listopad
grudzień
2015
6

KONTROLA PAŃSTWOWA

LESZEK MURAT

Nauka o kontroli – rzeczywistość czy postulat?

RYSZARD SZYC

Miejsce organów kontroli w walce z korupcją

SŁAWOMIR GRZELAK

Skroplony gaz ziemny
– strategiczny surowiec energetyczny

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 6 (365) – LISTOPAD – GRUDZIEŃ

KOMITET REDAKCYJNY

Zbigniew Cieślak, dr hab., prof. UKSW w Warszawie, sędzia Trybunału Konstytucyjnego
Jacek Jagielski, prof. dr hab., Uniwersytet Warszawski
Adam Lipowski, prof. dr hab., em. prof. w Instytucie Nauk Ekonomicznych PAN
Teresa Liszcz, dr hab., prof. UMCS w Lublinie, sędzia Trybunału Konstytucyjnego
Jacek Mazur, dr, radca prezesa NIK
Wojciech Misiąg, dr, radca prezesa NIK, prof. nadzw. WSIiZ w Rzeszowie
Małgorzata Niezgódka-Medek, sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego
Andrzej Panasiuk, dr hab., dyrektor Delegatury NIK w Warszawie, 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. 207.

* *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.*

Świąteczny czas Bożego Narodzenia
niech obfituje w rodzinne ciepło i dobrą nadzieję,
że Nowy Rok 2016 pozwoli tworzyć
pewność przyjaznego i trwałego jutra

Czytelnikom i Autorom
życzy redakcja

Spis treści

Kontrola i audyt 8

LESZEK MURAT: Nauka o kontroli – rzeczywistość czy postulat? – wyodrębnianie się nowych gałęzi prawa 8

Działalność kontrolna postrzegana jest jako doniosły przedmiot badawczy, jednakże nie doczekała się jeszcze całościowego opracowania teoretycznego. Tymczasem formalne wyróżnienie gałęzi prawa o kontroli, opracowującej ją nauki o kontroli oraz scalającej teorii kontroli może zintensyfikować dyskurs naukowy, a przez to przyspieszyć uporządkowywanie wiedzy o systemie kontroli i pogłębić studia nad praworządnością kontroli. Wiodącą rolę w tym procesie odgrywa Najwyższa Izba Kontroli, która nie tylko wyznacza ustrojowo porządek systemu kontroli, ale także od wielu lat sprawuje mecenat nad badaniami prawnonaukowymi o kontroli.

RYSZARD SZYC: Miejsce organów kontroli w walce z korupcją – identyfikacja i eliminacja mechanizmów korupcjogennych 37

Walką z korupcją zajmuje się dość liczna grupa podmiotów, nie widać jednak wyraźnych tego efektów, mimo że nasz kraj jest coraz lepiej postrzegany w raportach Transparency International. Nadal olbrzymia część społeczeństwa polskiego, jak i innych państw Unii Europejskiej, jest przekonana o tym, że skala korupcji jest istotna. W przeciwdziałanie temu zjawisku od lat włączają się najwyższe organy kontroli. Działająca w ramach Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI) Grupa Robocza do spraw Walki z Korupcją i Praniem Brudnych Pieniędzy postawiła sobie za jeden z celów na lata 2011-2016 określenie i promowanie strategii zwalczania procederu jakim jest korupcja i pranie brudnych pieniędzy. Obecnie finalizowane są prace nad wytycznymi do poprawy dobrego zarządzania aktywami publicznymi, w ramach Podgrupy, którą kieruje Najwyższa Izba Kontroli.

ELŻBIETA JARZĘCKA-SIWIK: Kontrola podatkowa elementem prawnego systemu kontroli – wykonywanie funkcji kontrolnej w państwie 54

Kontrola podatkowa znajduje oparcie w przepisach ustawy i ma wyraźnie sprecyzowany cel. Rządzą nią zasady ogólne spełniające warunki demokratycznego państwa prawa. Ustawowo określone zostały również prawa i obowiązki stron oraz tryb postępowania. Została tak ukształtowana, że odpowiada cechom charakterystycznym funkcji sprawdzania i oceniania określonej działalności prowadzonej przez organy władzy publicznej. Jest więc elementem prawnego systemu kontroli w państwie. Zakres podmiotowy i przedmiotowy kontroli podatkowej obejmuje znaczny obszar działalności istotnej z punktu widzenia funkcjonowania państwa.

KRZYSZTOF ZALEGA: Wydatkowanie środków UE na rozwój obszarów wiejskich – wyniki kontroli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego 78

Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) oszacował, że średni poziom błędu w wydatkach na rozwój obszarów wiejskich wyniósł 8,2%. Nieprawidłowości w działaniach inwestycyjnych złożyły się na dwie trzecie tego poziomu błędu, a w pomocy obszarowej na jedną trzecią. Trybunał ocenił działania Komisji Europejskiej (KE) i państw członkowskich na rzecz wyeliminowania głównych przyczyn wysokiego poziomu błędu w zakresie tej polityki jako częściowo skuteczne. Podstawą takiej oceny był brak – mimo inicjatyw KE – w ramach planów działania państw członkowskich systematycznego przeciwdziałania uchybieniom.

JACEK MAZUR: Kontrola podmiotów zarządzających wyborami – praktyka w państwach Unii Europejskiej 95

W większości państw funkcjonują organy powołane do organizacji i nadzoru nad przebiegiem wyborów do parlamentu i innych organów przedstawicielskich oraz referendów. Ich działalność, w tym wykonanie budżetu, z reguły podlega ocenie przez najwyższy organ kontroli. Obok kontroli finansowej/prawidłowości, coraz częściej ma miejsce kontrola wykonania zadań, zwłaszcza co do wykorzystania środków na systemy informatyczne instalowane dla umożliwienia szybkiego oraz niezawodnego obliczania i przekazywania wyników głosowania.

USTALENIA KONTROLI NIK 102

BOGUSŁAWA MOSZCZYŃSKA: Wykorzystanie środków budżetu państwa na obsługę informatyczną wyborów – nieprawidłowości w działaniach Krajowego Biura Wyborczego 102

Krajowe Biuro Wyborcze dopuściło do użytkowania system informatyczny do obsługi wyborów samorządowych obciążony istotnymi błędami w zakresie obsługi protokołów

terytorialnych komisji wyborczych (generowanie, opracowanie, wydruk). Analiza bezpieczeństwa kodu źródłowego systemu centralnego, przeprowadzona przez biegłych powołanych przez Najwyższą Izbę Kontroli, wykazała szereg nieprawidłowości. Wykryte błędy mogły prowadzić do uzyskania nieuprawnionego dostępu do zasobów przez użytkowników systemu centralnego oraz do uzyskania nieautoryzowanego dostępu do systemu i zasobów przez osoby nieposiadające w nim konta. Artykuł przedstawia szczegółowe wyniki kontroli.

ANDRZEJ ZALESKI-EJGIERD: System egzaminów zewnętrznych w oświacie – sprawdzanie osiągnięć szkolnych uczniów 115

Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła w Centralnej Komisji Egzaminacyjnej (CKE), pięciu komisjach okręgowych (OKE) oraz w 16 zespołach publicznych szkół dla dzieci i młodzieży, czy egzaminy zewnętrzne spełniają rolę mechanizmu weryfikacji wiedzy i umiejętności uczniów. Ocenie poddano także sprawność wykonania zadań przez CKE i OKE oraz sposób i zakres wykorzystania egzaminów zewnętrznych do podnoszenia jakości kształcenia na poszczególnych poziomach zarządzania oświatą. Badaniami objęto lata 2009–2014.

POZOSTAŁE KONTROLE NIK 130

Wyniki przekazane do publikacji w październiku i listopadzie 2015 r. – red. 130

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: działalności grupy kapitałowej PKP; funkcjonowania instytucji biegłych sądowych; systemu readaptacji skazanych; pomocy społecznej dla uchodźców; funkcjonowania podstawowej i ambulatoryjnej opieki specjalistycznej; instytutów badawczych; działań mających podnieść atrakcyjność gospodarczą województwa opolskiego; ośrodków pomocy społecznej; Banku Gospodarstwa Krajowego; działań organów publicznych dotyczących mniejszości romskiej; wydawania uprawnień do kierowania pojazdami.

Państwo i społeczeństwo 133

SŁAWOMIR GRZELAK: Skroplony gaz ziemny – strategiczny surowiec energetyczny. Bezpieczeństwo zaopatrzenia Polski w paliwo gazowe 133

Energia oraz surowce energetyczne są produktami strategicznymi, mającymi realny wpływ na niemal wszystkie elementy prawidłowego funkcjonowania państwa. Ze względu na swą wielowymiarowość oraz rangę zachowanie bezpieczeństwa energetycznego urasta

do miana racji stanu. W dokumencie „Polityka energetyczna Polski do 2030 roku" wśród podstawowych kierunków tej polityki wymienia się wzrost bezpieczeństwa dostaw paliw i energii. Jedną z kluczowych inwestycji, mającą pomóc w dywersyfikacji źródeł i kierunków dostaw, jest budowa w Świnoujściu terminalu do odbioru gazu skroplonego (ang. *liquefied natural gas* – LNG). Umożliwi to stworzenie alternatywnego systemu dostaw gazu do Polski. Innymi elementami tego systemu są połączenia interkonektorowe, pozwalające na przesył paliw z kierunku zachodniego i południowego, oraz korytarz gazowy Północ-Południe, który docelowo ma połączyć terminale LNG w Polsce i Chorwacji.

ANDRZEJ PANASIUK, KATARZYNA SOLECKA: Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument umożliwiający przekształcanie administracji – poprawa modelu zarządzania w kierunku *good governance* 146

Dyskusje nad znaczeniem i możliwościami partnerstwa publiczno-prywatnego prowadzone są od wielu lat. W artykule analizie poddano instytucję partnerstwa publiczno-prywatnego, które najczęściej jest postrzegane jako forma realizacji zadań publicznych, w mniejszym stopniu zwraca się natomiast uwagę na partnerstwo jako narzędzie umożliwiające dokonywanie zmian samej administracji publicznej. Autorzy podkreślili szczególną rolę, jaką partnerstwo może odgrywać w kształtowaniu polityki sektora publicznego oraz jego udział w związku z brakiem środków na skuteczną realizację zadań publicznych. Instytucja partnerstwa publiczno-prywatnego umożliwia zatem zmiany w modelu zarządzania publicznego, powodując przekształcanie się administracji publicznej w kierunku administracji odpowiedzialnej za losy całego społeczeństwa.

Współpraca międzynarodowa 162

AGNIESZKA MORAWSKA: 25-lecie Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli – zwiększanie efektywności kontroli państwowej 162

Artykuł przybliża historię Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli, opisuje także rolę NIK w jej kształtowaniu. W latach 2008–2011 Izba sprawowała funkcję przewodniczącego EUROSAI i była gospodarzem VII. Kongresu. Lata przewodnictwa NIK w organizacji wspominane są jako jeden z najbardziej dynamicznych i skutecznych okresów jej rozwoju.

GRZEGORZ HABER: Rozwój strategiczny Izby Obrachunkowej Republiki Mołdawii – międzynarodowa konferencja w Kiszyniowie 167

Relacja z konferencji, która odbyła się 20 października 2015 r. w Kiszyniowie, poświęconej rozwojowi strategicznemu NOK Republiki Mołdawii i wyzwaniom stojącym przed NOK krajów rozwijających się.

GRZEGORZ HABER: Delegacja Trybunału Obrachunkowego Turcji gościła w NIK – wymiana doświadczeń w programie wizyty studyjnej 169

Pod koniec października 2015 r. w Najwyższej Izbie Kontroli przebywała, pod przewodnictwem prezesa Recai Akyela, delegacja Trybunału Obrachunkowego Turcji. Celem wizyty było zapoznanie gości z doświadczeniami Izby i jej działalnością.

Recenzje 171

WIESŁAWA MIEMIEC: Recenzja książki: „Ustawa o finansach publicznych. Komentarz." pod red. naukową Wojciecha Misiąga 171

Po sześciu latach od wejścia w życie ustawy o finansach publicznych, po wielu jej nowelizacjach, zróżnicowanych ocenach formułowanych przez naukowców, publicystów i komentatorów, ukazał się obszerny Komentarz, opracowany przez 14 autorów, w którym krytycznej ocenie została poddana nie tylko sama ustawa, lecz i jej funkcjonowanie w stale zmieniających się okolicznościach.

Sygnały o książkach 179

Roczny spis treści w języku polskim 181

Roczny spis treści w języku angielskim 191

Contents 201

Informacja dla Prenumeratorów 206

Informacja dla Czytelników i Autorów 207

Kontrola i audyt

Wyodrębnianie się nowych gałęzi prawa

Nauka o kontroli – rzeczywistość czy postulat?

Artykuł porusza zasadność wyróżnienia gałęzi prawa (*prawo o kontroli*), a także dyscypliny naukowej ją opracowującej (*nauki o kontroli*). Problematyka kontrolna była dotychczas badana ma marginesie różnych dyscyplin nauk prawnych i nie doczekała się własnego wyodrębnienia metodologicznego. Coraz większe zainteresowanie kontrolą ze strony doktryny poświadcza z kolei to, że owa specjalizacja w rzeczywistości już następuje. Działalność kontrolna postrzegana jest jako doniosły przedmiot badawczy, jednakże nie dokonano jeszcze całościowego opracowania teoretycznego. Tymczasem formalne wyróżnienie gałęzi *prawa o kontroli*, opracowującej ją *nauki o kontroli* oraz scalającej *teorii kontroli* może zintensyfikować dyskurs naukowy, a poprzez to przyśpieszyć uporządkowywanie wiedzy o *systemie kontroli* i pogłębić studia nad *praworządnością kontroli*. Wiodącą rolę w tym procesie odgrywa NIK, która nie tylko wyznacza ustrojowo porządek *systemu kontroli*, ale także od wielu lat sprawuje mecenat nad badaniami prawnonaukowymi o kontroli.

LESZEK MURAT

W miarę rozbudowywania systemu prawnego następuje naturalne wyodrębnianie się nowych gałęzi prawa. Niektóre gałęzie prawa stanowią przedmiot opracowań naukowych, a nawet odrębnych dyscyplin prawnonaukowych (np. nauka administracji). Z gałęzi klasycznych, takich jak prawo cywilne czy administracyjne, wyrastają nowe, obejmujące zespoły norm prawnych regulujących coraz węższe sfery życia społecznego. Są to dziś na przykład prawo rolne, prawo wodne, prawo górnicze, prawo ochrony środowiska, prawo ubezpieczeniowe, prawo przewozowe, prawo własności przemysłowej[1] czy też prawo pracy, które jeszcze w latach 80. ubiegłego stulecia uznawano za będące w toku kształtowania się[2].

Blisko pół wieku temu (w 1968 r.) pojawił się w literaturze termin „nauka o kontroli". Zastosował go Michał Zembaty, proponując nowe kierunki, w jakich powinna ta nauka zdążać[3]. Pomysł M. Zembatego nie spotkał się jednak z zainteresowaniem doktryny, a pojęcie nauki o kontroli w piśmiennictwie bywa stosowane incydentalnie: w 1980 r. posłużył się nim Julian Gnoiński, wspominając lapidarnie i jednocześnie zagadkowo o „ciągłości rozwoju nauki o kontroli"[4], natomiast nieco bliżej przyjrzał się mu dopiero w 2008 r. Stanisław Kałużny, który sformułował zakres i cel tej nauki[5]. Być może w latach 60. ubiegłego wieku pomysł Michała Zembatego był przedwczesny, zwłaszcza że pojawiały się wówczas takie głosy, jak Janusza Homplewicza, który uważał, że wszelkie rozważania na temat kontroli należy lokować w ramach nauki administracji i zachować „wierność założeniom metodologicznym tej dyscypliny"[6]. Dzisiaj jednak, w nowych realiach ustrojowych, możliwość i zasadność wyodrębnienia problematyki kontrolnej domaga się rewizji. Wiele bowiem wskazuje na to, że rozwój stosunków społecznych jaki nastąpił w ciągu minionego półwiecza pozwala na wyodrębnienie gałęzi prawa odnoszącej się do

[1] Przytoczone przykłady są rozumiane jako wyspecjalizowany zbiór norm prawnych przynależny do konkretnych gałęzi prawa, określanych mianem regulacji (także gałęzi, działów, dyscyplin) kompleksowych: M. Goettel (red.), M. Lemonnier (red.): *Instytucje prawa cywilnego w konstrukcji prawnej podatków*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 15.

[2] Z. Ziembiński: *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, PWN, Warszawa 1980, s. 11-12.

[3] Kontekst wypowiedzi tego autora wskazuje, że pojęciem „nauka o kontroli" posługiwano się już wcześniej w literaturze: *Z rozważań nad teorią kontroli*, „Kontrola Państwowa" nr 4/1968, s. 58-62.

[4] We wstępie do książki S. Kałużnego i J. Szczepaniaka pt. *Kontrola państwowa w Polsce (geneza i rozwój naczelnych organów 1808–1980)*, Biuro Wydawnictw HWiU „Libra", Warszawa 1980, Julian Gnoiński napisał m.in.: „Takie rozpatrzenie przedstawionego w opracowaniu problemu rozwoju instytucji kontroli państwowej gwarantuje prawidłową ciągłość rozwoju nauki o kontroli, daje praktyce pożyteczne narzędzia teoretyczne i zasługuje na uznanie", s. 7.

[5] S. Kałużny: *Kontrola wewnętrzna. Teoria i praktyka*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2008, s. 10. Autor ten sformułował zakres i cel nauki o kontroli na s. 21-22.

[6] *Kontrola administracji (problematyka teoretyczna)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1974, s. 16. Autor ten jednak nie analizował zasadności wyodrębnienia dyscypliny naukowej odnoszącej się do kontrolowania.

szeroko rozumianej kontroli. Co więcej, zdążył już ukształtować się dorobek badawczy, który z powodzeniem można by uznać za zalążek nauki o kontroli.

Zaprezentowane przeze mnie stanowisko może wydawać się poniekąd nowatorskie, lecz tak naprawdę moim zamysłem jest zebranie w jednym miejscu różnych poruszanych w doktrynie wątków, niekiedy już zapomnianych. Przedstawiając moje rozumienie literatury o kontroli, nie spodziewam się, aby było ono w całości zaakceptowane przez Czytelników. Wręcz przeciwnie – zapewne wywoła krytykę i to być może w pewnej mierze uzasadnioną[7]. Po drugie, niniejszego artykułu, pomimo jego przekrojowego charakteru, nie należy traktować jako zamiaru całościowego ogarnięcia złożonej materii. Nie jest to możliwe z różnych przyczyn. Wskazanie sprawnych naukowo metod i jasno określonych kierunków badawczych napotyka przecież trudności nawet w tak dojrzałych dyscyplinach, jak nauka o administracji[8]. Mój artykuł jest niczym więcej jak zbiorem uwag odnoszących się do elementarnych zagadnień, stanowiących wstęp i zachętę do właściwych rozważań, na wzór pojawiających się w literaturze opracowań poświęconych zasadności wyodrębnienia jakiejś nowej gałęzi prawa[9].

Założenia metodologiczne

Refleksja na temat prawa o kontroli jako gałęzi prawa oraz nauki o kontroli jako dyscypliny ją opracowującej, jeśli ma mieć jakieś znaczenie propedeutyczne, powinna opierać się na spójnych założeniach metodologicznych. Do tego celu nadaje się metoda badawcza ukształtowana w tak zwanej poznańsko-szczecińskiej szkole teorii prawa, której twórcą był Zygmunt Ziembiński, a wybitnymi kontynuatorami są Stanisław Czepita, Leszek Nowak, Sławomira Wronkowska i Maciej Zieliński[10]. Szkoła ta w znacznym stopniu opiera się na polskim dorobku prawno-filozoficznym i czerpie źródła inspiracji ogólnofilozoficznych ze szkoły lwowsko-warszawskiej (zwłaszcza z prac Kazimierza Ajdukiewicza). Jej przedstawiciele są często cytowani przez doktrynę i orzecznictwo, a z ich podręczników akademickich – zwłaszcza do logiki – korzystało wiele pokoleń studentów prawa[11].

Szkoła poznańsko-szczecińska zbudowała systemową wizję rzeczywistości prawnej oraz spójną siatkę pojęciową, opierając

[7] Przede wszystkim zaś nie wykluczam istnienia nieznanych mi opracowań, w których poruszano już tę problematykę.

[8] Zob. Z. Cieślak: *Zbiory zachowań w administracji państwowej. Zagadnienia podstawowe*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1992, s. 10.

[9] Na przykład, w 1972 r. na łamach miesięcznika „Państwo i Prawo" S. Włodyka zastanawiał się nad sensem wyodrębnienia prawa gospodarczego: *Problem prawa gospodarczego w świetle aktualnej nauki o systematyce prawa*, „Państwo i Prawo" z. 12/1972, s. 33-46.

[10] Określenie „szkoła poznańsko-szczecińska" pojawiło się na początku XXI w., natomiast wcześniej – od lat 70. XX w. mówiło się w literaturze o „szkole poznańskiej"; por.: S. Czepita, S. Wronkowska, M. Zieliński: *Założenia szkoły poznańsko-szczecińskiej w teorii prawa*, „Państwo i Prawo" z. 2/2013, s. 3-4. Choć jestem absolwentem Wydziału Prawa i Administracji UAM, to jednak nie wypowiadam się tu jako przedstawiciel szkoły poznańsko-szczecińskiej, lecz prezentuję własne rozumienie jej postulatów.

[11] Na przykład: Z. Ziembiński: *Logika praktyczna*, PWN, Warszawa 1993; S. Wronkowska, Z. Ziembiński: *Zarys teorii prawa*, Ars Boni et Aequi, Poznań 1997.

się na charakterystycznych dla niej założeniach racjonalności i metodologicznym opracowaniu koncepcji racjonalnego prawodawcy. W jej paradygmacie analitycznej refleksji nad prawem mieści się pojmowanie prawa jako systemu norm, a nie jako systemu przepisów prawnych czy aktów normatywnych. Do najistotniejszej konsekwencji tego sposobu rozumowania należy twierdzenie, że akty normatywne i przepisy prawne nie są prawem, ponieważ prawo jest odtwarzane z przepisów w procesie wykładni[12]. Inną cechą wyróżniającą szkołę poznańsko-szczecińską jest postrzeganie prawa jako systemu, to jest jako zbioru elementów charakteryzującego się pewnymi właściwościami strukturalnymi: spójnością, uporządkowaniem i kompletnością[13]. Zygmunt Ziembiński opracował przy tym rozbudowaną metodologię analityczną służącą do badania elementarnych aspektów systemu prawa, w tym jego struktury, rodzajów wewnętrznych powiązań oraz cech formalnych[14]. Scharakteryzował także ogólne problemy związane z wyróżnianiem gałęzi prawa, w szczególności zaś usystematyzował kryteria dyferencjacji systemu prawnego[15]. Znacząco ułatwia to rozważanie możliwości wyodrębnienia się nowej gałęzi prawa w odniesieniu do norm regulujących szeroko pojętą kontrolę.

System kontroli

Możliwość wyróżnienia gałęzi „prawo o kontroli" zależy od powszechnego przyjęcia założenia, że gałąź ta będzie dotyczyła pewnego systemu mającego cechę spójności. Bez tego nie byłoby warunków sprzyjających rozwojowi nauki o kontroli, bowiem wypowiedzi o tym zbiorze nie byłyby konkluzywne.

Nie ma potrzeby budowania od podstaw argumentacji przemawiającej za zasadnością wyróżnienia „systemu kontroli", ponieważ w literaturze pojawiło się już wystarczająco dużo wypowiedzi, aby uznać to za swoisty paradygmat. Znamienne jest zwłaszcza twierdzenie Eugeniusza Ochendowskiego zawarte w podręczniku akademickim pt. „Prawo administracyjne – część ogólna", że „poszczególne instytucje kontroli muszą być wzajemnie do siebie dostosowane i powiązane, gdyż w przeciwnym razie powstają luki w systemie kontroli, a system zawierający luki nie może spełniać należycie swoich zadań, gdyż jest po prostu systemem wadliwym"[16]. Inny wybitny administratywista Jan Zimmermann pisał zaś o „całym systemie kontroli administracji, który ma złożoną strukturę i posługuje się bardzo różnymi formami działania kontrolnego"[17]. O systemie kontroli wielokrotnie wypowiadał się także znawca zagadnień

[12] S. Czepita, S. Wronkowska, M. Zieliński: *Założenia szkoły…*, op. cit., s. 10.
[13] S. Czepita, S. Wronkowska, M. Zieliński: *Założenia szkoły…*, op. cit., s. 9.
[14] Na przykład w: *Problemy podstawowe…*, op. cit., s. 191-243.
[15] *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, PWN, Warszawa – Poznań 1983, rozdz. V, pt. *Wyróżnianie gałęzi prawa oraz dyscyplin szczegółowych nauk prawnych*, s. 109-136.
[16] Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora", Toruń 1998, s. 363. Na E. Ochendowskiego powołują się z kolei m.in. E. Ura i E. Ura [w:] *Prawo Administracyjne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008, s. 293.
[17] *Prawo administracyjne*, Zakamycze, Kraków 2005, s. 486 (wyróżnienie w tekście J. Zimmermann).

kontroli Jacek Jagielski, przytaczając przy tym liczne opracowania monograficzne i podręcznikowe odnoszące się do kontroli jako systemu[18]. Pojęcie system kontroli zdążyło przyjąć się już na tyle, że obecnie jest nawet tematem odrębnego przedmiotu akademickiego[19].

