformity of the legislature was marginal. Whereas every time when the lack of uniformity can be observed, NIK's authority is undermined and its effectiveness in the public service is reduced. An obstacle to achieve uniformity is the difficulty with setting a legally justified order of uniformity. In his article, the author suggests solving this problem through adopting the assumption

of the rationality of NIK's activity. An advantage of such a solution is an opportunity to introduce an obligation to provide uniformity due to certain attributes of the law system, with simultaneous respect for the independence of those who adjudicate, as guaranteed by the law. This allows, among others, for designing the order of uniformity, and the conditions for formal correctness of adjudications, including contradictory ones.

MAREK POGONOWSKI: Audit Activities of the Social Insurance Institution – Its Role in the Audit System _____ 54

One of the most important tasks of the Social Insurance Institution (ZUS) is its mandate and obligations in the field of auditing. First of all, the ZUS verifies whether contributions are paid, and whether obligations related to social insurance are complied with. Furthermore, the ZUS carries out audits of the judicature on temporary inability to work with regard to the regularity of medical certificates and sick leaves, and formal control of medical certificates. Findings of such audits are the basis for decisions that impose on the auditees certain obligations or force them to concrete behaviours.

TOMASZ ZDZIKOT: President of the National Broadcasting Council as an Audit Body – Special Position of the Council _____ 65

The Constitution of Poland sets out that the National Broadcasting Council (KRRiT) is one of the bodies tasked with state auditing and protection of law, next to the Supreme Audit Office and the Ombudsman. However, as proven by the doctrine and judicature, it is difficult to position the KRRiT in the traditional three branches system, because of its mixed competencies. This unique constitutional position of the regulations related to the KRRiT makes it, however, necessary to take a special look at its audit authority.

FINDINGS OF NIK AUDITS _____ 79

OLIWIA BAR: Groundless Use of the State Treasury's Rural Land – Protection of Land against Unauthorised Users _____ 79

The audit conducted by NIK on its own initiative entitled *Protection of the State Treasury's Rural Land against Unauthorised Use* showed that part of the state land was used unlawfully. In the years 2009-2012, annually almost 12 percent of the State Treasury's land administered by auditees was used with no contracts, which constituted from 18,100 to 20,900 hectares. The majority of that land (64 percent) was used with no knowledge of the entities responsible for public assets management. Because of that, the State Treasury potentially lost approximately PLN 29.6 million that could have been earned from payments for the use of these properties. In the same period, the Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture (ARiMR) paid the total of

PLN 75.8 million from European subsidies to those using land unlawfully. It is possible because the lack of a legal title is not an obstacle in obtaining payments from the ARiMR.

MIROSŁAW MIŁOŃ: Foster Children's Way to Become Independent – Meeting Their Living, Psychological and Social Needs _____ 94

While becoming independent, foster children need more than financial support only. It has been proven that even the most mature foster children reveal high levels of fear, aggression and reluctance to any kind of change in their lives in the period of a year or so before leaving the foster home. Additionally, it is observed that the number of children under foster care is constantly growing alarmingly, thus the scope of activities related to assisting them in becoming independent will not decrease. That is why NIK has audited 25 local family support centres and city social welfare centres. Moreover, anonymous surveys have been conducted among foster children at the age of eighteen and more who used assistance offered for becoming independent, and their tutors. In his article, the author presents the detailed findings of this audit.

PAWEŁ ADAMOWICZ: Activities of the Public Administration Addressed to Homeless People – State's Care Functions _____ 107

The main objective of the audit was to assess the performance and collaboration of the institutions responsible for providing activities aimed at assisting homeless people. It was conducted at the Ministry of Labour and Social Policy (MPiPS), city offices, city social welfare centres (MOPS) and non-governmental organisations. The audit, which covered the years 2012–2013, showed that generally public administration bodies appropriately performed their duties related to homeless persons. Simultaneously, they efficiently cooperate with non-governmental organisations that dispose of public funds, by providing them with necessary institutional support, especially in autumns and winters.