Choć zdawałoby się, że system kontroli znalazł akceptację, to nie do końca wiadomo, co nazwa ta denotuje. Pomimo rozpowszechnienia w literaturze pojęcia system kontroli, trudno jest znaleźć opracowania wyłącznie mu poświęcone, a trzeba sobie zdawać sprawę, że bywa ono używane w różnych znaczeniach[20]. Na przykład Julian Gnoiński pisze o systemie kontroli z punktu widzenia teorii organizacji i zalicza do niego wszystkie elementy (w tym „reguły" i „sposoby" określające przebieg kontroli) wyodrębnione w pewien sposób i dające się ułożyć w pewien strukturalnie uporządkowany układ służący realizacji jednego z celów organizacji, to jest kontroli[21]. Dla Jana Bocia system kontroli to „całość wewnętrznie zespolonych wartości określających zadania kontroli, warunki prawidłowej organizacji i funkcjonowania kontroli, organizację podmiotów kontrolujących, zasięg przedmiotowy i podmiotowy kontroli, skutki kontroli"[22]. Z kolei Jan Dominiewski rozumie system kontroli jako swoistą funkcję państwa[23], natomiast Zygmunt Sztajerwald, analizując system kontroli głównie z punktu widzenia elementów strukturalnych, podkreślał jego kształtowanie się w oparciu o system organizacji oraz funkcjonowania organów władzy i administracji państwowej, prokuratury oraz wymiaru sprawiedliwości[24]. Do dzisiaj aktualna pozostaje obserwacja,

[18] Na przykład w artykule pt. *Współczesna kontrola społeczna (obywatelska) nad administracją publiczną* („Kontrola Państwowa" nr 1/2005 s. 39-56) autor ten twierdzi, że prawie we wszystkich prezentacjach systemu kontroli administracji zawartych w opracowaniach podręcznikowych czy monograficznych kontrola społeczna wymieniana jest jako ogniwo tego systemu i podaje przykłady: J. Łętowski, J. Szreniawski: „Kontrola administracji" [w:] *System prawa administracyjnego*, t. III, Ossolineum, Wrocław 1978, s. 373 i n.; J. Starościak: *Prawo administracyjne*, PWN, Warszawa 1975, s. 350 i n.; M. Wierzbowski (red.), Z. Cieślak, J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska: *Prawo administracyjne*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003, s. 314 i n.

[19] Por. załącznik nr 3 do uchwały nr 53/XI/2008 Senatu Uniwersytetu Jagiellońskiego z 26.11.2008 r., udostępniony na stronie <www.law.uj.edu.pl>, dostęp 28.04.2015 r. Celem wykładu (w wymiarze dwóch godzin na tydzień przez jeden semestr) pt. *System kontroli administracji publicznej* było m.in. zaprezentowanie pojęcia i klasyfikacji kontroli administracji publicznej (zewnętrznej i wewnętrznej) i wykazanie jej systemowego charakteru.

[20] Zwracają na to uwagę Stanisław Jędrzejewski i Henryk Nowicki: „badania nad strukturą i funkcjonowaniem tego systemu są zadaniem rozległym i złożonym. Brak jest na ten temat szerszych opracowań w ogóle, a w literaturze prawa administracyjnego w szczególności, choć informacje o kontroli administracji, ogólne i pobieżne, znaleźć można w każdym podręczniku, a opracowań na temat określonej, jednej instytucji kontroli ukazało się wiele". [W:] *Kontrola administracji publicznej. Kontrola a nadzór. Struktura systemu. Instytucje. Stan prawny na dzień 1 marca 1995 r.*, Wydawnictwo COMER, Toruń 1995, s. 5.

[21] „Ten system kontroli składa się więc z określonych elementów, które są nawzajem współzależne, jak również są powiązane z poszczególnymi składnikami i częściami administracji". [W:] J. Gnoiński: *Wybrane zagadnienia teorii kontroli*, TNOiK, Kraków1973, s. 71.

[22] A. Błaś, J. Boć (red.), J. Jeżewski: *Nauka administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2013, s. 324.

[23] [W:] *Cele, zadania i zasady funkcjonowania kontroli*, „Kontrola Państwowa" nr 7/1974, s. 25.

[24] [W:] *Zarys systemu kontroli w PRL*, „Kontrola Państwowa" nr 5/1967, s. 14-15.

którą sformułował w 1967 r., że system ten jest wieloraki pod względem celu i zasięgu kontroli, metod i trybu działania oraz skutków prawnych[25]. Dwaj inni znawcy przedmiotu – Stanisław Kałużny oraz Józef Szczepaniak – postulowali, aby pomimo zróżnicowania form i zakresu „działania kontroli", podmioty kontrolujące tworzyły jednolity i harmonijny system kontroli, do którego elementów organizacyjnych zaliczali miedzy innymi wzory postępowania kontrolnego, działania kontrolne, metody przeprowadzenia kontroli, a także powiązania i zależności pomiędzy elementami systemu kontroli a elementami składowymi organizacji i zarządzania[26]. Stanisław Kałużny zaznaczał jednak, że nie istnieje system rozumiany jako skoordynowany układ elementów, którego poszczególne części składowe powinny się wzajemnie uzupełniać, tworząc logiczną całość. Jego zdaniem, funkcjonują instytucje kontrolne tworzące „swoiste systemy działań kontrolnych", które można uznać za „podsystemy w potencjalnym <systemie> kontroli w państwie"[27]. Także Jacek Jagielski przypomina, że nie istnieje system kontroli w formie uporządkowanej organizacyjnie jedności obejmującej różne instytucje kontroli połączone w spójną, logiczną całość[28]. Z tych względów – zauważa – pisząc o systemie kontroli administracji, odchodzi się od klasycznych, naukowych treści tej kategorii na rzecz szerszego ujęcia, to jest jako całego zbioru podmiotów wykonujących funkcje kontroli, której przedmiotem jest administracja publiczna[29].

Podane przykłady zróżnicowanego podejścia do systemu kontroli sprawiają oczywistą trudność poznawczą, lecz nie są czymś dyskwalifikującym lub wyjątkowym, ponieważ w nauce prawa mało jest pojęć, wokół których nie toczy się mniej lub bardziej ożywiony dyskurs[30].

Rzeczownik „system" jest stosunkowo jednoznacznie rozumiany w nauce prawa – jako całość złożona z elementów powiązanych ze sobą wedle pewnych zasad[31]. Ponieważ omawiamy system kontroli w znaczeniu prawnym, należy go rozumieć jako system prawa, czyli jako odpowiednio uporządkowany zbiór norm prawnych[32], to jest taki, który jest zupełny i koherentny[33]. Przez zupełność rozumie się brak luk, czyli stan uregulowania wszystkich kwestii, które uznaje się z jakiegoś powodu za istotne, a przez koherentność – jego spójność. Aby być ścisłym, system prawa to zbiór wszystkich norm prawnych

[25] Tamże, s. 15.
[26] S. Kałużny, J. Szczepaniak: *Kontrola państwowa…*, op. cit., s.133-135.
[27] S. Kałużny: *Kontrola wewnętrzna…*, op. cit., s. 22, w tym przyp. 10.
[28] J. Jagielski: *Kontrola administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 90.
[29] Tamże, s. 90.
[30] Kontrowersyjne są takie podstawowe zagadnienia, jak naukowość dogmatyki prawa czy też charakterystyka ontologiczna stosunku prawnego; zob. np. L. Nowak: *Interpretacja prawnicza*, PWN, Warszawa 1973, s. 7; Z. Ziembiński: *Problemy podstawowe…*, op. cit., s. 312-313.
[31] T. Stawecki, P. Winczorek: *Wstęp do prawoznawstwa*, C.H. Beck, Warszawa 1999, s. 83.
[32] S. Wronkowska, Z. Ziembiński: *Zarys teorii…*, op. cit., s. 180.
[33] T. Stawecki, P. Winczorek: *Wstęp do…*, op. cit., s. 85.

obowiązujących w danym momencie, natomiast wyróżnianie z tych norm podzbiorów ze względu na jakąś cechę powinno być nazywane podsystemem prawa. W piśmiennictwie rzadko jednak używa się tak precyzyjnego języka i najczęściej mówi się o pewnych konkretnych podsystemach prawa, posługując się skrótowo wyrażeniem system prawa (tak też rzecz się ma i z systemem kontroli).

O systemie norm możemy więc mówić wtedy, gdy normy te tworzą całość uporządkowaną w pewien szczególny sposób. Według Zygmunta Ziembińskiego, uporządkowanie polega zwłaszcza na tym, że na podstawie jakichś wypowiedzi (norm) podstawowych zalicza się do danego systemu według pewnych reguł inferencyjnych dalsze wypowiedzi danego rodzaju[34]. Zauważmy, że stosowanie reguł inferencyjnych, czy też w ogóle jakichkolwiek zabiegów porządkujących system, jest uprawnione o tyle, o ile przyjmuje się, że to prawodawca w swojej racjonalności chciał lub nawet musiał ukształtować system o pewnych cechach. Ponieważ prawodawca w żadnym akcie prawnym nie wyraził *explicite* owej woli w stosunku do systemu kontroli, pozostaje to w sferze domniemania jurysprudencji przyjmowanego na potrzeby wyjaśniania pewnych wątpliwości, które pojawiają się w miarę stosowania norm prawnych[35]. System kontroli składałby się więc z norm prawnych regulujących szeroko rozumianą działalność kontrolną[36]. Normy te można by przy tym wielorako grupować (np. z punktu widzenia typów podmiotów uprawnionych do kontrolowania, rodzajów uprawnień kontrolnych), co wyjaśniałoby tak różnorodne rozumienie systemu kontroli przez doktrynę. Kierunek zmian legislacyjnych w ostatnich latach wskazuje na to, że prawodawca zmierza do wewnętrznej integracji systemu kontroli. Myślę tu o przyjęciu w 2011 r. ustawy o kontroli w administracji rządowej[37], uporządkowującej kompetencje organów administracji rządowej.

Pojęcie system kontroli bywało już wykorzystywane do rozwijania uzasadnień wnioskowań interpretacyjnych, przydatnych zarówno dla instytucji kontrolujących, jak też dla sądownictwa. Na przykład podnoszono do rangi dyrektywy interpretacyjnej domniemanie istnienia „systemu kontroli administracji": w 2005 r. Trybunał Konstytucyjny wydał postanowienie, w którym uzasadnił niedopuszczalność pewnego działania „konsekwencją przyjętego w prawie polskim systemu kontroli administracji"[38], a cztery lata później Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie napisał w uzasadnieniu wyroku, że przepis pewnej ustawy „musi być

[34] Z. Ziembiński: *Problemy podstawowe*…, op. cit., s. 191.

[35] Oczywiście założenie, że prawodawca wyodrębnił w systemie prawa podsystem kontroli (zwany dalej po prostu systemem kontroli), wiąże się z imputowaniem prawodawcy tego, że chciał, aby pomiędzy określonymi rodzajami norm (tu: związanymi z kontrolą) zachodziły określone związki.

[36] Za przydatne narzędzie merytorycznego wyróżnienia norm prawnych wchodzących w skład *systemu kontroli* proponuję przyjąć pojęcie „stosunku kontrolnoprawnego".

[37] Ustawa z 15.07.2011 r. (DzU.2011.185.1092).

[38] Postanowienie TK z 21.03.2005 r., sygn. akt P 11/04.

interpretowany poprzez założenia systemu kontroli administracji publicznej" i doszedł do wniosku, że założenia te „wykluczają […] stanowczo kontrolę administracji publicznej przy użyciu wzorców prawnych nieobowiązujących organy przy podejmowaniu zaskarżonego działania"[39].

Kryteria dyferencjacji systemu kontroli

Zastanówmy się teraz pokrótce nad kryteriami dyferencjacji (wyodrębnienia) „systemu kontroli". Wezmę pod uwagę trzy najpopularniejsze w nauce prawa kryteria – kodyfikacyjne, podmiotowe oraz przedmiotowe[40]. Pierwsze z nich nie znajduje zastosowania, ponieważ wymaga pewnej odrębności kodyfikacyjnej czy też wyróżnienia systematyzacyjnego jakiejś ustawy jako „prawa" lub też kodeksu. Ta metoda może być ewentualnie przydatna dla dyferencjacji prawa drogowego czy prawa wodnego, nie zaś prawa o kontroli, którego elementy są „rozrzucone" w wielu miejscach systemu prawa i nie istnieje jakaś jedna ustawa wyznaczająca wspólne zasady kontroli (z tego względu niecelowe jest także zastosowanie kryterium „wspólnych zasad"). Brak kodeksowej struktury ustawodawstwa nie może jednak stanowić czynnika dyskwalifikującego, ponieważ takiego warunku nie spełnia szereg innych uznanych gałęzi prawa, na przykład prawo gospodarcze[41], a poza tym jest ono trudne do zastosowania w czystej postaci, ponieważ – jak celnie podkreśla Stanisław Włodyka – „gałęzie ustawodawstwa nie istnieją jednak realnie, gdyż po pierwsze, kodeksy nie obejmują nigdy całego ustawodawstwa, ani całej gałęzi ustawodawstwa; po drugie, są przecież dziedziny prawa uznawane bezspornie za gałęzie, jak np. materialne prawo administracyjne, które w ogóle nie są skodyfikowane"[42].

Drugie kryterium – podmiotowe – mogłoby mieć dwa aspekty: podmiotów uprawnionych do przeprowadzania kontroli oraz podmiotów, które mogą być poddane kontroli. Myślę, że do systemu kontroli wypada zaliczyć wszystkie normy prawne odnoszące się do szeroko pojętej kontroli, bez względu na typ jednostek kontrolujących lub też kontrolowanych. Zbyt zawężone podejście ograniczyłoby perspektywę badawczą, pozostawiając poza nią ważne zagadnienia, choćby te, na które zwraca uwagę Roman Hauser, a mianowicie krzyżowanie się oraz dublowanie kompetencji różnych podmiotów uprawnionych do kontroli[43]. Tymczasem jeśli „system kontroli" miałby być opracowywany naukowo, to konflikty kompetencji powinny być istotnym przedmiotem badań „nauki o kontroli". Byłoby wówczas możliwe na przykład udzielenie odpowiedzi

[39] Wyrok WSA w Rzeszowie z 23.09.2009 r., II SA/Rz 321/09.
[40] Zygmunt Ziembiński wymienia następujące kryteria: podmiotowe, przedmiotowe, metody normowania, kodyfikacyjne i wspólnych zasad, [w:] *Szkice z metodologii…*, op. cit., s. 114-122.
[41] S. Włodyka: *Problem prawa gospodarczego…*, op. cit., s. 36-37.
[42] Tamże, s. 37.
[43] R. Hauser: *Znaczenie instytucji kontrolnych dla praworządnego funkcjonowania państwa*, „Kontrola Państwowa" nr 1/2010 (wydanie specjalne), s. 61.

na elementarne pytanie postawione przez R. Hausera o to, w jaki sposób rozstrzyga się ewentualne spory mogące pojawić się w związku z dokonywanymi ocenami, a zwłaszcza czy ukazany stan prawa jest stanem prawidłowym[44].

Kryterium podmiotowości ma także aspekt przeciwny, to jest ewentualnego wyłączenia tych podmiotów, które co prawda posiadają kompetencje kontrolne, lecz nie kojarzą się z „typowymi" instytucjami kontrolnymi. Mam tu na myśli przede wszystkim sądownictwo, które sprawuje kontrolę między innymi działania administracji, a także kontrolę społeczną (obywatelską) nad administracją publiczną. Co do tej drugiej, to sprawa wydaje się o tyle rozstrzygnięta, że doktryna postrzega ją jako nieodzowny składnik systemu kontroli i stały element klasyfikacji instytucji kontrolnych[45]. Twierdzi się, że kontrola społeczna niesie ze sobą wymierne korzyści dla systemu kontroli nad administracją, do których Jacek Jagielski zalicza między innymi poszerzanie *spectrum* oglądu administracji publicznej, stwarzające możliwości wszechstronniejszego jej sprawdzania i oceniania, dostarczanie pełniejszego obrazu skutków społecznych administracji oraz przekazywanie sygnałów o stopniu akceptowalności funkcjonowania władzy publicznej i realizowania przypisanych jej zadań[46]. Za jej włączeniem przemawiają także postulaty zupełności systemu współczesnej kontroli nad administracją publiczną[47].

Kontrowersyjne, z punktu widzenia możliwości włączenia do systemu kontroli, są kontrole przeprowadzane na podstawie umów pomiędzy stronami (w ramach prawa cywilnego). Także one, choć nieregulowane przepisami ogólnymi, mogłyby okazać się cennym źródłem wiedzy, zwłaszcza że konsekwencją swobody w określaniu treści uprawnień kontrolnych umawiających się stron jest potencjalna różnorodność tych regulacji, co może stanowić ważne źródło inspiracji dla badań nad zwiększeniem efektywności kontroli przeprowadzanych na podstawie spetryfikowanych przepisów proceduralnych wynikających z prawa stanowionego. Jeżeli już, to kontrole tego typu sklasyfikowałbym w podzbiorze „prywatnych kontroli prawnych" – dla odróżnienia od „publicznych kontroli prawnych", gdzie prawodawca jest zarówno źródłem uprawnień kontrolnych, jak i gwarantem ich egzekwowania.

Co do sądownictwa, to już w samym brzmieniu często stosowanego w piśmiennictwie wyrażenia „kontrola sądowa" można doszukiwać się dowodu na włączenie przez doktrynę działalności sądów do zakresu pojęcia „systemu kontroli". Nauka prawa administracyjnego skłania się do uznania „kontroli sądowej" za element „systemu kontroli administracji", choć wyraźnie wyodrębnia ją (najczęściej redakcyjnie) od „tradycyjnych form kontroli". Na przykład Marek Wierzbowski omawia działalność sądowniczą w ramach

[44] Tamże, s. 60-61.
[45] J. Jagielski: *Współczesna kontrola społeczna…*, op. cit., s. 39, 48.
[46] Jw., s. 48-49.
[47] Jw., s. 48.

rozdziału o kontroli administracji (jako rodzaj „kontroli państwowej")[48], podobnie jak Jan Zimmermann[49], Elżbieta i Edward Urowie[50] oraz Janusz Sługocki[51]. Sądową kontrolę administracji uznaje się także za wartą wyodrębnienia z systemu wymiaru sprawiedliwości[52]. Czasami można natknąć się w literaturze na termin „prawo regulujące organizację sądów i ich postępowanie" jako określenie działu systemu prawa (wyraźnie unika się nazywania go gałęzią prawa), wyróżnionego między innymi przez charakter sprawy oraz zakres podmiotowy stosowania przepisów[53]. Jest to jednak zawiła i niejednoznaczna kategoryzacja. Wydaje się, że racjonalnym powodem włączania sądowej kontroli administracji do systemu kontroli jest wykonywanie przez sądy tego samego rodzajowo działania jak przez inne instytucje kontrolujące (tj. porównywanie wykonania z wyznaczeniami). Trudność polega na tym, że takie czynności podejmują w zasadzie wszystkie sądy (a także prokuratura), a więc powstaje problem włączenia całego sądownictwa do systemu kontroli (i to odnoszącego się nie tylko do kontroli administracji) lub ewentualnego wskazania kryterium zawężającego.

Poza kryterium kodyfikacyjnym i podmiotowym można zastosować kryterium przedmiotowe. Odnosi się ono do przedmiotu regulacji, przy czym jego mankamentem jest trudność w jednoznacznym wyodrębnieniu od siebie gałęzi prawa z powodu możliwych zazębień z innymi gałęziami i subgałęziami prawa. Jednak właśnie to kryterium wydaje się najodpowiedniejsze do wyodrębnienia systemu kontroli. Pozwala ono bowiem na stworzenie zbioru, którego elementy będą dobrane z punktu widzenia pewnego doniosłego aspektu działalności instytucji publicznych (tzn. działalności kontrolnej)[54]. Należy przy tym zastrzec, że w odniesieniu do wyodrębnienia systemu kontroli może się ono okazać niewystarczające i niezbędne jest posilanie się kryterium podmiotowym.

Gałąź „prawo o kontroli"

Ze ściśle naukowego punktu widzenia wyodrębnianie jakiejś gałęzi prawa ma znaczenie drugorzędne. Niemniej jednak sposób nazwania i kwalifikacji podsystemu prawa podnosi prestiż badań, a status gałęzi prawa wraz z własną dyscypliną naukową jest niewątpliwie czynnikiem pobudzającym

[48] M. Wierzbowski: *Prawo administracyjne,* LexisNexis, Warszawa 2002, s. 342-343.
[49] W części IV pt. „Kontrola administracji", [w:] *Prawo…,* op. cit., s. 505.
[50] E. Ura, E. Ura: *Prawo…*, op. cit., s. 304-316.
[51] Sądowa kontrola administracji jest częścią rozdziału V pt. „Kontrola administracji", [w:] *Prawo administracyjne*, Zakamycze, Kraków 2003, s. 459-486.
[52] A. Wasilewski: *Odrębność sądowej kontroli administracji a problem jednolitości orzecznictwa sądowego*, „Państwo i Prawo" nr 2/1999, s. 3, cytujący Janusza Łętowskiego: *Sądy powszechne i praworządność w administracji*, Ossolineum, Wrocław 1967, oraz: „Austria" [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej* (pod red. L. Garlickiego), PWN, Warszawa 1990, s. 177 i n.
[53] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red): *Instytucje prawa administracyjnego*, tom I, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 191-192.
[54] W tym artykule nie poruszam problematyki definiowania kontroli.

do większego zainteresowania określoną problematyką prawną. Zintensyfikowanie dyskursu prawnonaukowego przyśpiesza z kolei proces jej krystalizowania się, a dojrzewanie i pogłębianie badań zwiększa oddziaływanie na praktykę, bowiem wówczas nauka silniej kształtuje ją mocą pozyskiwanego autorytetu. Takie zjawisko zachodzi tam, gdzie wyróżnienie gałęzi prawa ma charakter nieprzypadkowy i nie jest zorientowane jedynie na realizację jakichś celów doraźnych.

Warto przytoczyć tu celne słowa Stanisława Włodyki, że gałęzie prawa nie istnieją realnie (obiektywnie), ponieważ są tylko „wytworem czynności porządkujących umysłu, podjętych w celu uporządkowania zjawisk prawnych"[55]. Zygmunt Ziembiński twierdzi, że są to podzbiory zbioru norm prawnych[56], a w dyskusjach dotyczących wyróżniania gałęzi prawa chodzi o wyróżnienie odpowiednio uporządkowanych wewnętrznie subsystemów prawnych[57]. Wyodrębnianie się gałęzi jest naturalnym procesem, postępującym w miarę coraz to bardziej złożonego powiązania norm z różnych części systemu prawnego, ingerującego w coraz to nowe sfery życia społecznego. Zygmunt Ziembiński nie odmawia przy tym uznania za gałęzie prawa także tych zespołów norm, które znajdują się dopiero w toku kształtowania i nie w pełni się jeszcze skrystalizowały[58]. Wyróżnianie jakiejś gałęzi prawa jest wobec tego zabiegiem w pewnym stopniu umownym i zasadnym o tyle, o ile znajdzie ono naśladowców.

Trzydzieści lat minęło od stwierdzenia Zygmunta Ziembińskiego, że w polskiej i zagranicznej literaturze prawniczej nie ma zgody co do szczegółowej delimitacji gałęzi prawa, a nawet „ogólnie zarysowanej zgody co do kryteriów, według których należałoby dokonywać tych wyróżnień"[59]. Nie wydaje się, abyśmy dzisiaj byli bliżsi osiągnięcia konsensusu. Kontrowersyjność jest poniekąd nieunikniona i za naturalne należy przyjmować takie sytuacje, gdy w jednych pracach naukowych dokonuje się jakiegoś wyróżnienia, a w innych krytykuje się je jako bezpodstawne[60]. Pomimo tych trudności, w ostatnich latach proces podziału prawa na gałęzie przyśpiesza, co Tomasz Stawecki i Piotr Winczorek tłumaczyli między innymi przeobrażeniami w sferze kultury prawnej społeczeństw, powiększeniem przedmiotowego zakresu działania władz publicznych, a nawet wymogami cywilizacji technicznej[61]. Warto zaznaczyć, że w procesie tym występują także zjawiska „usychania" gałęzi, jak na przykład prawa obrotu uspołecznionego,

[55] S. Włodyka: *Problem prawa gospodarczego…*, op. cit., s. 37.
[56] „[…] całość zbioru norm prawnych bywa tak czy inaczej dzielona na podzbiory określane jako gałęzie prawa danego systemu"; [w:] Z. Ziembiński: *Problemy podstawowe…*, op. cit., s. 232.
[57] Z. Ziembiński: *Szkice z metodologii…*, op. cit., s. 111-112.
[58] Z. Ziembiński: *Problemy podstawowe…*, op. cit., s. 11-12.
[59] Z. Ziembiński: *Szkice z metodologii…*, op. cit., s. 109.
[60] Tamże, s. 109.
[61] Jako przykłady autorzy podają pojawienie się prawa atomowego, kosmicznego, informatycznego, prawa papierów wartościowych wprowadzonych do publicznego obrotu; T. Stawecki, P. Winczorek: *Wstęp do…*, op. cit., s. 97.

którego obiecująca perspektywa rozwojowa straciła rację bytu wraz ze zmianą ustroju państwa[62], a także „ożywiania" – na przykład prawa handlowego, które „obumarło" w latach 70. XX wieku[63].

Od wielu dziesięcioleci doktryna akceptuje i stosuje pojęcie system kontroli, a orzecznictwo traktuje je nawet jako dyrektywę interpretacyjną[64]. Wydaje się, że nie ma przeszkód, aby mówić o bazującej na tym systemie gałęzi prawa odnoszącej się do kontroli, znajdującej się w procesie kształtowania i wewnętrznego integrowania. Gałąź ta jest przy tym doniosła, i to nie tylko z powodu znacznej liczby norm prawnych (oraz związanego z tym wzrastającego stopnia skomplikowania systemu), ale także ze względu na rolę jaką pełni – uniwersalnego instrumentu inżynierii społecznej[65]. Kontrolowanie wyznacza, a niekiedy nawet narzuca sposób rozumienia prawa przez kontrolującego. W tym sensie znaczenie tej gałęzi jest większe niż na przykład prawa rolnego czy prawa spółdzielczego, które oddziałują na stosunkowo wąskie dziedziny życia.

Ponieważ dotychczas w doktrynie nie rozważano *expressis verbis* systemu kontroli jako gałęzi prawa, stąd nie sformułowano dla niej nazwy. Uwzględniając zwyczajową konwencję terminologiczną, nazwa powinna składać się z minimum dwóch słów: ze słowa „prawo" oraz ze słowa wyróżniającego tę gałąź, odmiennego od stosowanych już w nazwach innych gałęzi (np. prawo cywilne, prawo gospodarcze, prawo medyczne, prawo pracy, prawo rolne). W sposób oczywisty nasuwa się tu rzeczownik „kontrola", względnie „kontrolowanie". Jednak zbitka wyrazowa „prawo kontroli" czy też „prawo kontrolowania" nie brzmi szczęśliwie, gdyż sugeruje bardziej uprawnienie aniżeli zbiór norm. Wydaje się, że wyrażenie „prawo o kontroli" (względnie „prawo o kontrolowaniu") jest stosowniejsze[66].

Przyjmując prawo o kontroli za gałąź prawa nie uszczuplamy przy tym innych gałęzi, ponieważ wyodrębnienie to nie opiera się na rozłączności, a interesujące nas normy prawne mogą być równocześnie obiektem zainteresowania różnych gałęzi. Na prawo o kontroli nie należy patrzeć ściśle jako na podgałąź prawa administracyjnego, a to z tego powodu, że część podmiotów kontrolujących i podmiotów kontrolowanych znajduje się poza administracją

---

[62] W 1972 r. Stanisław Włodyka twierdził, że prawo obrotu uspołecznionego zyskało „prawo obywatelstwa" w ramach prawa cywilnego; [w:] *Problem prawa gospodarczego…*, op. cit., s. 40.

[63] Z. Ziembiński: *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, PWN, Warszawa 1974, s. 68.

[64] Por.: postanowienie TK z 21.03.2005 r., sygn. akt P 11/04; wyrok WSA w Rzeszowie z 23.09.2009 r., II SA/Rz 321/09 – oba omawiane w dalszej części artykułu.

[65] Na przykład Andrzej Sylwestrzak twierdzi, że osiągnięte w kontroli rezultaty w znacznym stopniu przesądzają o wielu podstawowych decyzjach podejmowanych przez jednostki i grupy społeczne; [w:] A. Sylwestrzak: *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2006, s. 7.

[66] Według stanu na 29.01.2015 r. wyszukiwarka internetowa *google* podaje jedynie 26 wyników dla wyrażenia „prawo o kontroli" (dla „prawa o kontrolowaniu" zaś 2 wyniki) – wszystkie w innym znaczeniu i kontekście niż przeze mnie zaproponowany, np. jako „prawo o kontroli publikacji i widowisk", „prawo o kontroli robotniczej", „prawo o kontroli radarowej", „prawo o kontroli budżetowej".

publiczną (podgałęzią prawa administracyjnego może być „prawo o kontroli administracji"). Zresztą wyodrębnienie prawa o kontroli zdejmuje poniekąd z administratywistów zadanie szczegółowego opisu i badania systemu kontroli, które jest niekomfortowe o tyle, że często wymaga uwzględnienia wątków pozaadministracyjnych. Z drugiej strony należy pamiętać, że prawo o kontroli zawsze będzie ściśle powiązane z prawem administracyjnym, ponieważ znaczna część kontroli przeprowadzana jest w administracji. Ponadto nie jest wskazane, a nawet możliwe, całkowite odcięcie się od dorobku nauki o administracji i stworzenie od podstaw własnego. W każdym razie, postulatu wyodrębnienia prawa o kontroli nie należy rozumieć jako propozycji przebudowy całego stosowanego dotąd podziału prawa na gałęzie, lecz jako wydzielenie odbywające się w poszanowaniu akceptowanych już sposobów klasyfikacji prawa.

Nic nie stoi na przeszkodzie, aby z prawa o kontroli – w miarę rozwoju jego naukowego opracowywania – mogły wyodrębniać się podgałęzie. Zresztą akceptacja potrzeby istnienia systemu kontroli musi wiązać się z określeniem jego wewnętrznej systematyzacji. Zakres przedmiotowy prawa o kontroli jest na tyle szeroki i różnorodny, że z pewnością prędzej czy później dojdzie do zawężania pól badawczych, a w związku z tym i wyróżnienia podsystemów.

Nauka o kontroli

W tej części artykułu omówię perspektywy, jakie wiążą się z naukowym opracowywaniem prawa o kontroli. Jest to istotne o tyle, że tylko takie gałęzie prawa, które są przydatne z jakichś ważnych względów poznawczych mogą liczyć na trwałe uznanie doktryny. Klasyfikacja prawa nie jest bowiem celem samym w sobie. Niezależnie od logicznych warunków poprawności klasyfikacji, tylko taka jest pożyteczna, która ułatwia poznanie rzeczywistości normatywnej i socjologicznej oraz oddziaływanie prawem na stosunki społeczne[67]. Zazwyczaj wyróżnienie nowej gałęzi prawa wpływa na wyodrębnienie opracowującej ją dyscypliny szczegółowych nauk prawnych[68] i w tym przejawia się jej doniosłość. Ustalenie, czy zaistniały warunki dla powstania dyscypliny „prawo o kontroli" wymaga jednak uprzedniego krótkiego objaśnienia, jakie cechy powinna mieć dyscyplina naukowa w ramach szczegółowej nauki prawnej.

Zygmunt Ziembiński określa naukę prawną jako zbiór twierdzeń (oraz działań zmierzających do sformułowania twierdzeń) dotyczących tego, co jest obowiązującym prawem lub twierdzeń charakteryzujących systemy prawne, ich elementy, genezę i oddziaływanie[69]. Co więcej, z twierdzeniami tymi łączy się treściowo cały kompleks dalszych twierdzeń o zjawiskach prawnych, które mogą być podstawą do formułowania dyrektyw technicznych co do sposobu osiągania zamierzonych celów przez

[67] S. Włodyka: *Problem prawa gospodarczego*…, op. cit., s. 43-44.
[68] Z. Ziembiński: *Szkice z metodologii*…, op. cit., s. 114; autor zastrzega, że nie jest to zależność prosta.
[69] Z. Ziembiński: *Problemy podstawowe*…, op. cit., s. 7.

odpowiednie stanowienie czy stosowanie prawa[70]. Wyodrębnianie się nauk prawnych jest zjawiskiem naturalnym, niekiedy nawet spontanicznym i przypadkowym, postępującym w miarę wzrastania złożoności systemu prawa. To zazwyczaj charakterystyka poszczególnych gałęzi prawa wymaga odmiennego podejścia metodologicznego, co daje asumpt do wyróżnienia właściwych im dyscyplin naukowych (nauki prawne stanowią przy tym najczęściej nauki o poszczególnych gałęziach systemu prawa).

Jeśli więc wyodrębnienie gałęzi prawo o kontroli ma mieć jakąś przyszłość, powinno się wiązać z naukowym opracowywaniem, to jest stałym wzbogacaniem zbioru twierdzeń o pewnych cechach wspólnych, właściwych dla tej dyscypliny naukowej. Istotne przy tym jest to, że spełniony został warunek konieczny dla zaistnienia nauki prawnej o kontroli – wyodrębniony przedmiot badawczy, i to mający atrybut systemu. Nie jest za to ważny stan jej rozwoju: dla Zygmunta Ziembińskiego dyscyplina naukowa, podobnie jak gałąź prawa, nie musi być wcale ukształtowana i w pełni skrystalizowana, aby mówić o jej istnieniu[71].

Moim zdaniem, użyta przez Michała Zembatego, Juliana Gnoińskiego i Stanisława Kałużnego nazwa „nauka o kontroli" jest optymalnym określeniem przedmiotu dyscypliny naukowej opracowującej „prawo o kontroli".

W 2008 r. Stanisław Kałużny napisał, że naukowcy zajmujący się teorią kontroli dość powszechnie naukę o kontroli traktują jako dyscyplinę – „jako jeden z działów nauki należący do grupy ogólnej nauk społeczno-ekonomicznych"[72]. Nie mogę potwierdzić tej konstatacji, zwłaszcza że autor nie zilustrował jej żadnymi przykładami. W przeanalizowanych przeze mnie opracowaniach pojęcie nauka o kontroli pojawia się rzadko i zdawkowo, raczej jako figura stylistyczna aniżeli przemyślana koncepcja. Wyjątkiem jest monografia Stanisława Kałużnego z 2008 r. pt. „Kontrola wewnętrzna: teoria i praktyka", w której autor posłużył się tym terminem nieprzypadkowo (wyróżnił go w tekście przez pogrubienie), a następnie sformułował zakres i cele, które wypada zacytować tu dosłownie[73]. I tak, nauka o kontroli powinna:

---

[70] Tamże, s. 7.

[71] W odniesieniu do nowych gałęzi – prawa spółdzielczego, prawa obrotu gospodarczego i prawa pracy Z. Ziembiński pisał: „Są to takie gałęzie prawa – a w związku z tym i traktujące o nich dyscypliny naukowe, które są dopiero w toku kształtowania się i które nie skrystalizowały się jeszcze w pełni"; [w:] *Problemy podstawowe…*, op. cit., s. 11-12.

[72] S. Kałużny: *Kontrola wewnętrzna…*, op. cit., s. 46.

[73] To jest wraz z wyróżnieniami tekstowymi autora. Ponadto w toku kwerendy przeprowadzonej w wyszukiwarce internetowej *google* znalazłem jedno opracowanie, w którym jest mowa o nauce o kontroli w omawianym tu znaczeniu: „Kontrola finansowa i skarbowa" z 6.03.2010 r., być może oparte na książce S. Kałużnego o kontroli wewnętrznej. Napisano w nim, że nauka o kontroli buduje zasady kontroli, co powinno „sprawiać większą efektywność", a ponadto, że odnosi się ona do: 1) wyjaśnienia funkcji oraz istoty kontroli (umiejętności praktycznych); 2) wyjaśnienia i ustalenia ogólnych zasad skutecznego wykonania kontroli; 3) wskazania, jakie odchylenia wykonań od wyznaczeń są najbardziej charakterystyczne, typowe: <http//docs4.chomikuj.pl/660313102,PL,0,0, Kontrola-fin.skarbowa>, dostęp 17.01.2015 r.

- „wyjaśniać istotę oraz funkcje kontroli jako umiejętności praktycznej;
- ustalać ogólne zasady skutecznego wykonywania kontroli;
- wskazywać kryteria oceny kontrolowanej działalności, a w związku z tym doboru metod kontroli;
- stwierdzać na podstawie praktyki kontrolnej:

– jakie typowe odchylenia wykonań od wyznaczeń zdarzają się najczęściej,
– jakie są tego przyczyny i jakie jest ich znaczenie,
– jakimi sposobami można wykrywać dane odchylenie,
– w jakim stopniu symptomatyczne są danego typu odchylenia dla występowania innego typu odchyleń itp."[74].

Są to stwierdzenia warte poważnego rozważenia i rozwinięcia, ponieważ dotykają kwestii zasadniczych. Tutaj ograniczę się tylko do uwagi, że tak określone cele i zakres nauki o kontroli wychodzą naprzeciw powszechnie zgłaszanym oczekiwaniom, w tym korespondują z ogólnym postulatem Michała Zembatego, aby ukierunkować naukę o kontroli na zagadnienia prakseologiczne[75].

Naukowe opracowywanie prawa o kontroli może z powodzeniem uwzględniać wszystkie trzy typy problematyki, jakie z reguły podejmują dojrzałe nauki prawne: teoretyczną, dogmatyczną i socjotechniczną[76]. Pierwsza dotyczy budowy teorii zjawisk prawnych we wszystkich ich aspektach (omawiam ją osobno w podtytule „teoria kontroli"), druga sprowadza się do ustalania norm należących do rozważanego systemu prawa, a trzecia dąży do określenia, jak za pomocą środków prawnych (tj. stanowienia i stosowania prawa) wywołać określone zmiany w życiu społecznym[77]. Ważnym zadaniem stojącym przed nauką o kontroli, tak jak przed wszystkimi szczegółowymi naukami prawnymi, jest odtwarzanie na podstawie różnorodnych faktów prawotwórczych pewnej całości nie tylko spójnej wewnętrznie, ale także stanowiącej całość przejrzyście skonstruowaną i funkcjonalnie powiązaną[78]. Nie chodzi bynajmniej o usilne dążenie do pełnego ujednolicania instytucji prawa o kontroli, lecz o konsekwentne rekonstruowanie założonych przez prawodawcę zasad systemu kontroli, jak też racjonalnych powodów jego wewnętrznych różnorodności. Nauka o kontroli powinna zmierzać zwłaszcza do opisania systemu ocen stosowanych przez kontrolujących na wszystkich etapach szeroko pojętego „procesu kontrolnego".

Wyzwaniem dla nauki o kontroli jest też pogłębianie badań nad prawem operatywnym (tzn. nad decyzjami stosowania prawa stanowionego). Jest to zagadnienie o tyle istotne, że prawo operatywne stanowi doniosły sposób ekspresji prawa stanowionego. Należy zauważyć, że kontrolujący

[74] S. Kałużny: *Kontrola wewnętrzna*…, op. cit., s. 21-22.
[75] M. Zembaty: *Z rozważań*…, op. cit., s. 58-59.
[76] Z. Ziembiński: *Problemy podstawowe*…, op. cit., s. 18.
[77] Tamże, s. 18-21.
[78] Tamże, s. 30-31.

podejmują decyzje stosowania prawa dwojakiego rodzaju. Pierwsze związane są ze stosowaniem norm prawnych regulujących ich własne uprawnienia kontrolne, sposób zorganizowania, powinności itd. Drugi typ decyzji to formułowanie wzorców powinnego zachowania dla kontrolowanych. Obie sfery działalności zostały jak dotąd tylko pobieżnie spenetrowane, co może się poniekąd wiązać z utrudnionym dostępem do materiałów źródłowych (część z nich jest objęta tajemnicą kontrolerską). Tymczasem poważnie należy podchodzić do podkreślanego między innymi przez Jerzego Wróblewskiego znaczenia prawa operatywnego w funkcjonowaniu prawa[79], zwłaszcza że pierwsze takie postulaty w stosunku do kontroli pojawiły się już dawno: na przykład w 1969 r. Jerzy Stępiński stwierdził, że jednym z podstawowych zadań w dyskusji nad teoretycznymi założeniami kontroli powinno być badanie prawidłowości wyznaczeń[80].

Wszystkie wymienione zadania nauki o kontroli nie są katalogiem zamkniętym. Na przykład istnieje potrzeba dalszych studiów dotyczących znaczenia konstytucyjnie zapewnionej „naczelności" Najwyższej Izby Kontroli w systemie kontroli, w tym jej roli w wyznaczaniu porządku tegoż systemu. Nie zostało to dotychczas dostatecznie wyjaśnione, o czym świadczą między innymi wątpliwości Romana Hausera, który zastanawiając się nad znaczeniem instytucji kontrolnych dla praworządnego funkcjonowania państwa, rozważał podjęcie dyskusji nad zmianami legislacyjnymi, które mogłyby doprowadzić do uczynienia z NIK jedynego podmiotu uprawnionego do badania różnych organów i jednostek organizacyjnych pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności[81]. Warto także zintensyfikować debatę nad konsekwencjami prawnymi postulatu rozbudowania tradycyjnego trójpodziału władz o osobną władzę – kontrolującą[82].

Teoria kontroli

Spośród trzech typów problematyki nauki o kontroli dotychczas nie poruszałem jeszcze teoretycznej. Temat ten nasuwa się niejako naturalnie, ponieważ bądź co bądź ostatecznym celem każdej należycie rozwiniętej nauki jest – jak zaznacza Zygmunt Ziembiński – ujęcie jej dorobku w postaci teorii naukowej, to znaczy

[79] „Jeżeli nauka nie traktuje tych decyzji jako prawa obowiązującego, to stanowią one istotny wskaźnik tego, jak reguły prawne są rozumiane i interpretowane w procesie ich stosowania": J. Wróblewski: *Rozumienie prawa i jego wykładnia*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław – Łódź (etc.) 1990, s. 6.

[80] J. Stępiński: *Jeszcze o fakcie kontrolnym*, „Kontrola Państwowa" nr 3/1969, s. 55.

[81] *Znaczenie instytucji kontrolnych dla praworządnego funkcjonowania państwa*, „Kontrola Państwowa" nr 1/2010, wydanie specjalne, s. 61.

[82] Nie przesądzając tej kwestii, Małgorzata Niezgódka-Medek napisała: „w piśmiennictwie zwrócono uwagę, że usytuowanie tych organów, w szczególności Najwyższej Izby Kontroli, w osobnej części Konstytucji […] dowodzi podjęcia przez ustrojodawcę trafnej próby rozbudowania tradycyjnego trójpodziału władz o osobną władzę kontrolującą"; [w:] *Pozycja ustrojowa Najwyższej Izby Kontroli – nowelizacja ustawy o NIK z 2010 r.*, „Kontrola Państwowa" nr 3/2013, s. 32. Autorka powołała się na A. Sylwestrzaka, m.in. na jego referat *Status prawny NIK w świetle Konstytucji RP i standardów UE*, „Kontrola Państwowa nr 2/2002, s. 51-52. Jednocześnie autorka zaznaczyła, że w piśmiennictwie dostrzega się raczej brak akceptacji takiego stanowiska.

uporządkowanego zbioru zdań, uzasadnionych odpowiednio do reguł poznawczych danej nauki i dających się wyjaśnić przez pewien zespół naczelnych hipotez[83]. Przenosząc to na grunt zagadnień kontroli, można by stwierdzić, że do celu nauki o kontroli programowo powinno należeć wypracowanie teorii dającej teoretyczny opis zjawisk prawnych, i to opisu w dwóch aspektach – językowym (formalnym) oraz realnym (psychologicznym lub socjologicznym)[84].

Doktryna od dawna interesuje się teoretycznymi aspektami kontroli i to na tyle intensywnie, że powstała nawet nazwa „teoria kontroli", stosowana od późnych lat 60. ubiegłego wieku. W 1969 r. Zdzisław Wiechowski opublikował w „Kontroli Państwowej" artykuł, w którym informował o bogatym dorobku w dziedzinie teorii kontroli, ukształtowanym na tle działalności NIK, co jego zdaniem, poświadczały zebrane i uporządkowane doświadczenia, wydane prace oraz szeroka dyskusja[85]. Dla Michała Zembatego – sprawozdającego rok wcześniej stan teorii kontroli – nie ulegało jednak wątpliwości, że w stosunku do wagi i rozmiaru zagadnienia opracowania na ten temat są nieliczne[86]. Podobną obserwacją podzielił się na początku lat 70. ubiegłego wieku Julian Gnoiński, wskazując na potrzebę podjęcia prac zmierzających do naukowego opracowania podstawowych pojęć dotyczących kontroli[87]. Według niego, opracowania teoretycznego wymagały między innymi: system kontroli w państwie i jego elementy, ocena efektywności działania kontrolnego, metody kontroli i zastosowanie informatyki w działalności kontrolnej[88]. Dla zapewnienia sprawnego przebiegu procesów wykonywania kontroli proponował nawet napisanie „traktatu o dobrej kontroli", zawierającego „zbiór teoretycznych zasad i wskazówek, które byłyby przydatne dla każdego rodzaju i formy kontroli, niezależnie od tego, jaki jest jej przedmiot"[89]. Podobne stanowisko reprezentował Jerzy Stępiński, który na łamach „Kontroli Państwowej" dał wyraz poparcia dla teoretycznych zasad porządkujących proces kontroli[90]. Stosunkowo niedawno zaś, bo w 2008 r., Stanisław Kałużny stwierdził, że we „współczesnym polskim

[83] Z. Ziembiński: *Problemy podstawowe…*, op. cit., s. 52.
[84] Zdaniem Z. Ziembińskiego, jeśli teoria zjawisk prawnych ma mieć charakter wszechstronny i wyczerpujący, a nie fragmentaryczny, to powinna dawać opis teoretycznych zjawisk prawnych w tych właśnie aspektach: *Problemy podstawowe…*, op. cit., s. 53.
[85] Według niego, dorobek w dziedzinie teorii kontroli powinien stanowić „vademecum rozumnego działania inspektora"; [w:] Z. Wiechowski: *Fakt kontrolny – teoria a praktyka*, „Kontrola Państwowa" nr 6/1969, s. 56.
[86] M. Zembaty: „Kontrola Państwowa" nr 4/1968, s. 59.
[87] „Szybkiego opracowania naukowego wymagają również podstawowe zagadnienia teorii kontroli. Chodzi tu o zebranie i badawcze opracowanie podstaw i ogólnych zasad teoretycznych sprawnego działania kontrolnego. Potrzeba taka wynika zarówno z praktyki, jak i istoty oraz współczesnego pojęcia kontroli". J. Gnoiński: *Kontrola a rozwój działalności naukowo-badawczej i postępu technicznego w gospodarce narodowej*, „Kontrola Państwowa" nr 1/1970, s. 9.
[88] J. Gnoiński: *Próba określenia pojęcia i istoty kontroli*, „Kontrola Państwowa" nr 2/1972, s. 32.
[89] J. Gnoiński: *Kontrola a rozwój działalności…*, op. cit., s. 9.
[90] J. Stępiński: *Jeszcze o fakcie…*, op. cit., s. 55-56.

piśmiennictwie dotyczącym teorii kontroli dość powszechnie uznaje się, że ma ona wyjaśniać, ustalać, porządkować, zaadaptować i rozwijać dotychczasową wiedzę", w tym wyjaśniać istotę pojęcia kontroli i ustalać ogólne zasady sprawnego wykonywania kontroli[91].

Jedną z pierwszych prób ujęcia w zarysie ważniejszych zagadnień teorii kontroli stanowi monografia Juliana Gnoińskiego pt. „Wybrane zagadnienia teorii kontroli" z 1973 r. Jednak autor skupił się w niej przede wszystkim na perspektywie właściwej dla teorii organizacji i zarządzania oraz cybernetyki (nawet posłużył się pojęciem „cybernetyzacja kontroli"). Niemniej jednak wypada docenić omówienie przez niego systematyki form działania kontrolnego, kryteriów kontroli, a także wyznaczeń (interesująca z polemicznego punktu widzenia wydaje się konstatacja, że tworzenie wyznaczeń nie należy do czynności kontrolnych i nie mieści się w pojęciu kontroli)[92]. O teorii kontroli, ze szczególnym akcentowaniem kontekstu prawnosystemowego, pisał natomiast Czesław Bielecki w książce pt. „System kontroli w PRL. Organizacja i zasady funkcjonowania"[93] z 1981 r.

Pomimo wysiłku doktryny, w ciągu ponad czterdziestu lat jakie upłynęły od pierwszych opracowań w literaturze, teoria kontroli wciąż nie doczekała się należytego rozwinięcia i nadal podnosi się potrzebę systemowego opracowania takich podstawowych zagadnień, jak zasady kontroli, zakres podmiotowy i przedmiotowy kontroli oraz metody przeprowadzania kontroli. Zapewne jedną z przyczyn tego stanu jest złożona natura kontroli i trudności w rozdzieleniu różnej optyki postrzegania kontroli w odniesieniu do teoretycznych badań nad jej istotą, treścią, sposobami realizacji, jak i rolą w procesach zorganizowanych działań[94].

Nasuwa się spostrzeżenie, że dotychczas teoria kontroli pozostawała na etapie spontanicznego konstruowania swojej odrębności, właściwym dla wczesnej fazy rozwoju nauki. Kolejny etap – u progu którego zapewne teraz stoimy – to już świadome metodologicznie budowanie teorii zjawisk prawnych, co może nastąpić po uprzednim określeniu zakresu przedmiotowego i podmiotowego systemu kontroli oraz opracowaniu odpowiedniej aparatury pojęciowej. Ta ostatnia wymaga przede wszystkim uporządkowania, ponieważ na

[91] S. Kałużny: *Kontrola wewnętrzna…*, op. cit., s. 46. Autor nie podaje jednak przykładów piśmiennictwa. W tekście znajduje się najprawdopodobniej błąd redakcyjny, polegający na niepotrzebnym dodaniu słowa „nie": „powszechnie nie uznaje się". Z kontekstu wypowiedzi wynika, że to przeczenie jest omyłkowe. W przeciwnym razie wycofuję się z całej wypowiedzi w odniesieniu do tej książki.

[92] J. Gnoiński: *Wybrane zagadnienia…*, op. cit., s. 29-30; podobne stanowisko autor ten zaprezentował w artykułach: *Próba określenia…*, op. cit., s. 26; *Niektóre zagadnienia teorii działania kontrolnego*, „Kontrola Państwowa" nr 7/1974, s. 7.