WITOLD GRYGOROWICZ: Effectiveness of the Customs Service in Counteracting Crime – Illegal Organisation of Mutual Wagering _____ 119

The audit of the execution of legal regulations with respect to entities in the mutual wagering business has been conducted on order by the lower house of the Polish Parliament, i.e. the Sejm. The audit focused on the evaluation of the effectiveness of the Customs Service bodies in combating illegal organising and advertising of mutual wagering via the Internet, and in fighting against Polish citizens' participation in this type of activity. The audit also examined how the Customs Service supervises the entities that have the Ministry of Finance's permission to conduct mutual wagering, including these via the Internet. The audit was conducted at the Ministry of Finance and in the Customs Chamber in the city of Szczecin.

OTHER AUDITS OF NIK _____ 127

Audit Results Published in June and July 2015 (ed.) _____ 127

In this section, we present information on audits completed by the Supreme Audit Office in selected areas that have been published in the form of pronouncements on audit results. In this issue of our bimonthly, we present the following audits: public procurement; activities of the ELEWARR company; new system for municipal waste management; regularity of the settlements of entities with capital share made with the State budget; outsourced production for the Polish Television (TVP); safety of children and teenagers' leisure; financing of cinematography by the Polish Film Institute (PISF); cyberspace safety; family policy coordination; functioning of family assistants; protection of explosives; HIV prevention and AIDS combating; sports facilities in the Małopolska Region; providing access to broadband Internet; providing public services to persons using sign language; effectiveness of unemployment counteracting; municipal investments; construction of the airport in Modlin; preventive measures against swine fever; sea ports; public procurement co-financed by the European Union.

State and Society _____ 131

MONIKA PORWISZ: Issue of Search in the Act on Competition and Consumer Protection – Amendments to the Regulations of the Act of 2014 _____ 131

The article is dedicated to how search is regulated in the Act of 16th February 2007 on competition and consumer protection. It especially focuses on the amendments to the regulations related to this issue that are in force since 18th January 2015, introduced with the Act of 10th June 2014 on the amendments to the Act on competition and consumer protection, and the Act – Code of Civil Procedure. The article describes the legal basis and the course of carrying out a search aimed at obtaining, by a competition and consumer protection body, of material that may be used as evidence in proceedings with the involvement of the President of the Office of Competition and Consumer Protection (UOKiK).

KATARZYNA LECH: Appropriate Entrusting of Property – Financial Liability of Employees _____ 150

The article attempts to indicate assumptions, developed in the doctrine and judicature, related to appropriate entrusting of property by an employer, as a prerequisite to apply financial liability for entrusted property. Entrusting of property is to consist in giving it out to an employee in a way that allows this property to be returned, or permits that it has been used in a way compliant with the employer's intentions.

**DARIUSZ ĆWIK, JAROSŁAW ZIÓŁKOWSKI: Support for Allied Armies
by the Host Nation – NATO’s Joint Military Exercises** _____ 159

Since joining the North Atlantic Treaty Organisation, Poland has been obliged to implement the common security policy assumptions, including providing for the functioning of the allied forces on the territory of its state. Since 2002, in Poland the host nation support (HNS) system has been developed. For over eleven years, in the Polish Armed Forces and in public administration entities, formal and legal conditions were created, and structures were developed and improved that allow for meeting these obligations. Poland has succeeded in preparing the HNS system in a way that guarantees its effective functioning to the benefit of the allied forces. Joint activities consist in the implementation of broadly understood assumptions and objectives in the area of security and balance. The obligations are of bilateral nature, and are set out in agreements that have been signed.

International Cooperation _____ 169

**EWA MIĘKINA: Meeting of the Contact Committee – Initiatives Related
to EU Economic Management** _____ 169

This year’s meeting of the Contact Committee was held on 18-19 June in Riga. The Heads of 27 Supreme Audit Institutions (SAIs) of the EU and the European Court of Auditors debated on the new initiative of the European Commission and the European Investment Bank, i.e. the European Fund for Strategic Investments.

Meeting of INTOSAI and EUROSAI – prep. ed. _____ 178

Two working groups dealing with information technology auditing: the EUROSAI Working Group on Information Technologies, chaired by President of NIK Krzysztof Kwiatkowski, and the INTOSAI Working Group on IT Audit (WGITA), chaired by Comptroller and Auditor General of India Shashi Kant Sharma, gathered at NIK at the beginning of July. At the meetings, the members of the groups presented their achievements to date, and exchanged experience in the field of information technology audits and IT tools.