[93] PWE, Warszawa. W książce tej Cz. Bielecki podjął próbę wyjaśnienia istoty kontroli i kompleksowego omówienia systemu funkcjonowania kontroli, głównie z punktu widzenia aspektów prawno-organizacyjnych. Zob. także recenzję Jana Śliwy tejże monografii zamieszczoną w „Kontroli Państwowej" nr 3/1981, s. 107-110.

[94] Szeroko pisze o tym J. Jagielski [w]: *Kontrola administracji…*, op. cit., s. 12.

przestrzeni lat pojawiło się w piśmiennictwie wiele zapomnianych już pojęć związanych z kontrolą, na przykład: „zjawisko kontrolne”[95], „aparat kontroli”[96], „proces kontroli”[97], „fakt kontrolny”[98], „cykl kontrolny”[99], „działanie kontrolne”[100], „wzory kontrolne”[101], „instrumenty kontroli”[102], „rozpoznanie kontrolne”[103]. Dziś już mogą się one wydawać anachronizmami, niemniej jednak warto przyjrzeć się im raz jeszcze pod kątem przydatności dla rozwoju teorii kontroli. W normalnej sytuacji pojęcia prawne i ich rozumienie ulegają ewolucyjnym przeobrażeniom w ramach prowadzonego dyskursu, lecz teoria kontroli nie zawsze rozwijała się w optymalnym środowisku, a czynnikiem zaburzającym ten proces była zmiana ustroju, która wymusiła rewizję wielu stanowisk, dezaktualizując niektóre z nich. Wydaje się jednak, że ani transformacja ustrojowa, ani będące jej konsekwencją zmiany systemu prawnego nie spowodowały zerwania ciągłości najistotniejszych wątków badań nad kontrolą, chociaż jeszcze w latach 70. ubiegłego stulecia jednoznacznie twierdzono, że „instytucje prawne i prawne formy kontroli administracji wykształcone w prawie burżuazyjnym – nie znajdują w zasadzie żadnej analogii, poza mylącymi właśnie zbieżnościami nomenklaturowymi, ani też żadnej kontynuacji w instytucjach kontroli administracji występujących, i rozwijanych w systemie prawnym państwa socjalistycznego”[104].

Zasady postępowania kontrolnego

Dojrzała dyscyplina naukowa dąży (na ile to tylko możliwe) do formułowania zasad prawa, to jest norm o fundamentalnym charakterze w danej gałęzi prawa[105]. Są one często – jak zaznacza Zygmunt Ziembiński – wynikiem naukowego opracowania prawa *ex post* (tzn. po wydaniu aktów prawotwórczych), jak również przejawem tradycji oraz rezultatem przemyśleń poprzedzających wydanie aktu normatywnego[106].

Zasadami postępowania kontrolnego interesowano się szczególnie w latach 60. ubiegłego wieku. Patronat nad zbieraniem i wzbogacaniem poglądów objął zespół redakcyjny „Kontroli Państwowej”. Ówczesny redaktor naczelny Zygmunt Sztajerwald napisał nawet, że zawarte na ten temat w licznych artykułach „rozważania i przekazywane doświadczenia praktyczne” stanowią „cenny wkład

[95] M. Zembaty: *Z rozważań…*, op. cit., s. 58.
[96] Tamże, s. 58.
[97] T. Owczarek: *Jedność formy i treści procesu kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 5/1970, s. 20.
[98] M. Zembaty: *Z rozważań…*, op. cit., s. 61; Z. Wiechowski: *Fakt kontrolny…*, op. cit., s. 58.
[99] J. Gnoiński: *Próba określenia…*, op. cit., s. 28
[100] J. Gnoiński: *Wybrane zagadnienia…*, op. cit., s. 23, 28-29.
[101] Tamże, s. 72.
[102] S. Kałużny, J. Szczepaniak: *Kontrola państwowa…*, op. cit., s. 23-24.
[103] Tamże, s. 21.
[104] J. Homplewicz: *Kontrola administracji…*, op. cit., s. 19. Cytat zachowuje oryginalny układ tekstu.
[105] Ściślej mówiąc, fundamentalne znaczenie w danej gałęzi prawa lub porządku prawnym mają zasady w znaczeniu dyrektywalnym; por. T. Stawecki, P. Winczorek: *Wstęp do…*, op. cit., s. 75-76.
[106] Z. Ziembiński: *Problemy podstawowe…*, op. cit., s. 35.

w kształtowanie się zrębów **teorii kontroli**"[107] (wyróżnienie L.M.). Ubolewał on jednocześnie nad przyczynkarskim charakterem i rozproszeniem badań, zwłaszcza że już wówczas respektowanie sprecyzowanych zasad postępowania kontrolnego stanowiło podstawę oceny prawidłowości postępowania kontrolujących[108]. Pewnej próby zmierzenia się z tym problemem dokonał Andrzej Sylwestrzak w książce pt. „Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej" z 2006 r., gdzie z teoretycznego punktu widzenia wyróżnił dwa pojęcia wyjściowe: „ustrój kontroli publicznej" i „system organów kontroli"[109]. Wyjaśniał, że to pierwsze pojęcie wskazuje na katalog teoretycznych zasad, na podstawie których ustanowiony został cały system organów kontroli w państwie. Twierdził też, że w skład pojęcia ustroju kontroli publicznej wchodzą teoretyczne zasady funkcjonowania organów kontroli występujące jako określone wartości ideowe i na tej podstawie mówił o aksjologii, czyli systemie wartości leżących u podstaw systemu organów kontroli[110]. O zasadach kontroli (a ściślej: o zasadach prakseologicznych procesu kontroli) pisał też Michał Zembaty, dostrzegając w nich przejaw aktywności teorii kontroli[111].

W odniesieniu do działalności kontrolnej doktryna określiła szereg zasad składających się na ustrój kontroli publicznej[112], z których najbardziej znane są zasady: bezstronności (obiektywności), efektywności, podmiotowości, kontradyktoryjności, prawdy materialnej, pisemności, legalności, oficjalności kontroli, planowości, jawności, minimalizowania dolegliwości czynności kontrolnych, źródłowości i bezpośredniości badań, przedmiotowości, sprawności postępowania[113]. Wypada zauważyć, że w ciągu trwającego ponad pół wieku dyskursu pojawiało się w literaturze wiele innych zasad, obecnie rzadziej

[107] Z. Sztajerwald: *W sprawie normatywnego określenia zasad postępowania w procesie kontroli*, „Kontrola Państwowa" nr 2/1969, s. 15 (wstęp od Redakcji).
[108] Tamże, s. 15.
[109] A. Sylwestrzak: *Kontrola administracji publicznej…*, op. cit., s. 11-12.
[110] Tamże, s. 12.
[111] M. Zembaty: *Z rozważań…*, op. cit., s. 59.
[112] Zob. A. Sylwestrzak: *Kontrola administracji publicznej…*, op. cit., s. 12.
[113] Zasady te pojawiają się w literaturze, m.in.: *zasada bezstronności* (*obiektywności*): E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Wyd. Difin, Warszawa 2011, s. 98; *zasada efektywności*: A. Sylwestrzak: *Kontrola administracji publicznej…*, op. cit., s. 12; *zasada podmiotowości:* T. Owczarek: *Jedność formy…*, op. cit., s. 20; *zasada kontradyktoryjności:* Z. Sztajerwald: *W sprawie normatywnego określenia zasad…*, op. cit., s. 23; *zasada prawdy materialnej*: E. Ochendowski: *Prawo…*, op. cit., s. 365; *zasada pisemności*: A. Piaszczyk: *Kontrola wewnętrzna w praktyce: vademecum wiedzy dla kontrolera wewnętrznego, zewnętrznego i audytora*, Europejskie Centrum Ekonomiczne „Prestiż", Lublin 2009, s. 7-8; *zasada legalności:* A. Sylwestrzak: *Kontrola administracji publicznej…*, op. cit., s. 12; *zasada oficjalności kontroli:* A. Sylwestrzak: *Kontrola administracji publicznej…*, op. cit., s. 12; *zasada planowości*, S. Kałużny, J. Szczepaniak: *Kontrola państwowa…*, op. cit., s. 135; *zasada jawności:* M. Antoniak: *Kontrola rządowa w administracji publicznej,* Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 86; *zasada minimalizowania dolegliwości czynności kontrolnych:* M. Antoniak: *Kontrola rządowa…* op. cit., s. 86; *zasady źródłowości i bezpośredniości badań, przedmiotowości, sprawności postępowania:* S. Kałużny: *Kontrola wewnętrzna…*, op. cit., s. 120.

przytaczanych, na przykład: zasada faktu kontrolnego (postulowana jako zasada podstawowa, z której wynikają wszystkie pozostałe zasady)[114], zadanego tematu, kompleksowości badania kontrolnego, źródłowości badań, bezpośredniości badań, szybkości i operatywności kontroli, koncentracji przyczynowej, proporcji[115], jednolitości, niezależności, rzeczowości i kultury kontroli[116]. Wszystkie one zostały sformułowane w różnych kontekstach i wciąż wymagają kompleksowego opracowania naukowego, niemniej już dziś niektórym z nich nadaje się rangę prawnie wiążącą. Na przykład zasada obiektywizmu została opisana w „Ogólnych standardach kontroli NIK"[117] i stosują ją między innymi organy orzecznicze Izby do wyprowadzania w procesie wykładni norm regulujących postępowanie kontrolne (na przykład obowiązku zapewnienia aktualności informacji zawartych w wystąpieniu pokontrolnym)[118]. Niektóre z zasad straciły rację bytu z powodu zmiany ustroju, na przykład: zasada centralizmu demokratycznego, współdziałania kontroli z Partią, masowymi organizacjami społecznymi i obywatelami, zaś inne – takie jak zasada dążenia do doskonalenia życia państwowego – domagają się zredefiniowania[119].

Stan nauki o kontroli

Do tradycji literatury prawniczej należy dokonywanie periodycznych podsumowywań stanu poszczególnych dyscyplin naukowych oraz omawianie dynamiki i kierunków ich rozwoju[120]. Wzorując się na tych opracowaniach, przeprowadzę krótki remanent opracowań naukowych odnoszących się do kontroli, które można by zakwalifikować jako dorobek nauki o kontroli. Chciałbym jednak podkreślić, że ich autorzy nie identyfikowali się jako przedstawiciele odrębnej dyscypliny naukowej, stąd systematyzacja ich wypowiedzi ma charakter poniekąd sztuczny, a być może i spekulatywny. Ponadto, jak każde tego rodzaju podsumowanie, także i to nacechowane jest subiektywizmem, w tym subiektywizmem wyboru.

Rozległość problematyki kontroli jest na tyle duża, że zdecydowałem się na pewne metodologiczne uproszczenie i zbadanie przede wszystkim zasobów biblioteki NIK,

[114] Z. Sztajerwald: *W sprawie normatywnego określenia zasad…*, op. cit., s. 21, 26.
[115] J. Stępiński: *Jeszcze o fakcie…*, op. cit., s. 54. Z. Sztajerwald: *W sprawie normatywnego określenia zasad…*, op. cit., s. 15-26.
[116] A. Sylwestrzak: *Kontrola państwowa w europejskich krajach socjalistycznych*, PWN, Warszawa 1986, s. 68-71.
[117] *Podręcznik kontrolera NIK. Ogólne standardy działalności NIK*, 2003 r., B1, s. 8. Dokument dostępny na stronie: <http://portal.nik.gov.pl/metodyki-kontroli-i-rozwoju-zawodowego/dokumenty-ogolnodostepne/ podrecznik-kontrolera-nik.html>.
[118] Uchwała zespołu orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z 18.09.2014 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. Opisałem ją w artykule pt. *Jednolitość orzecznictwa Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa" nr 4/2015, s. 50-51.
[119] Zasady kontroli w europejskich państwach socjalistycznych omawia A. Sylwestrzak [w]: *Kontrola państwowa w europejskich…*, op. cit., s. 68-71.
[120] Zob. np. A. Mączyński: *Uwagi o stanie nauki polskiego prawa cywilnego*, „Państwo i Prawo" nr 6/2011, s. 3-17.

zwłaszcza że regulaminowo nastawiona jest ona na gromadzenie najważniejszych opracowań poświęconych kontroli (i to nie tylko Izby)[121]. Takich prac jest tam wiele; samo wyszukanie w katalogu bibliotecznym Sowa Windows według hasła przedmiotowego „kontrola" dało 1259 rekordów[122], w tym ponad 100 monografii w całości poświęconych kontroli[123].

Znaczna część tych monografii odnosi się do kontroli szeroko pojętych finansów, zwłaszcza problematyki kontroli podatkowej, skarbowej i celnej (interesowali się tym m.in. Andrzej Baczyński, Ryszard Bełdzikowski, Dariusz Jankowiak, Stanisław Kałużny, Kazimiera Winiarska, Tadeusz Zawadzak)[124]. Popularnością cieszą się zagadnienia związane z kontrolą wewnętrzną, zarówno w ujęciu teoretycznym, jak i praktycznym. Stanisław Kałużny do „klasyków kontroli wewnętrznej" zalicza: Bohdana Glińskiego, Juliana Gnoińskiego, Jacka Jagielskiego, Mieczysława Klimasa, Bolesława Kuca, Jacka Mareckiego, Władysława Jachniaka, Leona Kurowskiego, Czesława Paczułę, Zygmunta Sztajerwalda, Czesława Trepnera i Kazimierza Wierzbickiego[125]. Ponadto w ostatnich latach napisano wiele monografii poświęconych kontroli zarządczej, audytowi oraz kontrolingowi – zagadnieniom stosunkowo nowym, dopiero adaptującym się w polskim systemie kontroli. Podobnie rzecz się ma z problematyką kontroli środków unijnych.

Kontrola administracji jest z kolei przedmiotem zainteresowania między innymi Olgi Bujkowej, Jacka Jagielskiego, Barbary Jaworskiej-Dębskiej, Jacka Langa, Andrzeja Sylwestrzaka[126]. Pojawiły się także liczne monografie o administracji samorządowej[127]. Kilku autorów poświęciło

[121] Paragraf 7 pkt 1 *Regulaminu Biblioteki NIK* (załącznik do zarządzenia nr 7/2004 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 14.04.2004 r.) stanowi, że gromadzenie zbiorów obejmuje w szczególności: nabywanie książek z zakresu prawa, ekonomii, organizacji i zarządzania, członkostwa w Unii Europejskiej, zagadnień związanych z tematami planowanych kontroli, wydawnictw związanych z kontrolą państwową i wewnętrzną w Polsce i w innych krajach.

[122] Według stanu na 4.02.2015 r.

[123] To jest nawet więcej niż w katalogu Biblioteki Narodowej pod tym samym hasłem przedmiotowym: w katalogu Biblioteki Narodowej znajdują się 172 hasła przedmiotowe dotyczące „kontroli", a w nich 1108 monografii: <http://alpha.bn.org.pl/search*pol>, dostęp 5.02.2015 r.

[124] Na przykład: A. Baczyński: *Kontrola podatkowa i skarbowa: postępowanie podatkowe i odwoławcze: postępowanie pokontrolne skarbowe*, „Difin", Warszawa 1998; R. Bełdzikowski: *Kontrola skarbowa: uprawnienia, struktura, skuteczność*, „Difin", Warszawa 2011; D. Jankowiak: *Kontrola dokumentacji podatku VAT: rejestry, deklaracje, faktury…2006*, Oficyna Wydawnicza „Unimex", Wrocław 2006; S. Kałużny, T. Zawadzak: *Kontrola gospodarcza w jednostkach budżetowych*, „Kwantum", Warszawa 1999; K. Winiarska: *Kontrola finansowo-księgowa: poradnik dla księgowych, właścicieli i pracowników urzędów skarbowych*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk-Wrzeszcz 1996.

[125] S. Kałużny: *Kontrola wewnętrzna…*, op. cit., s. 11-12.

[126] O. Bujkowa, J. Jagielski, J. Lang: *Kontrola administracji*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1986; A. Sylwestrzak: *Kontrola administracji*, „Miscellanea" Wyd. Uczelniane Bałtyckiej Wyższej Szkoły Humanistycznej, Koszalin 1998; B. Jaworska-Dębska: *Kontrola pozasądowa administracji*, [w]: Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl: *Prawo administracyjne: pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, „Difin", wyd. III, Warszawa 2004, s. 435-461.

[127] A. Baczyński: *Kontrola działalności rad i zarządów gmin (miast) i jednostek podporządkowanych gminom*, „Difin", Warszawa 2000; A. Borodo: *Kontrola i nadzór nad działalnością finansową gminy*, „Dom Organizatora", Toruń: TNOiK 1995.

się badaniu skomplikowanej materii kontroli zamówień publicznych[128]. Stanisław Kałużny i Józef Szczepaniak rozwinęli natomiast badania historycznoprawne[129], a ich monografia z 1980 r. o genezie i rozwoju instytucji kontroli państwowej w Polsce została uznana przez Juliana Gnoińskiego za gwarantującą „prawidłową ciągłość rozwoju **nauki o kontroli**"[130] [wyróżnienie L.M.]. Z prawnoporównawczego punktu widzenia wartościowa jest książka Zbysława Dobrowolskiego pt. „Kontrola wydatków publicznych w systemie demokracji amerykańskiej", między innymi z powodu wpływu amerykańskiego Państwowego Urzędu Odpowiedzialności (Government Accountability Office) na rozwój międzynarodowych standardów kontroli zewnętrznej[131].

Spośród monografii poświęconych teoretycznym aspektom kontroli do ważnych zaliczam przytaczaną już książkę Juliana Gnoińskiego pt. „Wybrane zagadnienia teorii kontroli"[132] z 1973 r., a także dwie inne z tego okresu – „Kontrola administracji. Ogólne problemy teoretyczne i struktura systemu" Stanisława Jędrzejewskiego[133] oraz „Kontrola administracji. Problematyka teoretyczna" Janusza Homplewicza. Ze współczesnych opracowań na wymienienie zasługują: „Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej" Andrzeja Sylwestrzaka, „Teoretyczne podstawy kontroli"[134] Zbysława Dobrowolskiego, „Kontrola zarządcza oraz audyt wewnętrzny w teorii i praktyce" (pod redakcją naukową Kazimiery Winiarskiej)[135], „Kontrola wewnętrzna: teoria i praktyka" Stanisława Kałużnego oraz „Glosariusz terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej" Józefa Płoskonki (*et al.*)[136]. Wiele aspektów teoretycznych porusza także Jacek Jagielski w wielokrotnie wznawianej monografii pt. „Kontrola administracji publicznej", będącej kompleksowym zbiorem najważniejszych aspektów problematyki kontroli administracji publicznej uwzględniających efekty rozwoju systemu kontroli. Krystyna Pawłowicz specjalizuje się natomiast w badaniu aspektów praworządności kontroli[137]. Wszystkie powyższe prace mają

[128] Na przykład P. Szustakiewicz: *Kontrola zamówień publicznych: zagadnienia praktyczne*, C. H. Beck, Warszawa 2011; K. Puchacz: *Kontrola zamówień publicznych*, Presscom, Wrocław 2010; E. Przeszło: *Kontrola udzielania zamówień publicznych*, Polskie Wydawnictwo Prawnicze Iuris, Poznań 2013.

[129] S. Kałużny, J. Szczepaniak: *Kontrola państwowa…*, op. cit.

[130] Tamże, s. 7 (wstęp Juliana Gnoińskiego). Według J. Gnoińskiego, jest to pierwsza próba przedstawienia historycznego rozwoju organów kontroli w Polsce, przy tym udana i pożyteczna, por. s. 7.

[131] Z. Dobrowolski: *Kontrola wydatków publicznych w systemie demokracji amerykańskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004.

[132] Monografia ta, jak już zaznaczyłem, odnosi się przede wszystkim do kontroli z punktu widzenia organizacji i zarządzania.

[133] Wydawnictwo UMK, Toruń 1979.

[134] Wydawnictwo Organon, Zielona Góra 2003.

[135] Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2013.

[136] NIK, Departament Strategii Kontrolnej, Warszawa 2005; dostępny na stronie: <https://portal.nik.gov.pl/plik/id,14326.pdf >. Glosariusz jest próbą uporządkowania pojęć związanych z kontrolą i audytem.

[137] *Przedsiębiorca wobec Najwyższej Izby Kontroli. Studium publicznoprawne*, Wydawnictwo LIBER, Warszawa 2005.

niewątpliwą wartość naukową i można by je traktować jako monografie protoplastyczne dla nauki o kontroli.

Swoistym barometrem dyskursu o kontroli jest „Kontrola Państwowa" – jedyne czasopismo naukowe w Polsce poświęcone problematyce kontrolnej[138]. Ten ukazujący się od 1956 r. dwumiesięcznik stanowi główne forum wymiany doświadczeń kontrolnych (nie tylko dotyczących NIK), programowo nastawione na omawianie między innymi organizacji systemu kontroli[139]. W ciągu blisko sześćdziesięciu lat istnienia opublikowano na jego łamach ponad pięć tysięcy artykułów, z tego wiele poświęconych zagadnieniom z kręgu zainteresowania nauki o kontroli. Niektóre publikacje poruszały konkretne problemy dogmatyczno-prawne, rzadziej zaś pojawiały się studia ogólnoteoretyczne, nad czym ubolewał między innymi Andrzej Sylwestrzak, twierdząc że płaszczyzna badawcza związana z formowaniem czystej teorii kontroli jest wyraźnie niedoceniana przez naukę[140].

Można wyróżnić dwa okresy ożywienia zainteresowania teorią kontroli – przełom lat 60. i 70. XX wieku oraz pierwsza dekada obecnego stulecia. Charakterystyczna dla pierwszego okresu była dyskusja na temat istoty i przydatności wyróżnienia „faktu kontrolnego"[141], którą toczyli między innymi Zdzisław Wiechowski[142], Tadeusz Owczarek[143], Tadeusz Wałaszkiewicz[144], Jerzy Stępiński[145] oraz Zygmunt Sztajerwald[146]. W tym też okresie zaczęto posługiwać się terminem „system kontroli" – na początku na potrzeby opisu kontroli w innych państwach[147], potem zaś w Polsce[148]. Na tej bazie toczyła się potem dyskusja o potrzebie wprowadzenia zmian w systemie kontroli[149]. Wybitną intuicją prawną cechował się wielokrotnie już wspominany Michał Zembaty, o czym świadczy ponadczasowość naszkicowanych przez niego kierunków rozwoju nauki o kontroli. Oprócz badania zagadnień podstawowych,

[138] Wypada także wspomnieć o działalności popularyzatorskiej Stowarzyszenia Polski Instytut Kontroli, Audytu i Kontrolingu, zajmującego się m.in. działalnością szkoleniową i publikacyjną w zakresie zagadnień związanych z kontrolą.

[139] <http://www.nik.gov.pl/kontrola-panstwowa/>, dostęp 5.05.2015 r.

[140] A. Sylwestrzak: *Kontrola administracji publicznej…*, op. cit., s. 38.

[141] W ogólnym skrócie chodziło o to, czy i w jakim zakresie uwzględniać zjawiska (fakty) pozytywne stwierdzone w kontrolowanych jednostkach.

[142] Z. Wiechowski: *Fakt kontrolny…*, op. cit., s. 59.

[143] T. Owczarek: *Fakty – ale jakie?*, „Kontrola Państwowa" nr 4/1964, s. 46-50.

[144] T. Wałaszkiewicz: *„Fakty – ale jakie"? W praktyce*, „Kontrola Państwowa" nr 2/1965, s. 65-66.

[145] J. Stępiński: *Jeszcze o fakcie…*, op. cit., s. 54-56.

[146] Z. Sztajerwald: *Jeszcze raz „fakty", ale „jakie"?*, „Kontrola Państwowa" nr 2/1965, s. 66-68.

[147] F. Podhorodecki: *System kontroli w Ludowej Republice Bułgarii*, „Kontrola Państwowa" nr 4/1966, s. 49-52; J. Wiechno: *System kontroli ludowej w Czechosłowacji*, „Kontrola Państwowa" nr 1/1967, s. 59-63.

[148] Na przykład Z. Sztajerwald: *Zarys systemu kontroli…*, op. cit., s. 14-20.

[149] Na przykład K. Wierzbicki: *Niektóre przesłanki zmian w systemie kontroli*, „Kontrola Państwowa" nr 5/1982, s. 21-27. Autor ten nawiązywał do zainicjowanej przez „Kontrolę Państwową" dyskusji na temat ogólnych zasad organizacji i funkcjonowania kontroli gospodarczej w „parametrycznym" systemie zarządzania (tj. w systemie przewidywanym w założeniach ówczesnej reformy gospodarczej).

skupiających się wokół tego, czym jest kontrola, postulował analizowanie jej aspektów prakseologicznych, zaliczając naukę o kontroli do dziedziny nauk stosowanych. Podkreślał też znaczenie należycie opracowanej teorii kontroli dla wyjaśniania wątpliwości powstałych w praktyce kontrolnej[150]. Dla M. Zembatego kontrola to złożona instytucja prawna, której rzetelne badanie wymaga podejścia wielopłaszczyznowego, z wykorzystaniem innych nauk, na przykład psychologii, statystyki i socjologii (posłużył się nawet terminem „socjologia kontroli")[151]. Takie wszechstronne, wielopłaszczyznowe metody badania prawa znajdują dziś powszechne uznanie jurysprudencji[152].

Do nestorów nauki o kontroli należałoby zaliczyć, obok dotychczas wymienionych, także K. Wierzbickiego – zwłaszcza za analizy wykorzystania metody ankietowej w kontroli[153] oraz A. Konaszyca i S. Kałużnego, którzy badali kontrolę z prakseologicznego i psychologicznego punktu widzenia[154]. Stanisław Kałużny zajmował się problematyką humanizmu w kontroli, w tym etycznymi i wychowawczymi czynnikami służby kontrolerskiej oraz pożądanymi postawami kontrolerów (m.in. cechami „twórczego niezadowolenia" i „twórczego niepokoju")[155]. Ciekawe wydają się wyniki jego badań z lat 1983–1984, z których wyłaniała się potrzeba ujednolicenia rozumienia moralnych powinności zawodu kontrolera i sformułowanie w tym celu kodeksu etycznego[156]. Ponadto wypada wspomnieć o L.Martanie, który wniósł wiele cennych uwag do problematyki kryteriów kontroli[157] oraz E. Iserzonie i jego wnikliwym opracowaniu o kontroli związanej i swobodnej działalności administracji[158].

Ze współczesnych autorów jako pierwszego wymieniłbym wielokrotnie przywoływanego już J. Jagielskiego, który publikuje na łamach „Kontroli Państwowej" od 1994 r. i każdy jego artykuł znacząco wzbogaca naukę o kontroli. Dużą wartością

[150] M. Zembaty: *Z rozważań…*, op. cit., s. 62.
[151] Tamże, s. 62.
[152] Zob. T. Stawecki, P. Winczorek: *Wstęp do…*, op. cit., s. 17.
[153] K. Wierzbicki: *Wykorzystanie metody badań ankietowych*, „Kontrola Państwowa" nr 1/1969, s. 63-70; *O wykorzystaniu metody ankietowej w kontroli raz jeszcze*, „Kontrola Państwowa" nr 6/1981, s. 42-46.
[154] Na przykład S. Kałużny: *Aktywizujące metody doskonalenia kadr kontrolerskich*, „Kontrola Państwowa" nr 3/1977, s. 67-72; tenże: *Kilka uwag o wykorzystywaniu statystyki w kontroli*, „Kontrola Państwowa" nr 1/1977, s. 82-85; tenże: *Niektóre osobowościowe uwarunkowania zawodu kontrolerskiego*, „Kontrola Państwowa" nr 5/1985, s. 75-79; A. Konaszyc: *Niektóre elementy doskonalenia pracy kontrolerskiej*, „Kontrola Państwowa" nr 1/1974, s. 9-14; tenże: *Niektóre problemy dalszego usprawnienia działalności jednostek organizacyjnych NIK*, „Kontrola Państwowa" nr 8/1974, s. 17-24.
[155] „Pracownika kontroli musi bardziej niż kogokolwiek cechować twórcze niezadowolenie czy też twórczy niepokój": *Niektóre uwarunkowania sprawności i skuteczności działania kontrolnego*, „Kontrola Państwowa" nr 5/1982, s. 44.
[156] S. Kałużny: *Niektóre osobowościowe uwarunkowania…,* op. cit., s. 78-79.
[157] Na przykład L. Martan: *Celowość i legalność jako podstawowe kryteria kontroli*, „Kontrola Państwowa" nr 1/1972, s. 22-29; tenże: *O kryteriach kontroli*, „Kontrola Państwowa" nr 4/1971, s. 17-26; tenże: *W odpowiedzi na próbę interpretacji kryteriów kontroli*, „Kontrola Państwowa" nr 5/1996, s. 137-139.
[158] E. Iserzon: *Kontrola „związanej" i „swobodnej" działalności administracji. Uwagi na marginesie kompetencji NIK,* „Kontrola Państwowa" nr 3/1962, s. 1-14.

poznawczą charakteryzują się też prace M. Niezgódki-Medek, której spektrum zainteresowań rozciąga się od zagadnień ustrojowych, przez problematykę kryteriów kontroli i kompetencji kontrolnych NIK, na recenzjach i wspomnieniach kończąc[159]. Znaczny wkład naukowy jest także udziałem E. Jarzęckiej-Siwik – autorki ponad dwudziestu artykułów poświęconych głównie wycinkowym problemom prawnym związanym z funkcjonowaniem NIK, choć niestroniącej od poruszania problemów szerszych, takich jak skuteczność i etyczność działania administracji czy też zapobieganie korupcji[160]. W ostatnich latach pisze wspólnie z B. Skwarką, a efektem ich współpracy naukowej są takie opracowania, jak „Dopuszczalność zaskarżania wyników kontroli NIK – możliwość weryfikacji ustaleń kontrolnych"[161] czy „Rozpatrywanie zastrzeżeń w praktyce – po nowelizacji ustawy o NIK"[162]. Jednak najbardziej duet ten znany jest z „Komentarza do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli", z którego powszechnie korzystają kontrolerzy Izby[163].

Na wyróżnienie zasługuje ponadto Rafał Padrak, zajmujący się problematyką zasad postępowania kontrolnego NIK oraz zgodności przepisów wewnętrznych Izby z Konstytucją RP i ustawą o NIK, który dał się także poznać jako uczestnik polemik ożywiających dyskurs naukowy (w sprawach dwuinstancyjności postępowania kontrolnego NIK i udziału przedstawicieli jednostki kontrolowanej w posiedzeniu zespołu orzekającego)[164]. Teresa Liszcz rozwinęła natomiast zagadnienie statusu prawnego kontrolerów, w tym ich zatrudnianie, szczególne uprawnienia i odpowiedzialność dyscyplinarną[165], a Jacek Mazur wykazał godną podziwu aktywność w badaniu zagadnień kontroli w innych krajach, poświęcając temu

[159] Na przykład M. Niezgódka-Medek: *Ekspertyza prawna interpretacji pojęć: kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, zawartych w art. 203 Konstytucji RP i w art. 2 ust.4 oraz art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, „Kontrola Państwowa" nr 4/2002 (wydanie specjalne), s. 16-33; taż: *Pozycja ustrojowa NIK – nowelizacja ustawy o NIK z 2010 r.*, „Kontrola Państwowa" nr 3/2013, s. 31-41; taż: *Recenzja książki Rafała Padraka „Postępowanie kontrolne NIK. Komentarz"*, „Kontrola Państwowa" nr 5/2012, s. 130-133; taż: *Był moim przewodnikiem w NIK (Wspomnienia o Krzysztofie Krzynówku – Wicedyrektorze Departamentu Prawno-Organizacyjnego Najwyższej Izby Kontroli)*, „Kontrola Państwowa" nr 2/2005, s. 162-164.

[160] E. Jarzęcka-Siwik: *Jawność warunkiem skutecznego i etycznego działania administracji*, „Kontrola Państwowa" nr 1/2005 (wydanie specjalne), s. 114-137; taż: *Prawne instrumenty zapobiegania korupcji*, „Kontrola Państwowa" nr 2/2006, s. 29-53.

[161] E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, „Kontrola Państwowa" nr 4/2013, s. 29-47.

[162] E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, „Kontrola Państwowa" nr 5/2013, s. 10-31.

[163] *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz…*, op. cit. E. Jarzęcka-Siwik jest współautorką także innego komentarza: E. Jarzęcka-Siwik, T. Liszcz, M. Niezgódka-Medkova, W. Robaczyński: *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izby Kontroli z dnia 23 grudnia 1994 roku (DzU z 1995 r. nr 13 poz. 59 z późn. zm.)*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.

[164] Na przykład R. Padrak: *Postępowanie odwoławcze w postępowaniu kontrolnym Najwyższej Izby Kontroli (część I)*, „Kontrola Państwowa" nr 5/2002, s. 17-40; tenże: *Postępowanie odwoławcze w postępowaniu kontrolnym Najwyższej Izby Kontroli (część II)*, „Kontrola Państwowa" nr 6/2002, s. 3-26; tenże: *Udział przedstawicieli jednostki kontrolowanej w posiedzeniu zespołu orzekającego – polemika*, „Kontrola Państwowa" nr 6/2012, s. 110-116.

[165] Na przykład T. Liszcz: *Odpowiedzialność dyscyplinarna mianowanych pracowników Najwyższej Izby Kontroli, cz. II Postępowanie dyscyplinarne*, „Kontrola Państwowa" nr 3/1996, s. 15-29; taż: *Okresowe*

około stu artykułów[166]. Na tymże polu zaznaczył się także Zbysław Dobrowolski[167]. Uniwersalizm, jeśli chodzi o zakres badań, cechował z kolei A. Sylwestrzaka, bowiem w jego dorobku znajdują się między innymi opracowania historycznoprawne oraz dogmatycznoprawne[168]. Ksiądz prof. Andrzej Derdziuk akcentował tymczasem psychologiczne aspekty kontrolowania, stawiając ważne pytania o odpowiedzialność oraz o niezbędne cechy człowieka kontrolującego innych[169]. W „prawno-zarządczym" ujęciu kontroli specjalizuje się Józef Płoskonka, który w kilku artykułach uzmysławia, jak szerokie i istotne pole badawcze reprezentuje ta tematyka[170].

Dowodem żywotnego zainteresowania instytucji kontrolnych, a zwłaszcza Najwyższej Izby Kontroli, praworządnym współkształtowaniem rzeczywistości społeczno-prawnej są seminaryjne posiedzenia Kolegium NIK, poświęcone wybranym problemom działalności państwa (referowane w wydaniach specjalnych „Kontroli Państwowej"). Na przykład w 2008 r. poruszano temat bezczynności władzy[171], a trzy lata wcześniej – jawności i przejrzystości finansów publicznych[172]. Cieszy, że do debaty prowadzonej przez wybitnych przedstawicieli doktryny włączają się także pracownicy Izby, a kierownictwo NIK wykazuje otwartość na praktyczne zastosowanie konkluzji[173]. Niektóre z seminaryjnych posiedzeń Kolegium NIK poświęcone były elementarnym zagadnieniom odnoszącym się do funkcjonowania Izby i przyczyniały się przez to do zintensyfikowania dyskursu wokół takich tematów, jak: interpretacja pojęć kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności; status prawny NIKw świetle Konstytucji RP i standardów Unii Europejskiej czy też sytuacja

oceny kwalifikacyjne mianowanych pracowników Najwyższej Izby Kontroli, „Kontrola Państwowa" nr 6/1995, s. 26-31; taż: *Status prawny pracowników NIK – zmiany na przestrzeni lat*, „Kontrola Państwowa" nr luty/2014 (wydanie jubileuszowe), s. 113-130.

[166] Na przykład J. Mazur: *Najwyższe organy kontroli a komisje parlamentarne (w krajach kandydujących do Unii Europejskiej)*, „Kontrola Państwowa" nr 2/2002, s. 136-153; tenże: *Nowa formuła kolegialności najwyższego organu kontroli Bułgarii*, „Kontrola Państwowa" nr 3/2011, s. 162-166; tenże: *Stany Zjednoczone: zasady kontroli wewnętrznej dla administracji federalnej*, „Kontrola Państwowa" nr 5/2000, s. 125-135.

[167] Na przykład Z. Dobrowolski: *Działalność informacyjna Głównego Urzędu Obrachunkowego Stanów Zjednoczonych*, „Kontrola Państwowa" nr 5/2000, s. 136-140.

[168] Na przykład A. Sylwestrzak: *Izba Obrachunkowa Ukrainy*, „Kontrola Państwowa" nr 6/2000, s. 107-118; tenże: *Dyskusja wokół nowego modelu Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa" nr 3/1993, s. 2-7; tenże: *Utworzenie Najwyższej Izby Kontroli Państwa w 1919 r.*, „Kontrola Państwowa" nr 1/1994, s. 7-15.

[169] A. Derdziuk: *Jaki powinien być człowiek, który kontroluje innych? (Rozważania na przełomie wieków)*, „Kontrola Państwowa" nr 6/2000, s. 36-44; tenże: *Mniej kontroli – więcej odpowiedzialności*, „Kontrola Państwowa" nr 1/2004, s. 76-82; tenże: *Odpowiedzialność*, „Kontrola Państwowa" nr 3/2001, s. 69-78.

[170] Zob. np. J. Płoskonka: *Kontrola wykonania zadań, ocena dokonań czy systemu zarządzania?*, „Kontrola Państwowa" nr 6/2007, s. 5-37; tenże: *Pojęcie kontroli w ujęciu zarządczym*, „Kontrola Państwowa" nr 2/2006, s. 3-28; tenże: *Rzetelność i sprawność działań instytucji publicznych – kontrola zarządcza w ocenie NIK*, „Kontrola Państwowa" nr 1/2013, s. 39-59; M. Humel-Maciewiczak, A. Nowak-Far: *Model kontroli działania organów administracji publicznej – wypracowanie coraz lepszych wzorców kontroli,* „Kontrola Państwowa" nr 5/2015, s. 39-56.

[171] „Kontrola Państwowa" nr 2/2008 (wydanie specjalne).

[172] „Kontrola Państwowa" nr 2/2005 (wydanie specjalne).

[173] „Sądzę, że ta interesująca dyskusja powinna zaowocować dalszymi przemyśleniami zarówno dla tych z państwa, którzy zajmują się naukowym podejściem do omawianych spraw, jak i dla nas praktyków w wydaniu Kontrolnym": J. Jezierski, „Kontrola Państwowa" nr 2/2008 (wydanie specjalne), s. 84.

prawna podmiotów podlegających kontroli NIK. Nawet jubileusze stanowią okazję do refleksji nad rolą Izby w systemie kontroli[174].

Przytoczone przykłady wskazują na to, że Najwyższa Izba Kontroli pojmuje swoją naczelność nie tylko w kategorii konstytucyjnie zagwarantowanej pozycji ustrojowej, ale również przez sprawowanie mecenatu naukowego. Znamienne, że taką oto rolę Izby, nawet podniesioną do rangi powinności, propagował Julian Gnoiński, piszący w 1980 r., że „któż bowiem jak nie ta właśnie instytucja powinna być głównym inspiratorem i rzecznikiem rozwoju myśli naukowej i praktycznej w zakresie kontroli w naszym kraju"[175]. Wspierając dyskurs naukowy, Izba nie tylko racjonalizuje swoje działanie, ale także buduje autorytet jako najważniejszy ośrodek sprawujący mecenat nad rozwojem nauki o kontroli. Obecność na spotkaniach seminaryjnych przedstawicieli innych instytucji kontrolnych może świadczyć o tym, że akceptują oni wiodącą rolę Izby, a nawet oczekują od niej zapewnienia rozwoju nauki o całym systemie kontroli[176]. Trudno wskazać zresztą jakąkolwiek inną instytucję, która mogłaby lepiej wypełniać to zadanie.

Nie będzie chyba przesadą, aby wobec podanych wyżej przykładów zainteresowania kontrolą wielu wybitnych prawników stwierdzić, że jesteśmy świadkami naturalnego zjawiska specjalizowania się działalności prawnonaukowej i wyodrębnienia się dyscypliny opracowującej system kontroli. Trudno jednoznacznie stwierdzić, czy jest to jeszcze „wyodrębniona problematyka naukowa", czy też już dyscyplina naukowa, lecz z całą pewnością można powiedzieć, że znawcy problematyki kontroli są przygotowani do podejmowania nowych wyzwań. Formalne wyodrębnienie nauki o kontroli, to jest opracowanie metodologicznych i teoretycznych podstaw do dalszych badań, zagwarantowałoby ciągłość tego rozwoju. Istnieje bowiem potrzeba kumulowania efektów prac badawczych i ich systematyzowania, ponieważ nadal dominują prace badawcze nad wąsko zakreślonymi problemami, co przy braku scalającej je teorii ogólnej grozi dezintegracją. Należy mieć tu na uwadze ostrzeżenie Zygmunta Ziembińskiego, że w takiej sytuacji wysiłki naukowe są ostatecznie mało efektywne, bowiem część z nich nie zostaje należycie wykorzystana, jako że jest rozproszona po specjalistycznych publikacjach o trudnym dostępie[177]. Wobec tego warto zintensyfikować prace nad należytym „samouświadomieniem metodologicznym" nauki o kontroli, precyzyjniejszym formułowaniem zadań badawczych oraz uzgadnianiem metod i technik badawczych[178].

---

[174] Na przykład J. Wojciechowski: *Rozważania nad modelem kontroli państwowej*, „Kontrola Państwowa", luty 2014 (wydanie jubileuszowe), s. 27-32; M. Sekuła: *Reagować na nieprawidłowości*, „Kontrola Państwowa", luty 2014 (wydanie jubileuszowe), s. 23-24.

[175] S. Kałużny, J. Szczepaniak: *Kontrola państwowa*…, op. cit., s. 7 (wstęp Juliana Gnoińskiego).

[176] Świadczą o tym sygnały, które otrzymałem od innych instytucji kontrolujących w reakcji na mój artykuł pt. *Rzetelność jako prawne i pozaprawne kryterium kontroli*, „Kontrola Państwowa" nr 4/2014.

[177] Z. Ziembiński: *Metodologiczne zagadnienia*…, op. cit., s. 268.

[178] Zob. ogólne uwagi Z. Ziembińskiego dotyczące problemów integracji nauk prawnych, [w:] *Metodologiczne zagadnienia*…, op. cit., s. 268-278.

Podsumowanie

Nieudane próby wprowadzenia pojęcia „nauka o kontroli" mogą wskazywać, że takie podejście nie ma racji bytu. Nie należy się jednak zrażać dotychczasowym brakiem odzewu, gdyż zawiłe bywają losy tego typu postulatów. Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku prawa gospodarczego, kiedy to pierwsze dyskusje o zasadności jego wyodrębnienia także zakończyły się niepowodzeniem. Tymczasem rozwój nauki o systematyce prawa już na początku lat 70. ub. wieku pozwolił doktrynie na nowe spojrzenie i rozważenie prawa gospodarczego *in abstracto*, to jest bez przesądzania sprawy jego przedmiotu i zakresu[179]. Wydaje się, że obecny stan zaawansowania badań nad szeroko pojętą kontrolą jest nie mniejszy niż nad prawem gospodarczym pół wieku temu. Ponadto, od czasu publikacji przez Michała Zembatego artykułu „Z rozważań nad teorią kontroli" nastąpił gwałtowny rozwój stosunków społecznych i prawnych. Choć zostały spełnione warunki dopuszczalności wyróżnienia gałęzi „prawo o kontroli", dyscypliny naukowej „nauka o kontroli", a nawet dyscypliny dydaktycznej[180], to ostatecznym testem będzie stosowalność w piśmiennictwie, ponieważ wyodrębnianie gałęzi to proces, w którym główną rolę odgrywa konsensus znawców zagadnienia.

Zdążył się już ukształtować pokaźny dorobek naukowy, który można by uznać przynajmniej za zalążek nauki o kontroli, mimo że zagadnienia kontroli nie należą do sfery pierwszoplanowych zainteresowań doktryny[181]. Przytoczone przykłady pojęć stosowanych w literaturze o kontroli wskazują, że pomimo wielu obiektywnych trudności, sformułowano już zrębową, dystynktywną aparaturę pojęciową nauki o kontroli. Nie należy jako czynnika dyskwalifikującego traktować tego, że kryteria dyferencjacji zarówno prawa o kontroli, jak i nauki o kontroli nie zostały jednoznacznie sprecyzowane, skoro w każdej gałęzi prawa oraz dyscyplinie naukowej ją opracowującej istnieją rozbieżności co do zakresu delimitacji.

Rolę katalizatora dyskursu odgrywa sama NIK, która zaznacza swoją naczelną pozycję ustrojową n a przykład poprzez sprawowanie mecenatu nad naukowym opracowywaniem kontroli, między innymi wydając dwumiesięcznik „Kontrola Państwowa". Zbliżający się jubileusz stulecia powołania NIK wydaje się dobrą okazją do podsumowania i docenienia tego wysiłku.

dr **LESZEK MURAT**
Delegatura NIK w Bydgoszczy

Słowa kluczowe: nauka o kontroli, teoria kontroli, system kontroli, nowe gałęzie prawa, prawo o kontroli

[179] Por. S. Włodyka: *Problem prawa gospodarczego…*, op. cit., s. 35.
[180] Zwłaszcza że przedmiot „kontrola administracji" znajduje się w programach wielu kierunków nauczania na studiach wyższych i podyplomowych; J. Jagielski: *Kontrola administracji…*, op. cit., s. 11.
[181] Przynajmniej w całościowym ujęciu: por. J. Jagielski, jw., s. 11.

Identyfikacja i eliminacja mechanizmów korupcjogennych

Miejsce organów kontroli w walce z korupcją

Olbrzymich szkód wyrządzanych przez korupcję nie da się jednoznacznie oszacować ani w wymiarze ekonomicznym, ani społecznym. Walka z tym procederem jest niezwykle trudna, żmudna i długotrwała i jest w niej miejsce dla każdego, kto nie godzi się na wykorzystywanie władzy publicznej do celów prywatnych. Jest w niej zatem miejsce, i to dość szczególne, także dla organów kontroli. Najwyższa Izba Kontroli, jako jedna z pierwszych instytucji podjęła skoordynowane działania na rzecz ograniczania zjawisk korupcyjnych w Polsce.

RYSZARD SZYC

O tym, że każda władza korumpuje, wiadomo nie od dziś, a w związku z tym, że władza jest od zawsze, możemy przyjąć za pewnik, że i korupcja także istnieje od zawsze. Najogólniej mówiąc, ktoś, kogo obdarzono władzą, czyni z niej w takim wypadku użytek niezgodny z pewnymi regułami czy normami, dążąc do osiągnięcia szeroko rozumianych korzyści osobistych. Definicja korupcji na poziomie dość ogólnym ujmuje to zjawisko jako zbiór różnorodnych zachowań przestępczych, takich jak łapownictwo, płatna protekcja, nepotyzm, organizowanie przetargów w taki sposób, by wygrał określony kontrahent, wykorzystywanie pozycji politycznej lub ekonomicznej w celu zapewnienia intratnych stanowisk własnym bądź partyjnym popleczni kom, wbrew interesom państwa i społeczeństwa[1]. Trafnie, aczkolwiek bardzo zwięźle, zdefiniowała korupcję prof. Magdalena Środa we wstępie do polskiego wydania książki pt. „Korupcja i rządy"[2]: korupcja to wszelkie wykorzystanie władzy publicznej dla celów prywatnych.

[1] M. Jarosz: *Władza. Przywileje. Korupcja*, Wyd. Naukowe PWN 2004, s. 200.
[2] M. Środa [w:] S. Rose-Ackerman: *Korupcja i rządy,* wyd. Fundacja im. Stefana Batorego i Wydawnictwo Sic!

Z raportów międzynarodowej organizacji Transparency International wynika, że zjawisko korupcji jest problemem większości krajów świata. Tylko w krajach należących do Unii Europejskiej korupcja powoduje uszczuplenia w sferze publicznej szacowane rocznie na około 120 mld euro[3]. W przeciwdziałanie temu zjawisku od lat włączają się także najwyższe organy kontroli, zrzeszone zarówno w EUROSAI, jak i INTOSAI. Działająca w ramach Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI) Grupa Robocza do spraw Walki z Korupcją i Praniem Brudnych Pieniędzy postawiła sobie za jeden z celów na lata 2011–2016 określenie i promowanie strategii zwalczania procederu korupcji i prania brudnych pieniędzy[4]. Obecnie finalizowane są prace nad wytycznymi do poprawy dobrego zarządzania aktywami publicznymi, w ramach podgrupy kierowanej przez Najwyższą Izbę Kontroli. Transparency International oceniła bardzo wysoko wkład Izby w sferze działań antykorupcyjnych, przyznając jej za 2012 r. 88 punktów na 100 możliwych. Była to najwyższa ocena wśród wszystkich krajowych instytucji państwowych, które oceniane były w obszarze tych działań.

Uczestnicy walki z korupcją

Zwalczaniem i/lub przeciwdziałaniem zjawiskom korupcji w Polsce zajmuje się dziś liczna grupa podmiotów. Należą do nich zarówno instytucje i organizacje krajowe, jak też mające charakter międzynarodowy. Zwalczanie korupcji to jednak przede wszystkim zadanie dla Centralnego Biura Antykorupcyjnego, przy czym funkcjonujący w naszym kraju system nakłada pewne obowiązki w tym zakresie także na Policję, ABW i prokuraturę. Swoje zadania w zwalczaniu i przeciwdziałaniu korupcji ma także Straż Graniczna, Żandarmeria Wojskowa, Służba Celna, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Główny Inspektor Informacji Finansowej, a także Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej. Oprócz tych podmiotów jest również spora liczba urzędów, instytucji i organizacji działających na rzecz ograniczania zjawisk korupcji. Należą do nich Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Urząd Zamówień Publicznych, Najwyższa Izba Kontroli, inne organy kontroli, różnego rodzaju stowarzyszenia, organizacje pozarządowe oraz media. Nie można w tej specyfikacji pominąć takich organów lub instytucji międzynarodowych, jak OLAF[5], EPAC[6], EACN[7], GRECO[8], OECD[9]

[3] *Sprawozdanie z działalności NIK za 2013 rok*, s. 208.
[4] Zob. J. Kościelniak: *Rola NOK w poprawianiu zarządzania aktywami publicznymi*, „Kontrola Państwowa" nr 1/2015.
[5] Instytucja założona w 1999 r., prowadząca dochodzenia w sprawach nadużyć finansowych na szkodę budżetu UE, w tym m.in. korupcji.
[6] Utworzone w 2004 r. Stowarzyszenie Europejskich Partnerów Przeciwko Korupcji.
[7] Powstała w 2008 r. Europejska Sieć Antykorupcyjna, zrzeszająca ok. 50 struktur państwowych z krajów członkowskich UE.
[8] Grupa Państw Przeciwko Korupcji, działająca w Radzie Europy.
[9] Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, która jest autorem Konwencji o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych.

czy też organów kontroli działających na forum międzynarodowym[10].