**EWA MIĘKINA (ed.): Awards of the European Court of Auditors
– Public Sector Audits** _____ 181

For the third time, the European Court of Auditors (ECA) granted awards for academic research in the field of public sector audit. This year, the ceremony was a tribute to the memory of Massimo Vari, former Member of the ECA.

Letters, Polemics  183

MONIKA NOWIKOWSKA, JANUSZ CIEŚLAK: On the Need for Changes in the Act on Auditing in the Government Administration – *De Lege Ferenda* Proposals _____ 183

The intention of the article is to start a discussion aimed at defining a set of necessary changes in the regulations of the Act on auditing, as well as at explaining interpretation doubts, and to indicate solutions that will improve audit proceedings. If works on the amendments to the act started, it would be expected, in the first place, to remove mistakes and obvious errors, as well as to close the gaps in its regulations. The article attempts to list the above needs. For the sake of clarity of the text, the articles of the Act are discussed in the order in which they are structured in the Act.

Notes About New Books  190

Information for Subscribers _____ 198

Information for Readers and Authors _____ 199

PRZYPOMINAMY O PRENUMERACIE

Szanowni Prenumeratory!

Koszt zaprenumerowania naszego pisma na 2015 r. wynosi 108 zł + 5% VAT (113,40 zł) za 1 komplet, czyli 6 zeszytów (18,90 zł za jeden zeszyt).

Prosimy o przysyłanie do redakcji jedynie zamówień z podaniem nazwy firmy, dokładnego adresu oraz numeru NIP, a należności za prenumeratę prosimy uiszczać dopiero po otrzymaniu faktury z podaną kwotą.

Prosimy skorzystać z zamieszczonego poniżej kuponu.

KUPON PRENUMERATY

Dane nabywcy:

1. Nazwa firmy/imię nazwisko

2. Adres (miasto, kod, ulica, nr domu i mieszkania)

3. NIP

4. Adres poczty elektronicznej

5. Liczba kompletów

Dane sprzedawcy:

1. Nazwa firmy: Najwyższa Izba Kontroli, Redakcja „Kontroli Państwowej”

2. Adres: 02-056 Warszawa, ul. Filtrowa 57

3. Numer faksu: (22) 444 53 27

INFORMACJA DLA CZYTELNIKÓW I AUTORÓW

Pragniemy poinformować Państwa, że „Kontrola Państwowa” potwierdziła swoje miejsce wśród czasopism naukowych, znajdujących się na liście Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Mimo nowych, zdecydowanie zaostrożonych kryteriów i dwuetapowej oceny, pismo otrzymało 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 31 grudnia 2014 r. na podstawie §14 ust. 2 rozporządzenia z 13 lipca 2012 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania kategorii naukowej jednostkom naukowym (DzU. 2012. 877 oraz DzU. 2013.191 i DzU.2014.1126).

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” sprostала 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 czasopiśmie 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 pogładowe, poświęcone problematyce związanej z profilem czasopisma – szeroko rozumianej kontroli i audytowi oraz artykuły o pokrewnej tematyce.
2. Nie przyjmujemy artykułów opublikowanych w innych wydawnictwach.
3. Publikowane są jedynie te artykuły, które uzyskały pozytywne recenzje dwóch niezależnych recenzentów, zgodnie z przyjętymi w piśmie kryteriami: znaczenia podjętego tematu oraz zgodności tematyki z profilem pisma; nowatorskiego ujęcia problematyki; wartości merytorycznej. Warunkiem publikacji jest uwzględnienie zgłoszonych przez recenzentów uwag i poprawek.
4. Recenzentami są członkowie Komitetu Redakcyjnego (lista recenzentów znajduje się w zakładce „Komitet Redakcyjny” oraz w każdym wydaniu papierowym, 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, słowa kluczowe oraz bibliografię zawierającą pozycje książkowe i artykuły.
2. Przypisy należy umieszczać na dole stron, zgodnie z zasadami obowiązującymi w naszym tytule; powinny zawierać najważniejsze, aktualne informacje.
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 sierpniu 2015 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