Wszystkie te podmioty można zakwalifikować do jednej, dwóch lub nawet wszystkich trzech niżej wymienionych podgrup, a mianowicie:

- zajmujących się zwalczaniem przestępstw o charakterze korupcyjnym;
- prowadzących działalność kontrolną;
- działających na rzecz profilaktyki, edukacji i regulacji bądź eliminacji zagrożeń w obszarze dotyczącym przeciwdziałania korupcji.

Ta mnogość podmiotów działających w sferze zwalczania i przeciwdziałania korupcji niekoniecznie musi jednak przynosić konkretne efekty. Co prawda, według raportów przygotowywanych od prawie 20 lat przez organizację Transparency International, pozycja Polski wyraźnie wzrasta w rankingu państw uczestniczących w takich badaniach, niemniej jednak inaczej postrzega to opinia publiczna. Według badań opinii publicznej przeprowadzonych w Polsce w połowie 2013 r., aż 83% badanych uznało, że korupcja w naszym kraju jest dużym problemem. Prawie tyle samo Polaków uznało, że zjawisko korupcji w istotny sposób oddziałuje na życie nie tylko gospodarcze, ale i społeczne[11]. Można zatem zadać pytanie: jak to się dzieje, że tak duża liczba podmiotów zajmuje się zwalczaniem korupcji, a efekty tych działań są co najmniej mizerne. Szukając odpowiedzi, należy stwierdzić, że z jednej strony to bardzo dobrze, że CBA jest wspierane w swojej działalności antykorupcyjnej przez inne instytucje i organy państwowe, w tym przez organy kontrolne, a nawet kontrole wewnętrzne działające w podmiotach publicznych. Z drugiej strony, istnieje jednak duże prawdopodobieństwo, że wiele działań jest powielanych, niekiedy nakładają się one na siebie bądź są podejmowane mimo braku wystarczających kompetencji i możliwości uzyskania efektów. Dostrzegam tu przede wszystkim brak dookreślenia ról (które powinny i muszą być przecież zróżnicowane) poszczególnych uczestników działających na rzecz ograniczania korupcji. Innymi słowy, należy dążyć do tego, by „wszyscy" nie zajmowali się „wszystkim" tylko dlatego, że dany problem budzi wiele emocji.

W dalszej części artykułu chciałbym się skupić – obok najważniejszego podmiotu powołanego specjalnie do walki z korupcją, którym jest CBA – na roli Najwyższej Izby Kontroli jako naczelnego organu kontroli w państwie. Czynię to, zważywszy na miejsce publikowania tego artykułu i moje doświadczenie zawodowe. Moim zamysłem jest wykazanie, jak różne mogą być i są role obu tych instytucji w realizacji zadania, które określa się bardzo ogólnie jako „walka z korupcją".

Rola organów ścigania, w tym CBA

Wiodącą rolę w walce z korupcją powierzono Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu.

[10] Grupy i podgrupy robocze do walki z korupcją, działające w strukturach INTOSAI i EUROSAI.

[11] Uchwała nr 37 Rady Ministrów z 1.04.2014 r. w sprawie „Rządowego programu przeciwdziałania korupcji na lata 2014–2019" (MP.2014.299).

Utworzono je[12] 10 lat temu jako służbę specjalną do przeciwdziałania i wykrywania tego typu patologii w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa.

Oprócz tej zasadniczej działalności, nastawionej na ujawnianie i zwalczanie zjawisk korupcyjnych, CBA prowadzi też działania o charakterze:

- profilaktycznym, to jest polegające na zapobieganiu występowaniu korupcji, których celem jest uprzedzanie stanów zagrożenia;
- edukacyjnym, polegające głównie na kształtowaniu postaw etycznych i świadomości antykorupcyjnej, ale także na wydawaniu poradników;
- informacyjnym;
- prewencyjnym, przez oddziaływanie na społeczeństwo, w tym zwłaszcza odstraszanie potencjalnych sprawców korupcji;

współpracując w tym zakresie z różnymi instytucjami i organizacjami pozarządowymi, które obejmują swoim zakresem problematykę antykorupcyjną. Można zatem powiedzieć, że CBA jest ośrodkiem programującym antykorupcyjną politykę państwa, a jednocześnie organem, który ściga przestępców korupcyjnych.

Ustawa o CBA po raz pierwszy dość jednoznacznie określiła, co należy rozumieć przez pojęcie korupcji. Wedle tej ustawy, korupcją jest czyn:

1) polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną, dla niej samej lub dla jakiejkolwiek innej osoby w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;

2) polegający na żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści dla niej samej lub dla jakiejkolwiek innej osoby lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;

3) popełniony w toku działalności gospodarczej, obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu, bezpośrednio lub pośrednio, osobie kierującej jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującej w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki jakichkolwiek nienależnych korzyści dla niej samej lub na rzecz jakiejkolwiek innej osoby w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie;

4) popełniony w toku działalności gospodarczej, obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na żądaniu lub przyjmowaniu bezpośrednio lub pośrednio przez osobę kierującą jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującą w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej

[12] Ustawa z 9.06.2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (DzU.2012.621 ze zm.).

Tabela 1. **Skala ujawnionych przestępstw korupcji w 2012 r.**

Nazwa organu	Liczba wszczętych postępowań przygotowawczych
Policja	5517
Centralne Biuro Antykorupcyjne	113
Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	43
Żandarmeria Wojskowa	44

Źródło: „Rządowy program przeciwdziałania korupcji na lata 2014–2019".

jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści dla niej samej lub dla jakiejkolwiek innej osoby w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie.

Definicja korupcji, o której mowa wyżej, nawiązuje do definicji sformułowanej w art. 2 Cywilnoprawnej konwencji o korupcji[13].

Ustawa o CBA wskazała również, jakie działania należy uznawać za godzące w interesy ekonomiczne państwa. Określa się je jako każde zachowanie mogące spowodować znaczną szkodę w mieniu – według Kodeksu karnego – następujących grup podmiotów:

1) jednostek sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych;
2) jednostek nienależących do sektora finansów publicznych, ale otrzymujących środki publiczne;
3) przedsiębiorców funkcjonujących z udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.

Wypełnianie roli przypisanej organom ścigania najbardziej widoczne jest przez pryzmat skali przestępczości korupcyjnej w Polsce, chociaż trzeba też pamiętać, że statystyka w tym zakresie nie ujmuje, bo z oczywistych względów ujmować nie może tych przestępstw, o których organy te nie mają żadnych informacji. Trudno jest zatem oszacować skalę nieujawnionych przestępstw korupcyjnych.

W 2012 r. organy ścigania wszczęły łącznie ponad 5700 postępowań przygotowawczych dotyczących przestępstw korupcyjnych, z których prawie 97% ujawniły jednostki Policji. Dane o skali przestępczości korupcyjnej w Polsce za 2012 r. przedstawione są w tabeli 1.

Należy dodać, że powszechne jednostki prokuratury w 2012 r. zakończyły ponad 2500 postępowań i skierowały prawie 1200 aktów oskarżenia o działalność korupcyjną.

[13] DzU.2004.244.2443.

Kompetencje NIK w działalności antykorupcyjnej

W ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli z 23 grudnia1994 r.[14] zadania tej instytucji zostały wyraźnie i precyzyjnie określone, zarówno w zakresie podmiotowym, jak i przedmiotowym. Mogłoby się zatem wydawać, że każdy, kto zapoznał się z tym aktem prawnym, ma pełną jasność i zrozumienie zadań i roli, jakie ten organ pełni w państwie. Jak się okazuje, tak jednak nie jest.

Z analiz różnego rodzaju wypowiedzi, o których co jakiś czas donoszą media wynika, że w odczuciu przeciętnego obywatela, ale także – co niepokoi bardziej – niektórych przedstawicieli sceny politycznej bądź organizacji opiniotwórczych, Najwyższa Izba Kontroli jako naczelny organ kontroli państwowej może wszystko, a więc jej rolą jest badanie i w efekcie usuwanie wszelkich nieprawidłowości, jakie w państwie występują bądź mogą wystąpić. W skrajnych przypadkach oczekuje się od NIK nawet zarządzania kontrolowanymi podmiotami. Z takim rozumieniem trudno się zgodzić. Trudno też dziwić się takim odczuciom społecznym, gdyż wiedza o możliwościach i działalności Izby nie jest i nigdy nie była powszechna.

Wskutek tego, przy różnych okazjach pojawiają się opinie, że NIK – obok CBA i innych organów (mam na myśli organy ścigania) – jest również instytucją właściwą do kontroli i wykrywania zjawisk korupcyjnych. W tym miejscu należałoby stwierdzić, że zupełnie czymś innym są tak zwane mechanizmy korupcjogenne, które umożliwiają powstawanie zjawisk korupcyjnych (stanowią takie zagrożenie) i w tym zakresie rola NIK jest oczywiście niebagatelna. Izba może, a nawet powinna takie mechanizmy identyfikować i dążyć do ich wyeliminowania w ramach swoich uprawnień kontrolnych, w szczególności przez formułowanie odpowiednich wniosków, które uszczelniałyby procedury działania, likwidowały luki w prawie i czyniły bardziej przejrzystymi wszelkie działania organów państwa i instytucji państwowych. Warto jednak przy tym pamiętać, że NIK nie jest i być nie powinna organem o charakterze śledczym ani władczym, a zatem jej wnioski nie mogą mieć charakteru wiążącego. Stanowią one jedynie pewnego rodzaju ekspercką ocenę danego stanu, który wymaga podjęcia stosownych działań usprawniających.

Problem ten, co prawda w sposób dość ogólny, ale wystarczający, znajduje odzwierciedlenie między innymi w okresowych planach pracy NIK. W planach tych zaleca się, co do zasady, by przeprowadzając badania kontrolne – w każdej kontroli, zwłaszcza na styku interesu publicznego i prywatnego, niezależnie od przyjętego priorytetu tych badań, identyfikować i oceniać ryzyko zaistnienia korupcji. Warto zwrócić w tym miejscu uwagę na kluczowe słowo, którym jest „ryzyko", a nie samo zjawisko korupcji.

Dla każdego organu kontrolnego, w szczególności takiego jak Najwyższa Izba Kontroli, celem, do którego należałoby dążyć w działalności antykorupcyjnej

[14] DzU.2015.1096 j.t.

wydaje się przede wszystkim właśnie ograniczanie ryzyka związanego z ewentualnym wystąpieniem zjawisk korupcji.

Czym zatem jest owo ryzyko? W literaturze przedmiotu jest ono definiowane jako sytuacja, w której dostępność poszczególnych możliwości i związane z każdą z nich potencjalne korzyści i koszty są znane tylko z pewnym szacunkowym prawdopodobieństwem[15], lub stopień niepewności co do sposobu określenia celów, ich realizacji oraz oceny[16]. Wśród rodzajów ryzyka w realizacji zadań publicznych można wymienić ryzyko inwestycyjne, na którego poziom wpływają czynniki polityczne, prawne oraz ekonomiczne, a wśród nich wielkość PKB, deficytu budżetowego, wysokość stóp procentowych, poziom inflacji i bezrobocia, kursy walut. Równie istotne są czynniki społeczne, takie jak: nawyki pracy, wykształcenie i umiejętności pracowników, ich mobilność, zdolność do podejmowania decyzji, stosunek lokalnych społeczności do inwestorów, który w skrajnych przypadkach może przejawiać się brakiem społecznej akceptacji dla planowanych przedsięwzięć inwestycyjnych. Ryzyko strategiczne wynika z niedostosowania strategii do warunków otoczenia lub zmian zachodzących wewnątrz organizacji[17].

Mając na uwadze problem będący przedmiotem tego artykułu, powyższą typologię należy uzupełnić o ryzyko wystąpienia zjawiska korupcji pojmowane jako wykorzystanie zaufania interesariuszy dla własnych korzyści, które może wystąpić na każdym etapie czy to planowania, czy też realizacji zadania publicznego. Jego konsekwencjami są między innymi inflacja wizerunku instytucji publicznej, makrostruktury – państwa i w konsekwencji utrata zaufania społeczeństwa, inwestorów do innych podmiotów życia publicznego, co generuje w sposób oczywisty koszty zarówno społeczne, jak i gospodarcze[18]. Problem ryzyka ewentualnego wystąpienia korupcji, ocenianego w trakcie kontroli przeprowadzanych przez NIK, należy wiązać z elementem skutków jakie powodują lub powodować mogą określone nieprawidłowości w działalności podmiotów będących przedmiotem kontroli Izby, przy czym należy pamiętać, że nie każda nieprawidłowość stanowi ryzyko zaistnienia działania korupcyjnego.

Określenie podczas kontroli skutków nieprawidłowości – zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 4 ustawy o NIK – jest jednym z koniecznych elementów opisu stanu faktycznego, przy czym mogą mieć one różny charakter. Najprostszy jest podział na skutki ekonomiczne i społeczne, ale z uwagi na rolę NIK i innych podmiotów przeprowadzających badania kontrolne w obszarze przeciwdziałania korupcji, na plan pierwszy wysuwa się podział na skutki już zaistniałe i tak zwane skutki potencjalne.

---

[15] R.W. Griffin: *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 285.
[16] Z. Dobrowolski: *Zdolność organizacji publicznych do współdziałania publiczno-prywatnego,* Kraków 2014 (w druku).
[17] Tamże; *Leksykon zarządzania*, Difin, Warszawa 2004, s. 503-505.
[18] B. Kożuch, Z. Dobrowolski: *Creating Public Trust. Organizational Perspective*, PETER LANG Internationaler Verlag der Wissenschaften, 2014, s. 113; Z. Dobrowolski: *Korupcja w państwie. Przyczyny, skutki, kierunki przeciwdziałania,* PWSZ Sulechów 2005, s. 22.

W kategorii skutków potencjalnych mieszczą się właśnie zagrożenia wystąpieniem zjawiska korupcji, czyli – inaczej mówiąc – mechanizmy, które sprzyjają powstawaniu tego rodzaju patologii.

Określając rolę NIK w walce z korupcją, trzeba mieć na uwadze także inne przepisy ustawy o NIK, a zwłaszcza art. 27, 28 i 35.

Według art. 28 ustawy o NIK, celem postępowania kontrolnego jest ustalenie stanu faktycznego w zakresie działalności jednostek poddanych kontroli, rzetelne jego udokumentowanie i dokonanie oceny kontrolowanej działalności według kryteriów określonych w art. 5 ustawy, to jest w zależności od statusu jednostki – według czterech, trzech lub dwóch kryteriów (legalności, celowości, rzetelności i gospodarności).

Wychodząc z tak ogólnie sformułowanego celu postępowania kontrolnego NIK, należy stwierdzić, że celem samym w sobie naczelnego organu kontrolnego nie jest wykrywanie zjawisk korupcyjnych, nie jest nim także wykrywanie innych przestępstw, a schodząc na niższy poziom – celem takim nie jest też wykrywanie nieprawidłowości. NIK nie jest i być nie powinna instytucją nastawioną wyłącznie na wykrywanie nieprawidłowości w szerokim rozumieniu tego pojęcia, ale na obiektywne ustalanie stanu faktycznego (w tym oczywiście mieszczą się też nieprawidłowości), jego rzetelne udokumentowanie i dokonanie na tej podstawie rzetelnej i obiektywnej oceny skontrolowanej działalności po to, by wspomagać organy władzy w naprawianiu państwa tam, gdzie ono funkcjonuje źle bądź niedostatecznie dobrze. Wszystkie pozostałe działania NIK, będące konsekwencją badań kontrolnych, takie jak wnioski pokontrolne, zawiadomienia do organów ścigania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa czy podejrzeniu wystąpienia zjawiska korupcyjnego, zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, są i powinny być jedynie konsekwencją wspomnianej oceny skontrolowanej działalności, a nie jej celem.

Artykuł 27 ustawy o NIK stanowi, że postępowanie kontrolne przeprowadza się według przepisów tej ustawy, a art. 35 – że kontroler ustala stan faktyczny na podstawie dowodów zebranych w toku postępowania kontrolnego, przy czym – co jest niezwykle ważne – dowodami w takim postępowaniu są w szczególności dokumenty, zabezpieczone rzeczy, wyniki oględzin, zeznania świadków, opinie biegłych oraz pisemne wyjaśnienia i oświadczenia. Ustawodawca wymienił co prawda tylko podstawowe dowody, na podstawie których kontroler ustala stan faktyczny, niemniej jednak nie trzeba nikogo przekonywać, że NIK nie dysponuje – i nie ma takiej potrzeby, by dysponowała – narzędziami najbardziej adekwatnymi do identyfikacji zjawisk korupcyjnych, jakimi są właściwe dla służb specjalnych działania operacyjne. Wystarczy, że narzędzia takie mają CBA, inne organy ścigania i prokuratura, a zatem należałoby pozostawić wykrywanie zjawisk korupcji – jako jeden z celów ich działania – właśnie tym podmiotom. NIK natomiast, jak też inne instytucje i publiczne jednostki kontroli powinny wspomóc walkę z korupcją przede wszystkim przez identyfikowanie obszarów nią zagrożonych i w ramach tych obszarów definiowanie i opisywanie ryzyka jej ewentualnego wystąpienia, wraz

z wnioskami, które przeciwdziałałyby takim zagrożeniom (likwidowały je lub co najmniej ograniczały).

O przyczynach korupcji z reguły wiemy dość dużo, jednak znacznie mniej wiemy, jak ją zlikwidować bądź skutecznie ograniczać. Próbę zwrócenia szczególnej uwagi właśnie na ograniczanie korupcji podjęła Transparency International, sugerując konkretne działania w książce pt. „Rzetelność życia publicznego"[19], co zaakcentowała Lena Kolarska-Bobińska we wstępie do tej publikacji. Trudno nie zgodzić się z autorami i opinią autorki wstępu, że korupcji nie da się wyeliminować w pełni, można natomiast i trzeba ograniczyć jej skalę i zasięg i trzeba to robić stale. We wprowadzeniu do książki postawiono też bardzo ważne pytanie: gdzie powinny zaczynać się wysiłki antykorupcyjne. W odpowiedzi na nie wskazano, że oczywistym punktem wyjścia jest rozeznanie i dogłębne zrozumienie przyczyn leżących u podstaw korupcji, luk w przepisach i ich nieprecyzyjności, które stanowią pożywkę dla korupcji na każdym poziomie. Tutaj właśnie otwiera się olbrzymi obszar do działań różnych organów i instytucji kontrolnych, w tym Najwyższej Izby Kontroli. Raz jeszcze warto powiedzieć, że zadaniem instytucji kontrolnych nie jest walka wprost z przestępstwami korupcyjnymi, bowiem leży ona w kompetencjach organów ścigania, jest nim natomiast cała działalność związana z ograniczaniem ryzyka wystąpienia korupcji, a najlepiej jego likwidacją. Ustalenie czy ukaranie winnego korupcji praktycznie niczego nie zmieni, a na pewno niewiele, jeśli nie zostaną zlikwidowane źródła/przyczyny jej powstawania, takie jak luki w przepisach, procedurach, wybiórczy i niedostateczny nadzór, wadliwa organizacja pracy.

Oczywiście może się zdarzyć, że prowadząc badania, kontroler NIK lub inny kontroler działający w sferze publicznej pozyska lub natrafi na dokumenty, które będą budziły podejrzenie wystąpienia korupcji. Może się też zdarzyć, że kontrolerowi zostanie złożone oświadczenie lub zeznanie świadka o występowaniu tego typu sytuacji. Ustalenie jednak obiektywnego stanu faktycznego w tym względzie przez kontrolera, wziąwszy pod uwagę narzędzia jakimi dysponuje, jest praktycznie niemożliwe. Jedyne, co może on i powinien zrobić w takiej sytuacji, to – zgodnie z obowiązującymi procedurami i trybem – zawiadomić CBA lub prokuraturę o podejrzeniu wystąpienia zjawiska korupcyjnego lub poinformować o określonym stanie faktycznym w celu stosownego wykorzystania tej wiedzy i ustaleń.

Powyższe podejście do udziału NIK w zwalczaniu korupcji, a także innych organów i podmiotów przeprowadzających kontrole w podmiotach publicznych, powinno znaleźć odzwierciedlenie w celach, jakie mają przyświecać danej kontroli. W szczególności celem żadnej kontroli nie może być wykrywanie zjawisk korupcyjnych. Nietrudno bowiem wyobrazić sobie, że wyniki kontroli nie wykażą ich

[19] *Rzetelność życia publicznego. Metody zapobiegania korupcji*, opracowanie J. Pope, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999.

z oczywistego powodu, bowiem wykazać nie mogły. Nie oznacza to jednak wcale, że zjawiska korupcyjne w tym obszarze nie występowały. Problem w tym, że ocena organu kontrolnego (w tym NIK) odnośnie do istnienia bądź nieistnienia zjawisk korupcji i ich skali nie będzie nigdy oceną zobiektyzowaną, a w związku z tym nie należy takich ocen, jako celów kontroli, zakładać ani formułować. Nie powinien zakładać sobie takich celów także żaden inny odpowiedzialny organ kontroli lub instytucja kontrolna.

Metodyka działań kontrolnych w obszarze korupcji

Jednym ze stałych zadań kontrolerów, nie tylko kontrolerów NIK, przeprowadzających kontrole w podmiotach publicznych powinno być, o czym już wcześniej wspomniałem, zwracanie uwagi na tak zwane mechanizmy korupcjogenne w obszarach poddanych badaniom (ich identyfikowanie). Dość często jednak mechanizmy korupcjogenne, a inaczej mówiąc – ryzyko wystąpienia zjawisk korupcyjnych, są niesłusznie utożsamiane z mechanizmami korupcyjnymi. Są to jednak dwie różne sprawy. W pierwszym wypadku jest to coś, co może tylko ułatwiać ewentualną korupcję, w drugim natomiast mamy do czynienia z łamaniem wszelkich przepisów, norm i reguł, bowiem celem tego postępowania jest właśnie korupcja.

W dotychczasowych opracowaniach dotyczących zagadnień związanych z korupcją[20] przyjęło się twierdzić, że mechanizmami korupcjogennymi są:

- nadmiar kompetencji w ręku jednego pracownika,
- dowolność w podejmowaniu decyzji,
- lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości,
- słabość kontroli wewnętrznej,
- nierówny dostęp do informacji,
- brak odpowiedzialności osobistej,
- brak rozwiązań antykorupcyjnych.

Podobne, aczkolwiek nie takie samo podejście zaprezentowane zostało w uchwale nr 37 Rady Ministrów z 1 kwietnia 2014 r. w sprawie „Rządowego programu przeciwdziałania korupcji na lata 2014–2019". W programie tym wymieniono bowiem następujące „rozpoznane mechanizmy korupcjogenne":

- Nieprawidłowości w procesie stanowienia prawa („Naruszanie obowiązujących procedur legislacyjnych, a w szczególności pomijanie niezbędnego trybu opiniowania lub uzgodnień międzyresortowych; dokonywanie zmian w projektach już uzgodnionych; wydawanie aktów wykonawczych ze znacznym opóźnieniem; pozostawianie luk i niejednoznaczności, co sprzyja dowolnej interpretacji przepisów; niespójne nowelizowanie ustaw; wytwarzanie coraz większej liczby aktów prawnych").
- Dowolność postępowania („Brak przejrzystych kryteriów sposobu lub trybu załatwiania sprawy, wskutek czego urzędnicy mają możliwość wydawania decyzji

[20] *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych NIK przeprowadzonych w 2000 roku*, NIK, Warszawa 2003, opracowanie, na które powołuje się prof. M. Jarosz w książce pt. *Władza. Przywileje. Korupcja*, Wyd. Naukowe PWN 2004, s. 208.

pomimo negatywnej opinii organów opiniujących, nie według ustalonych reguł, ale według własnego uznania. Dowolność wynika z nieprzejrzystości i nieprecyzyjności przepisów prawa, a także zbyt częstych jego zmian").
- Konflikt interesów („Urzędnik podejmujący rozstrzygnięcie w określonej sferze spraw publicznych lub uczestniczący w przygotowaniu tego rozstrzygnięcia ma lub może mieć osobisty interes w sposobie załatwienia sprawy. Do konfliktu dochodzi nie tylko wtedy, gdy urzędnik w danej sprawie działa w osobistym interesie, ale także gdy istnieje choćby tylko teoretyczna możliwość, że interes ten przeważy nad troską o interes publiczny").
- Brak jawności postępowania („Możliwości korzystania z niektórych przywilejów lub dostęp do dóbr nie są w należyty sposób komunikowane podmiotom potencjalnie nimi zainteresowanym. Dane te są udostępniane jedynie wybranym podmiotom, które mają własne metody dotarcia do informacji").
- Słabość systemu kontroli i nadzoru („Niewystarczająca skuteczność działań nadzorczych właściwych organów, organizacyjna i kadrowa szczupłość jednostek kontroli wewnętrznej oraz głównie doraźne działania. Wskutek tego jedynie niewielka część decyzji podejmowanych przez urzędników poddawana jest bieżącej kontroli, co powoduje, że utrudnione jest ujawnianie decyzji wadliwych, niekorzystnych dla interesu publicznego").
- Kumulowanie uprawnień („Nadmierne skupianie uprawnień decyzyjnych i odchodzenie od zasady rozdzielania czynności dotyczących jednej sprawy między różnych urzędników").
- Lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości („Przyjmowanie niepełnej dokumentacji, bez wszystkich wymaganych procedurą dowodów lub załączników, odstępowanie od wypełnienia wymaganych obowiązków sprawozdawczych, a także podejmowanie decyzji bez ich uzasadniania, wskutek czego utrudnione jest kontrolowanie procedur decyzyjnych").
- Brak odpowiedzialności osobistej za podejmowane rozstrzygnięcia.
- Nadmierne korzystanie z usług zewnętrznych i pośrednictwa.

Powyższa specyfikacja mechanizmów korupcjogennych zmusza do głębszego zastanowienia się, czym tak naprawdę jest i jak należałoby definiować mechanizm korupcjogenny. Mechanizmami korupcjogennymi, a więc takimi, które mogą zwiększyć ryzyko wystąpienia korupcji, jest coś, co najogólniej mówiąc, umożliwia bądź ułatwia (może ułatwić) pewne zachowania, w tym wypadku działania korupcyjne. Będzie to zatem zbiór wszelkich uwarunkowań określonej sytuacji faktycznej, potęgujących prawdopodobieństwo wystąpienia korupcji. To okoliczności stwarzające warunki, a nawet zachętę do działalności o charakterze korupcyjnym. Istnienie konkretnych mechanizmów korupcjogennych nie jest jednak konieczne do tego, by zjawisko korupcji zaistniało. Nie jest natomiast mechanizmem korupcjogennym, co do zasady, sytuacja polegająca na przekroczeniu uprawnień, w tym na działaniach sprzecznych z prawem, przyjętymi regułami, obowiązującymi procedurami itp., których zaistnienie było konieczne, aby do

korupcji doszło. Tylko taka interpretacja i rozgraniczenie ma sens, bowiem przyjęcie, że działalność niezgodna z przepisami prawa lub inną obowiązującą normą jest mechanizmem korupcjogennym prowadziłoby do fałszywego twierdzenia, że każda nieprawidłowość stanowi mechanizm korupcjogenny. Przekroczenie uprawnień, działalność sprzeczna z prawem, przyjętymi regułami, procedurami, nie jest mechanizmem korupcjogennym, natomiast może – chociaż nie musi – okazać się mechanizmem korupcyjnym.

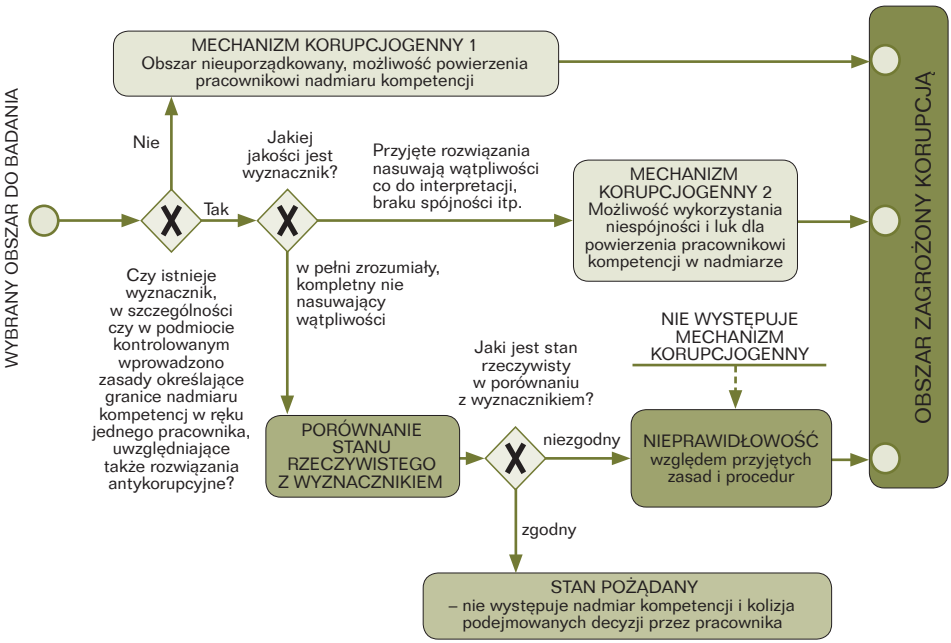
Należy także odróżnić mechanizm korupcjogenny od typowej nieprawidłowości. O ile, na przykład, nie powinno budzić wątpliwości, że „nadmiar kompetencji w ręku jednego pracownika" jest mechanizmem korupcjogennym, o tyle takie wątpliwości muszą pojawić się w przypadku innych rodzajów mechanizmów, jakie aktualnie funkcjonują w przestrzeni informacyjnej, w szczególności takich, jak: „dowolność w podejmowaniu decyzji" czy chociażby „lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości".

„Nadmiar kompetencji w ręku jednego pracownika"

Skupienie nadmiaru kompetencji w ręku jednego pracownika nie jest, a na pewno nie zawsze będzie nieprawidłowością samą w sobie, chociaż nie ulega wątpliwości, że stwarza ryzyko korupcyjne. Taka sytuacja może przecież wynikać z faktu powierzania różnych obowiązków jednemu pracownikowi z uwagi na rachunek ekonomiczny firmy. Na przykład, kierownik jednostki uznał, że niektóre zadania nie wymagają zatrudnienia pracowników na pełnych etatach, zwłaszcza w małych podmiotach (byłaby to ewidentna niegospodarność), a zatem mając na względzie racjonalne gospodarowanie zasobami kadrowymi i środkami na płace, wybrał – w jego przekonaniu – mniejsze zło i powierzył pracownikowi różne zadania, aby wykorzystać konkretny etat. Pozostawiając jednak na chwilę z boku powody skupienia nadmiaru kompetencji w ręku jednego pracownika, należy obiektywnie uznać, że tego typu sytuacja stanowi istotne zagrożenie chociażby załatwianiem sprawy „po uważaniu" czy niekoniecznie zgodnie z obowiązującymi procedurami w związku ze skumulowaniem kilku prerogatyw w ręku jednego pracownika. Innymi słowy, nadmiar kompetencji będzie zawsze stanowił pole i pewnego rodzaju zachętę do powstania zjawiska korupcji, czyli otrzymania nienależnych korzyści w zamian za określone załatwienie sprawy. Mamy tu zatem do czynienia z ryzykiem zaistnienia korupcji, ale tylko ryzykiem (a nie korupcją czy nawet podejrzeniem o korupcję), co należy wyraźnie podkreślić.

Nadmiar kompetencji w ręku jednego pracownika może prowadzić do tak zwanego urzędniczego dryfowania, a zatem rozmijania się oczekiwań decydenta z faktyczną realizacją zadań publicznych. Towarzyszy temu asymetria informacyjna w relacjach pomiędzy organizacjami publicznymi i pozostałymi podmiotami. Konstatacja ta nawiązuje do teorii agencji, której przedstawicielami są M. Jensen i W. Meckling, ekonomicznego modelu biurokracji W. Niskanena, a także nowej ekonomii instytucjonalnej, zwłaszcza zidentyfikowanego przez O. E. Williamsona oportunizmu stron

Rysunek 1. **Metodyka badania nadmiaru kompetencji w ręku jednego pracownika**



Źródło: Opracowanie własne, układ graficzny Tomasz Chłopaś.

kontraktu, oraz teorii interesariuszy, którą w aspekcie zarządzania przedstawił E. Freeman. Asymetria informacji katalizuje dysfunkcje organizacji, które w ekstremalnej formie można traktować jako patologię organizacji[21].

Na rysunku 1 można prześledzić, kiedy mamy do czynienia z mechanizmem korupcjogennym, a kiedy ze zwykłą nieprawidłowością i gdzie przebiega granica pomiędzy obszarem zagrożonym korupcją a obszarem wolnym od takiego zagrożenia.

„Dowolność w podejmowaniu decyzji"

W dokumentach pokontrolnych różnych instytucji kontrolujących można często znaleźć zarzut występowania mechanizmów korupcjogennych, określanych jako „dowolność w podejmowaniu decyzji" przez kierowników kontrolowanych jednostek. W większości wypadków owe zarzuty nie są jednak właściwie udokumentowane i umotywowane. Tak poważne zarzuty powinny być zawsze poprzedzone

[21] Za: Z. Dobrowolski: *Zarządzanie samorządowymi organizacjami publicznymi w warunkach społecznej deregulacji realizacji zadań publicznych,* Kraków 2013 (w druku), s. 5-6.

bardzo wnikliwą analizą, dlatego że pewien margines dowolności postępowania jest w sposób oczywisty wpisany w proces zarządzania na każdym szczeblu hierarchii zawodowej. Podjęcie konkretnej decyzji rzadko kiedy wynika wprost z „twardych" warunków, które muszą być spełnione dla jej wydania. Nierzadko warunkiem wydania decyzji są poprzedzające ją różnego rodzaju opinie, analizy, oświadczenia, które jednak u decydenta mogą, a niekiedy nawet muszą budzić wątpliwości i to on musi podjąć ryzyko rozstrzygnięcia sprawy według swojej najlepszej wiedzy i umiejętności.

Jeśli rozważamy postawienie zarzutu dowolności w podjęciu jakiejkolwiek decyzji, mając na uwadze tak zwany mechanizm korupcjogenny, to przede wszystkim należałoby wyjaśnić dwie kwestie:

- po pierwsze, czy w podmiocie kontrolowanym obowiązują dokumenty regulujące strukturę organizacyjną i czy określają one w sposób właściwy kompetencje poszczególnych osób do podejmowania konkretnych decyzji (na przykład, statut, regulamin, zakresy czynności, podział obowiązków);
- po drugie, czy w podmiocie kontrolowanym obowiązują wewnętrzne lub wynikające z konkretnych unormowań, głównie prawnych, warunki zarówno formalne, jak i merytoryczne, które muszą być spełnione dla wydania określonych decyzji.

Jeśli kontrola udowodniłaby brak reguł, według których decyzje były podejmowane bądź reguły te nie byłyby na tyle przejrzyste i precyzyjne, że istniałoby zagrożenie wydaniem odmiennych decyzji w takich samych lub podobnych sytuacjach, to oczywiście mielibyśmy do czynienia ze wspomnianym mechanizmem korupcjogennym, ale należałoby zdefiniować go jednak inaczej, a mianowicie jako „brak zasad lub brak ich przejrzystości, powodujący dowolność w podejmowaniu decyzji". Jeśli jednak cały badany obszar jest uporządkowany, a mielibyśmy do czynienia tylko z przypadkami niestosowania się do obowiązujących reguł, to mamy *de facto* do czynienia ze zwykłą nieprawidłowością, za którą odpowiada konkretny pracownik, a także nadzór (niesprawowany w ogóle lub sprawowany nierzetelnie).

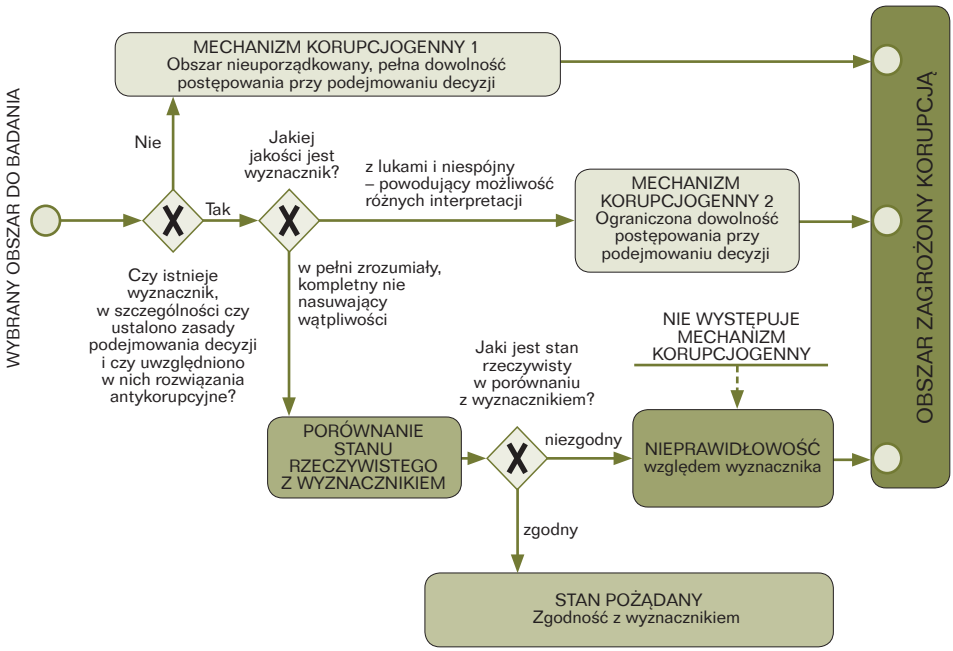
Metodyczne podejście do badania ewentualnych mechanizmów korupcjogennych w obszarze dotyczącym dowolności w podejmowaniu decyzji przedstawia rysunek 2, s. 51.

„Lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości"

Wątpliwości co do tak sformułowanego mechanizmu korupcjogennego pojawiają się szczególnie w sytuacji, gdy kontroler nie zgłosił żadnych uwag do zasad i procedur, jakie w zakresie tej dokumentacji i sprawozdawczości zostały wprowadzone w życie i obowiązywały w kontrolowanym podmiocie, a jego uwagi dotyczyły jedynie samego faktu nierzetelnego sporządzenia sprawozdania lub, ogólnie mówiąc, bałaganu dokumentacyjnego, co stanowiło odstępstwo od tych zasad. Nie można zatem oceniać ewentualnego mechanizmu korupcjogennego w oderwaniu od analizy obowiązujących zasad i procedur – jeśli takowe są.

Jeśli mówimy o „lekceważeniu" – w tym wypadku dokumentacji i sprawozdawczości – to powinniśmy mieć na uwadze

Rysunek 2. **Metodyka badania braku zasad lub braku ich przejrzystości, powodującego dowolność w podejmowaniu decyzji**



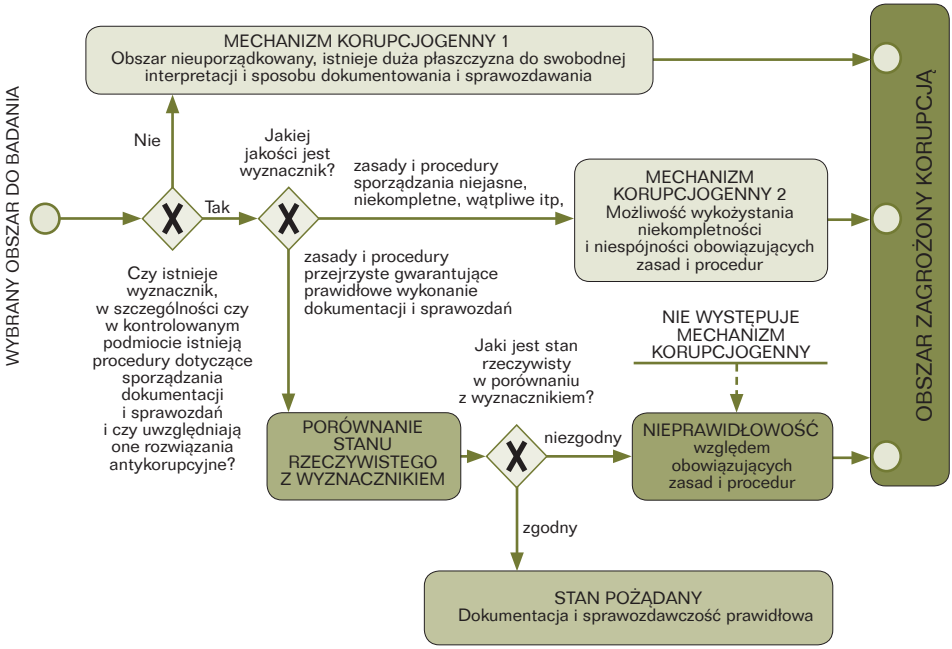
Źródło: Opracowanie własne, układ graficzny Tomasz Chłopaś.

konkretne nieprawidłowości, to jest działania sprzeczne z obowiązującymi, znanymi wykonującemu konkretne zadanie zasadami, przepisami prawa bądź regulacjami wewnętrznymi. Mielibyśmy zatem, z jednej strony, stan faktyczny polegający na owym lekceważeniu, natomiast z drugiej strony, konkretne wyznaczniki, do których ten stan powinien być porównany. W wypadku nieprawidłowości, które polegają na nieprzestrzeganiu norm obowiązujących daną jednostkę trudno jest dostrzec jakikolwiek mechanizm korupcjogenny, a więc mówienie o nim w takich sytuacjach wydaje się nadużyciem. Nie oznacza to, że tam, gdzie mamy do czynienia z postępowaniem wbrew pewnym zasadom, przepisom i procedurom, nie można w konkretnych okolicznościach wskazywać na podejrzenie wystąpienia korupcji, ale to są przypadki, o których należałoby zawsze informować odpowiednie służby, w tym zwłaszcza CBA.

Kiedy zatem instytucja kontrolna – taka jak NIK lub inny podmiot kontrolujący – powinna mówić o mechanizmach korupcjogennych w obszarze sporządzania dokumentacji i sprawozdawczości?

Najprościej rzecz ujmując, mechanizm korupcjogenny zaistniałby wówczas, gdyby w danej jednostce poddanej badaniom istniała zupełna bądź nawet częściowa

Rysunek 3. **Metodyka badania braku lub niespójności zasad i procedur dotyczących dokumentacji i sprawozdawczości**



Źródło: Opracowanie własne, układ graficzny Tomasz Chłopaś.

dowolność w sporządzaniu określonej dokumentacji czy sprawozdawczości, a więc gdyby nie było wspomnianych wcześniej zasad czy procedur lub gdyby one były niespójne, pozwalające na powstawanie różnego rodzaju błędów zamierzonych, a te mogłyby być wykorzystane chociażby dla otrzymania nienależnych korzyści (co jednak trzeba by było w procesie kontrolnym uprawdopodobnić). Mielibyśmy zatem do czynienia z oczywistym mechanizmem korupcjogennym jako ryzykiem wystąpienia korupcji. W takim jednak przypadku należałoby inaczej zdefiniować mechanizm korupcjogenny – nie jako „lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości", ale jako „niespójność zasad i procedur dotyczących dokumentacji i sprawozdawczości lub ich brak".

Metodyczne podejście do badania ewentualnych mechanizmów korupcjogennych związanych z niespójnością zasad i procedur obejmujących dokumentację i sprawozdawczość lub ich brakiem przedstawiono na rysunku 3.

Podobnej analizy wymagają także pozostałe mechanizmy korupcjogenne, w tym zwłaszcza: słabość kontroli wewnętrznej, nierówny dostęp do informacji oraz brak odpowiedzialności osobistej.

Podsumowanie

Walką z korupcją zajmuje się dość liczna grupa podmiotów, nie widać jednak wyraźnych tego efektów, mimo że nasz kraj jest coraz lepiej postrzegany w raportach Transparency International. Nadal olbrzymia część społeczeństwa jest przekonana o tym, że skala korupcji jest istotna i że ma ona wpływ zarówno na życie gospodarcze, jak i społeczne. Trudno się z tym nie zgodzić, kiedy liczba wszczynanych postępowań dotyczących tych przestępstw sięga 6000 rocznie, a nikt nie potrafi oszacować, jaka jest faktyczna skala przestępstw nieujawnianych. Problem ten dostrzegł także rząd, uchwalając w 2014 r. program walki z korupcją na lata 2014–2019. Powstaje zatem pytanie, jak skutecznie zmienić tę sytuację. Jestem głęboko przekonany, że właśnie przez zapewnienie właściwego miejsca dla każdego w walce z tym procederem, zarówno dla instytucji bądź organizacji publicznej, jak i dla zwykłego obywatela. To miejsce powinno zależeć od kilku czynników: po pierwsze – od tego, czy dany podmiot ma w ogóle wolę włączenia się w walkę i przeciwdziałanie korupcji; po drugie – czy ma stosowne kompetencje (w jakim zakresie) oraz odpowiednie narzędzia do skutecznych przeciwdziałań; po trzecie – czy dysponuje odpowiednimi umiejętnościami, wiedzą i doświadczeniem, by zapewnić profesjonalizm w tym co ma robić bądź chciałby robić. Po ustaleniu i spełnieniu tych warunków niezbędne wydaje się określenie konkretnego miejsca w procesie walki z korupcją. Każdy podmiot powinien mieć także jasno określone role – w szczególności cele cząstkowe, do których powinien zmierzać – stosownie do warunków, o których mowa wyżej. Nie powinno mieć miejsca powielanie tych samych działań przez różnych uczestników walki z korupcją, a zwłaszcza zajmowanie się działaniami nieleżącymi w kompetencjach i możliwościach danego podmiotu. Wprowadza to bowiem niepotrzebny chaos, a co więcej, wysyła sygnały do przestępców o niekompetencji prowadzących różnego rodzaju działania.

W tytule artykułu wskazałem na szczególne miejsce i rolę organów kontroli w walce z korupcją. Zadaniem organów kontroli jest przede wszystkim identyfikacja wszelkich zagrożeń (ryzyka korupcji – tzw. mechanizmów korupcjogennych) jako potencjalnych skutków nieprawidłowości i podejmowanie takich działań, które eliminowałyby lub co najmniej ograniczały te zagrożenia. Organy kontroli, w związku z tym, że nie mają odpowiednich narzędzi do stwierdzenia (udokumentowania) faktycznej korupcji, powinny w każdym przypadku gdy istnieje podejrzenie, iż mogło dojść do korupcji, zawiadamiać odpowiednie organy ścigania, z wnioskiem o dalsze prowadzenie sprawy zgodnie z ich kompetencjami. Każde jednak podejrzenie o korupcję musi być przez organ kontrolny odpowiednio uzasadnione.

RYSZARD SZYC
radca prezesa NIK

Słowa kluczowe: korupcja, mechanizm korupcjogenny, mechanizm korupcyjny, ryzyko zagrożenia korupcją, identyfikacja obszarów zagrożonych korupcją, organy kontroli

Wykonywanie funkcji kontrolnej w państwie

Kontrola podatkowa elementem prawnego systemu kontroli

Celem artykułu jest spojrzenie na kontrolę podatkową przez pryzmat istnienia cech charakterystycznych, pozwalających zaliczyć tę działalność do prawnego systemu kontroli w państwie. Takimi cechami są w szczególności wskazane w ustawie: cel, funkcje, zakres podmiotowy i przedmiotowy kontroli podatkowej, a także zasady i procedura oraz skutki prawne. Zadaniem kontroli podatkowej jest sprawdzenie, czy kontrolowani, to jest podatnicy, płatnicy, inkasenci i następcy prawni, wywiązują się z obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego. Oznacza to, że podstawowym kryterium kontroli podatkowej jest legalność. Organy podatkowe sprawdzają więc, czy podmioty, na których ciąży obowiązek podatkowy, nie uchylają się od jego spełnienia i to nie tylko w kwestii zapłaty podatku, ale też czy prawidłowo korzystają z uprawnień jakie daje im materialne prawo podatkowe.

ELŻBIETA JARZĘCKA-SIWIK

Prawny system kontroli w państwie

Słownikowa definicja wyrazu „system" określa go jako układ elementów mający pewną strukturę i stanowiący logicznie uporządkowaną całość; także jako sposób wykonywania jakiejś czynności lub zasady organizacji czegoś. Na potrzeby niniejszego artykułu przyjmuję, że systemem jest układ podmiotowych i przedmiotowych elementów, które mają wspólnie określone cechy całości, w tym ustalony cel, funkcje, zasady i tryb działania wynikające z norm i reguł obowiązujących w danej dziedzinie. System powinien być spójny i uporządkowany. Dla sprawnego funkcjonowania poszczególnych elementów można w nim wyodrębnić pewne podsystemy obejmujące działalność jednorodną, nakierowaną na osiągnięcie tego samego celu głównego.

Posługując się pojęciem „prawny system kontroli w państwie", czynię to świadomie

i celowo[1]. W doktrynie prawa administracyjnego mówi się raczej o możliwości wyodrębnienia – na podstawie analizy norm prawnych – systemu kontroli administracji. Wybitni przedstawiciele nauki administracji wiązali ten system z koniecznością usprawniania administracji i eliminowania jej nieprawidłowych działań. Eugeniusz Ochendowski pisał, że „Zadaniem kontroli jest zapobieganie błędom w działaniu administracji. To zadanie powinno rzutować na zakres budowy systemu kontroli"[2].

Jacek Jagielski wskazuje, że pojęcie „kontrola administracji" można rozumieć jako:

- kontrolę nad administracją – czyli kontrolę zewnętrzną wykonywaną przez organ niepodporządkowany administracji;
- kontrolę sprawowaną przez samą administrację.

W takim ujęciu można już mówić o systemie organów kontroli, na który składają się zarówno podmioty kontrolujące działalność samej administracji, jak i podmioty kreowane przez tę administrację i kontrolujące nie tylko ją samą, ale też inne podmioty znajdujące się poza strukturą administracji publicznej, w tym przedsiębiorców i obywateli[3].

Stoję na stanowisku, że analiza regulacji prawych pozwala na wyodrębnienie systemu kontroli w państwie, co najmniej w sensie funkcjonalnym. Kontrola bowiem w powszechnym rozumieniu kojarzy się ze sprawowaniem funkcji sprawdzania i oceniania określonej działalności. Kontrolą objęte są różne działania podejmowane w życiu publicznym, zarówno w sferze społecznej, jak i gospodarczej oraz bez względu na to, czy działania te podejmuje podmiot państwowy (rządowy lub samorządowy), czy też podmiot prywatny występujący jako osoba fizyczna korzystające ze swych praw podstawowych lub przedsiębiorca. Definicja kontroli w szerokim ujęciu wskazuje, że jest to, z jednej strony, „rozpoznanie (ustalenie) istniejącego stanu rzeczy – jego ocena – diagnoza przyczyn (źródeł) nieprawidłowości – udzielanie wskazań służących zniesieniu nieprawidłowości i zapobieżeniu ich powstawaniu w przyszłości"[4]; z drugiej zaś strony, możemy mówić również o pozostawaniu pod władzą kontrolującego i obowiązku poddania się kontroli.

Mówiąc o prawnym systemie kontroli w państwie, mam na myśli wykonywanie funkcji kontrolnej przez uprawnione do tego podmioty działające w ramach przyznanych im ustawowo kompetencji określających cel, zasady, tryb postępowania i skutki kontroli. Ramy niniejszego artykułu nie pozwalają na szersze przedstawienie analizy dogmatycznej odnoszącej się do istoty i kryteriów wyróżnienia tego systemu. To zagadnienie jest bardzo szerokie i wymaga pogłębionych badań. Myślę, że warto wznowić dyskusję w tym

[1] Działalność kontrolna może być przedmiotem analizy z punktu widzenia różnych dziedzin. Niniejszy artykuł dotyczy jedynie kontroli z punktu widzenia nauki prawa administracyjnego i podatkowego.
[2] E. Ochendowski: *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1996, s. 23.
[3] Patrz J. Jagielski: *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2005, s. 10, 74.
[4] Tamże, s. 15.

przedmiocie, jako że usystematyzowanie wiedzy o kontroli jest istotne nie tylko dla praktyki. Nauka może przecież wskazać określony sposób postępowania i wypracować lepsze narzędzia prawne, co powinno podnieść sprawność funkcjonowania kontroli w państwie. Konsekwentne budowanie systemu kontroli w państwie wpłynie z pewnością na pewne uporządkowanie działalności kontrolnej. Prezentuję pogląd, że działalność ta zasłużyła sobie jeśli nie na kodyfikację, to przynajmniej na ustawę o postępowaniu kontrolnym, która ujednoliciłaby zasady i tryb postępowania. Przykładowo, trudno jest logicznie wytłumaczyć, dlaczego w postępowaniu przed organami kontroli występują różne sposoby dokumentowania i weryfikowania ustaleń kontroli.

Procedura kontrolna jest akceptowana i sprawdza się w praktyce, gdy jest przejrzysta i uporządkowana. Tymczasem liczba regulacji prawnych określających na przykład różny tryb postępowania, różne formy przedstawiania wyników kontroli i różne środki ochrony służące kontrolowanemu wprowadza chaos nie tylko pojęciowy. Widząc te problemy przez pryzmat systemu, można wypracować pewne wspólne instytucje i stworzyć spójne, zrozumiałe prawo. Poza tym mnożenie procedur budzi niechęć. Ujednolicenie postępowania niewątpliwie uprościłoby pracę kontrolującym i przygotowanie się do kontroli kontrolowanym. Myślę, że wprowadzenie jednakowych, podstawowych reguł postępowania, oczywiście z pewnymi drobnymi odrębnościami charakterystycznymi dla danej dziedziny, mogłoby doprowadzić do opracowania i uchwalenia ustawy o postępowaniu kontrolnym. Dobrym wzorcem może tu być rozdział 3 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[5].

Przyjmując, że istnieją podstawy do wyodrębnienia tak rozumianego systemu kontroli, uważam, iż w odniesieniu do podmiotów kontrolujących można wskazać cztery podstawowe obszary badawcze[6]. Chodzi tu o przepisy regulujące działalność organów kontroli państwowej[7], organów kontroli specjalistycznej[8] (branżowej),

[5] DzU.2015.1096 j.t. (dalej jako „ustawa o NIK").

[6] Poza rozważaniami zostawiam kontrolę instancyjną sprawowaną w ramach postępowania administracyjnego oraz kontrolę sądową, gdyż ich funkcja polega na rozstrzyganiu indywidualnych spraw i działalności orzeczniczej odnoszącej się do określania konsekwencji prawnych przez wiążące ustalanie praw lub obowiązków strony postępowania.

[7] Chodzi o organy niezależne od administracji publicznej, w tym Najwyższą Izbę Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, Państwową Inspekcję Pracy, Rzecznika Praw Dziecka, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych.

[8] Pojęcie kontroli specjalistycznej wyróżnia J. Jagielski, wskazując że charakterystyczne w kontroli specjalistycznej jest to, iż kontroluje ona nie tylko aparat administracyjny, ale również podmioty spoza systemu administracji publicznej. Jest to zatem kontrola sprawowana nad administracją, a także kontrola wykonywana przez administrację wobec podmiotów od niej niezależnych. J. Jagielski: *Kontrola administracji…*, op. cit., s. 184-185. Obok trzech organów kontroli państwowej można wyróżnić 13 organów kontroli specjalistycznej: Generalny Inspektor Informacji Finansowej, Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, Inspekcja Handlowa, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Inspekcja Ochrony Środowiska, Inspekcja Transportu Drogowego, Inspekcja Weterynaryjna, inspekcje z zakresu atomistyki, Inspektor do spraw Substancji Chemicznych, inspektorzy rybołówstwa morskiego, inspektorzy urzędów żeglugi śródlądowej, Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Państwowa Inspekcja Sanitarna.

organów kontroli podatkowej oraz organów kontroli w administracji rządowej[9].

Celem niniejszego opracowania nie jest przedstawienie szczegółowej analizy prawnej kontroli podatkowej, gdyż dokonali tego już znakomici komentatorzy[10]. Zamiarem moim jest spojrzenie na kontrolę podatkową właśnie przez pryzmat istnienia cech charakterystycznych, pozwalających zaliczyć tę działalność do prawnego systemu kontroli w państwie. Moim zdaniem, takimi cechami są w szczególności wskazane w ustawie: cel, funkcje, zakres podmiotowy i przedmiotowy kontroli podatkowej, a także zasady i procedura oraz skutki prawne.

Podstawy prawne, cel i funkcje kontroli podatkowej

Źródła prawa

W artykule 84 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ustrojodawca wskazał, że podstawowym obowiązkiem każdego jest ponoszenie ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie[11]. Państwo czuwa nad wywiązywaniem się z tego obowiązku i kontroluje jego wykonanie.

Powszechnie wiadomo, że chęć uniknięcia płacenia podatków jest duża. Widać to najlepiej w „Analizie wykonania budżetu państwa za 2014 r.", w której Najwyższa Izba Kontroli wskazała, że skuteczność poboru podatków w 2014 r. ponownie się pogorszyła, a zaległości budżetowe rosną. W 2012 r. wzrosły o 4,2 mld zł, w 2013 r. o 6 mld zł, a w 2014 r. aż o 9,3 mld zł, osiągając poziom 45,4 mld zł[12]. Tymczasem w każdym działaniu potrzeba elementarnej uczciwości. Reguła ta dotyczy w sposób szczególny prowadzenia działalności gospodarczej. Przedsiębiorca, przyjmując zasadę, że uczciwość po prostu się opłaca, unika różnego rodzaju ryzyka. Nieuczciwość powoduje, że zamiast skupić się na własnym biznesie i optymalnym wyborze kontrahentów, poświęca czas i pieniądze na ukrywanie nieprawidłowości.

Ujawnianie i eliminowanie nieprawidłowości w zakresie wywiązywania się z zobowiązań podatkowych jest zadaniem kontroli podatkowej wykonywanej przez organy administracji podatkowej. Przepisy dotyczące kontroli podatkowej zawarte są w ustawie z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa[13]. Jeśli kontrolowany jest osobą prowadzącą działalność gospodarczą, a kontrola dotyczy tej działalności, organ kontrolujący stosuje w sprawach nieuregulowanych w Ordynacji także przepisy ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej[14]. Ograniczenia wynikające z przepisów usdg mają chronić przedsiębiorców przed nadmierną

[9] Ustawa z 15.07.2011 r. o kontroli w administracji rządowej (DzU.2011.185.1092).
[10] Patrz m.in. M. Niezgódka-Medek [w:] S. Babiarz, B. Dauter, B. Gruszczyński, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek: *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, LexisNexis, wydanie 6, Warszawa 2010, s. 1007 i n., a także J. Zubrzycki [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, R. Mastalski, J. Zubrzycki: *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Wrocław 2009, s. 1061 i n.
[11] Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej (DzU.1997.78.483 ze zm.).
[12] Analiza wykonania budżetu państwa za 2014 r., dostępna na stronie <www.nik.gov.pl>.
[13] DzU.2015.613 (zwanej dalej „o.p." lub „Ordynacją").
[14] DzU.2015.584 ze zm. (zwanej dalej „usdg").

ingerencją państwa w prowadzoną przez nich działalność.

Podstawowa grupa przepisów regulujących kontrolę podatkową znajduje się w dziale VI Ordynacji. Trzeba przy tym pamiętać, że w sprawach nieuregulowanych w dziale VI odpowiednie zastosowanie mają przepisy działu IV „Postępowanie podatkowe", do których odsyła art. 292 o.p.

Pojęcie kontroli podatkowej

W Polsce ogromna część zobowiązań podatkowych powstaje z mocy prawa. Oznacza to przeniesienie zasadniczych obowiązków związanych z obliczeniem i zapłatą podatku z organów podatkowych na podatników. Taki system w naturalny sposób rodzi potrzebę stworzenia mechanizmu kontroli, za którego działalność odpowiadają organy podatkowe[15]. Kontrolą w najszerszym znaczeniu jest działalność polegająca na dokonywaniu ustaleń faktycznych, sprawdzaniu, ocenianiu i formułowaniu wniosków na przyszłość. W doktrynie kontrolę odnosi się do wyznaczeń i wykonań – ich ustalenia i porównania. Określa się ją jako „zespół czynności, które obejmują ustalenie stanu obowiązującego (wyznaczeń), ustalenie stanu rzeczywistego (wykonań), porównanie wykonań z wyznaczeniami w celu ustalenia ich zgodności lub niezgodności oraz wyjaśnienie przyczyn stwierdzonej zgodności lub niezgodności między wykonaniami i wyznaczeniami"[16]. Kontrola z zasady ma ujawniać niekorzystne zjawiska. Jednak jak każda działalność, powinna prowadzić do określonego celu. Dlatego też należy informować o jej wynikach odpowiednie podmioty, które mogą spowodować wyeliminowanie tych nieprawidłowości. Kontrolujący nie może bowiem w sposób władczy wpływać na zakres czy formy działania kontrolowanego.

Cel kontroli podatkowej

Zgodnie z art. 281 § 2 o.p., celem kontroli podatkowej jest sprawdzenie, czy kontrolowani, to jest podatnicy, płatnicy, inkasenci i następcy prawni, wywiązują się z obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego. Oznacza to, że podstawowym kryterium kontroli podatkowej jest legalność. Organy podatkowe sprawdzają więc, czy podmioty, na których ciąży obowiązek podatkowy, nie uchylają się od jego spełnienia i to nie tylko w kwestii zapłaty podatku, ale też czy prawidłowo korzystają z uprawnień jakie daje im materialne prawo podatkowe. Organ podatkowy może sprawdzić zasadność korzystania przez podatnika ze wszelkich uproszczeń w rozliczeniu podatków oraz czy podatnik ma uprawnienia do stosowania ulg, zwolnień, zniżek, zwrotów i odliczeń, które uwzględnił w swoim rozliczeniu. Kontrolujący nie może jednak ustalać, dlaczego podatnik nie skorzystał z przysługujących mu uprawnień do określonej ulgi lub zwolnienia[17]. Można powiedzieć,

[15] Por. M. Münnich: *Kontrola podatkowa. Geneza i rozwój procedury*, Lublin 2010, s.72.
[16] P. Malinowski, T. Nowak, A. Sędkowska: *Kontrola podatkowa, skarbowa i celna*, Warszawa 2013, s. 22.
[17] C. Kosikowski, L. Etel, R. Dowgier, P. Pietrasz, S. Presnarowicz: *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 1368.

że w praktyce celem kontroli podatkowej jest porównanie złożonych deklaracji podatkowych ze stanem wynikającym z ustaw określających konkretne rodzaje danin oraz sprawdzenie prawidłowości wykazanych podstaw opodatkowania, metod wyliczania i sposobu wpłacania podatków na rzecz budżetu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. W tym kontekście mówimy, że kontrola podatkowa ma charakter nie tylko kontroli produktu końcowego – prawidłowej kwoty odprowadzonego podatku, ale również procesu prowadzącego do wyliczenia podatku, czyli części proceduralnej[18].

Funkcje kontroli podatkowej

W takim szerokim ujęciu kontrolę podatkową trzeba rozumieć jako pewnego rodzaju instytucję prawną, spełniającą określone funkcje: ochronną, gwarancyjną, informacyjną oraz porządkującą.

Funkcją ochronną jest oczywiście eliminowanie patologii podatkowych, a także ochrona interesów podatkowych państwa i jednostek samorządu terytorialnego.

Funkcją gwarancyjną – w odniesieniu do egzekwowania konstytucyjnego obowiązku – jest stanie na straży właściwego naliczania podatku, terminowego jego uiszczania, a także właściwego korzystania z ulg i odliczeń oraz zwrotów podatku.

Funkcja informacyjna wiąże się z przekazaniem kontrolowanemu zwrotnej informacji o stanie prowadzonych przez niego rozliczeń podatkowych, a społeczeństwu – o zagregowanych wynikach działalności kontrolnej. Takie wyniki są też podstawą oszacowania ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w poszczególnych branżach i opracowania planu działania w odniesieniu do obszarów, w których to ryzyko jest największe. Warto tu podkreślić, że Ministerstwo Finansów opublikowało „Krajowy plan działań na 2015 rok". Jest to narzędzie, które między innymi ma usprawnić proces poboru należności podatkowych w wyniku poprawy skuteczności i efektywności działań administracji podatkowej, w tym: kontroli podatkowych i czynności sprawdzających[19]. Podstawą wskazania krajowych priorytetów – obszarów (podatków) i podobszarów ryzyka (branże lub grupy branż) w 2015 r. jest analiza danych dotyczących kontroli podatkowych przeprowadzonych w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 31 lipca 2014 r. Takie podejście ma przede wszystkim służyć właściwemu wykorzystaniu zasobów, jakimi dysponuje administracja podatkowa[20].

Kontrola podatkowa spełnia też funkcję porządkującą. Służy monitorowaniu funkcjonowania systemu podatkowego

[18] D. Zalewski, A. Melezini: *Kontrola podatkowa przedsiębiorców*, Warszawa 2012, s. 27-29.

[19] <http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1161725/Krajowy+Plan+Dzia%C5%82a%C5%84_AP_2015.pdf>

[20] Tamże. W „Krajowym planie działań administracji podatkowej na 2015 r." wskazano 12 obszarów, w których zidentyfikowano największe ryzyko uszczupleń podatkowych. Są to branże, które będzie obejmować co najmniej 50% podejmowanych kontroli podatkowych, przy tym 2% ogółu kontroli powinny stanowić kontrole losowe. Mają one przede wszystkim dotyczyć rozliczeń VAT. Do branż tych należą przede wszystkim: doradztwo i inne usługi niematerialne, produkcja materiałów budowlanych i usługi budowlane, recykling, motoryzacja, e-handel i usługi informatyczne.

i utrzymaniu dyscypliny podatkowej w zakresie wyznaczonym przez prawo. Jest to tym bardziej ważne, że system podatkowy jest skomplikowany, a podatnicy błądzą wśród zawiłych przepisów zawartych w wielu aktach prawnych. W tej sytuacji kontrola podatkowa może doprowadzić do pozytywnej weryfikacji spełnienia obowiązku, czyli potwierdzić prawidłowość naliczonych i opłaconych podatków lub też wykazać nieprawidłowości i skutkować działaniem kontrolowanego w postaci złożenia korekty oraz uiszczenia podatku w prawidłowej wysokości, albo może dostarczyć danych wskazujących na konieczność wszczęcia postępowania podatkowego, którego rezultatem będzie wydanie decyzji podatkowej (art. 21 § 3 o.p.). Wszystkie te działania wymuszają pożądane zachowania w odniesieniu do wywiązywania się z zobowiązań podatkowych i w jakimś sensie porządkują obrót prawny w tym zakresie.

Podmiotowy i przedmiotowy zakres kontroli podatkowej

Kontrolą podatkową objęto bardzo szeroki krąg podmiotów. Dotyczy ona przecież wszystkich podatników, płatników, inkasentów[21] i ich następców prawnych. Postępowanie kontrolne prowadzą – co do zasady – organy podatkowe pierwszej instancji (art. 281 § 1 o.p.), do których należą: naczelnik urzędu skarbowego, naczelnik urzędu celnego, wójt, burmistrz (prezydent miasta), starosta albo marszałek województwa – w ramach swojej właściwości rzeczowej i miejscowej. Minister właściwy do spraw finansów publicznych podejmuje kontrolę podatkową gdy chodzi o sprawdzenie stosowania przyjętej przez niego metody ustalania ceny transakcyjnej między podmiotami powiązanymi (rt. 281 § 3 o.p.). Mówiąc o organach kontroli podatkowej, wyodrębniamy je z systemu organów państwowych tylko według kryterium sprawowanej funkcji kontrolnej. Nie ma tu przecież wydzielonych instytucji, których domeną byłaby wyłącznie działalność kontrolna. Taki sposób charakteryzowania podmiotów działających w systemie kontroli jest właściwy dla wszystkich organów administracji publicznej wykonujących zadania kontrolne.

Przedmiot kontroli podatkowej jest w miarę jednorodny, gdyż, mówiąc ogólnie, dotyczy badania prawidłowości wywiązywania się z obowiązku uiszczania ustawowo określonych danin publicznych przez podmioty do tego zobowiązane. Nie oznacza to jednak, że jest to przedmiot wąski, zważywszy na liczbę i rodzaje podatków, status prawny podmiotów zobowiązanych do ich uiszczania oraz obowiązki podatkowe wynikające z prawa podatkowego.

Zasady postępowania w kontroli podatkowej

Kontrola podatkowa w znaczeniu potocznym jest często utożsamiana ze szczególnym rodzajem postępowania, które ma sformalizowany charakter i rządzi się ustalonymi w prawie zasadami. Taka właśnie ścisła regulacja ustawowa trybu

[21] Definicje ustawowe podatnika, płatnika i inkasenta zawarte są w art. 7-9 o.p.

postępowania pozwala wskazać moment wszczęcia kontroli oraz jej zakończenia, a także przedstawienia wyników kontroli w formie dokumentu urzędowego.

W toku postępowania kontrolnego ustawodawca nakazuje odpowiednio stosować się do zasad ogólnych określonych dla postępowania podatkowego. W doktrynie podkreśla się, że są to podstawowe reguły rządzące tym postępowaniem i nie mają one jedynie cech wskazówek czy zaleceń, lecz są normami prawa[22].

Postępowanie kontrolne opiera się na zasadzie legalizmu, opisanej w art. 120 o.p. Stosowanie tej zasady odpowiednio w kontroli podatkowej oznacza, że kontrolujący musi postępować zgodnie z prawem, czyli zgodnie z regułami opisanymi w dziale VI Ordynacji i na każdym etapie kontroli, to jest od chwili zawiadomienia o zamiarze podjęcia kontroli, poprzez czynności dowodowe aż do rozpatrzenia zastrzeżeń.

Zasada zaufania (art. 121 o.p.) zobowiązuje podmiot kontrolujący do takiego prowadzenia postępowania, aby na żadnym jego etapie nie można było zarzucić organowi złej woli, niedbalstwa lub stronniczości. Stosowanie tej zasady przejawia się w szczególności w obowiązku doręczenia kontrolowanemu upoważnienia do kontroli określającego, kto, kiedy i w jakim zakresie przeprowadzi kontrolę (art 284 § 1 o.p.), czy też w wykonywaniu niektórych czynności za zgodą kontrolowanego (art. 288 § 3 o.p.). Stosowanie tej zasady w praktyce pozwala uniknąć niepotrzebnych napięć i konfliktów w toku kontroli. Ważną kwestią jest też informowanie kontrolowanego o miejscu i czasie przeprowadzania niektórych dowodów (art. 298 § 1 o.p.) oraz udzielanie mu wyjaśnień co do treści przepisu prawa, jego znaczenia i konsekwencji niezastosowania się do niego[23]. Warto przywołać w tym miejscu bardzo trafną interpretację tej zasady, wskazującą, że „Postępowanie budzące zaufanie to postępowanie staranne i merytorycznie poprawne, w którym dopuszcza się wnioskowane dowody, traktuje się równo interesy podatnika i skarbu państwa, nie zmienia się ocen tych interesów, a materialnoprawnych wątpliwości nie rozstrzyga się na niekorzyść podatnika"[24]. Przy tym należy zaznaczyć, że klauzuli *in dubio pro tributario* nie trzeba już wyprowadzać z innych reguł podstawowych. Nowelizacja dokonana ustawą z 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw[25] wprowadziła bowiem tę zasadę do przepisów ogólnych Ordynacji.

O zasadzie *in dubio pro tributario* mowa jest w art. 2a o.p., który stanowi, że: „Niedające się usunąć wątpliwości co do treści przepisów prawa podatkowego

[22] D. Zalewski, A. Melezini: *Kontrola podatkowa przedsiębiorców*, Warszawa 2012, s. 45.
[23] Szerzej patrz B. Gruszczyński [w:] S. Babiarz, B. Dauter, B. Gruszczyński, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek: *Ordynacja podatkowa…*, op. cit., s. 611-612.
[24] D. Zalewski, A. Melezini: *Kontrola…*, op. cit., s. 46.
[25] Wchodzi w życie 1.01.2016 r. (DzU.2015.1197). Nowelizacja nie zawiera przepisów intertemporalnych, co oznacza, że klauzula *in dubio pro tributario* od dnia wejścia w życie będzie miała zastosowanie do wszystkich spraw pozostających w biegu.

rozstrzyga się na korzyść podatnika". Klauzula ta została przyjęta w wersji zaproponowanej przez Prezydenta RP[26]. W projekcie rządowym[27] brzmiała: „W przypadku różnych wyników wykładni przepisów prawa podatkowego organ podatkowy przyjmuje wykładnię korzystną dla strony postępowania". Słusznie w dyskusji publicznej[28] zwraca się uwagę, że wersja prezydencka, którą przyjęto i która wydaje się prostsza, wcale nie musi okazać się skuteczniejsza. Faktem jest, że została ona umieszczona w art. 2a o.p., czyli wśród przepisów ogólnych, co świadczy o jej doniosłości i obowiązku stosowania we wszystkich działaniach organu podatkowego, to jest nie tylko w postępowaniu podatkowym i kontroli podatkowej, ale też w czynnościach sprawdzających i przy wydawaniu interpretacji podatkowych. Trzeba jednak zauważyć, że ograniczenie stosowania tej klauzuli jedynie do podatnika budzi wątpliwości natury konstytucyjnej w kontekście równości pozostałych podmiotów uznanych za stronę postępowania podatkowego.

Zgoła inną kwestią jest uznanie, czy w sprawie rzeczywiście istnieją wątpliwości, których nie da się usunąć. Wprawdzie trudno z góry założyć, że wątpliwości zgłaszane przez podatnika będą zawsze zbywane twierdzeniem, iż można je usunąć, zwłaszcza gdy wydana została interpretacja podatkowa, to jednak problem ten będzie w sposób wiążący rozstrzygany przez organy podatkowe. Ostatecznie i tak sprawa pewnie trafi do sądu administracyjnego, który wyjaśni, jak należy nowe prawo rozumieć i stosować. Istotną wskazówką może tu być stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zawarte w wyroku z 18 lipca 2013 r., sygn. akt SK 18/09, że zgodnie z wymogami konstytucyjnymi, niejasnych regulacji podatkowych nie wolno interpretować na niekorzyść podatnika. Trybunał Konstytucyjny za niedopuszczalne uznał analogiczne stosowanie nieprecyzyjnych przepisów podatkowych czy też rozszerzające stosowanie jednoznacznych przepisów podatkowych, gdyby miało to na celu zwiększenie obowiązków podatkowych. Uznał też za konieczne przypomnienie, że „zgodnie z wymogami konstytucyjnymi, niejasne regulacje podatkowe należy interpretować na korzyść podatników, a w konsekwencji, jeśli takie regulacje okazują się ostatecznie wieloznaczne, to trzeba opowiedzieć się za rozwiązaniem uwzględniającym interes podmiotu obowiązanego do świadczeń podatkowych, a nie orzekać *in dubio pro fisco*"[29].

Zasada prawdy obiektywnej (art. 122 o.p.) nakłada na organ kontrolny obowiązek bezstronnego przeprowadzania i oceniania każdego dowodu. Podstawowym

[26] Projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3018).
[27] Druk sejmowy nr 3462. Ustawa z 9.07.2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, przekazana do Senatu.
[28] P. Rochowicz: *Prostsza klauzula może się okazać nieskuteczna*, „Rzeczpospolita" z 15.07.2015 r., C4; Ł. Zalewski: *Klauzula „in dubio pro tributario" może być martwym przepisem*, „Gazeta Prawna" z 11.08.2015 r.
[29] Treść orzeczenia dostępna pod adresem <www.ppiop.rcl.gov.pl/index.php?r=file/index&file_id=102230>, dostęp 10.08.2015 r.

obowiązkiem kontrolującego jest ustalenie stanu faktycznego zgodnie ze stanem rzeczywistym. W toku kontroli podatkowej organy skarbowe podejmują więc wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy[30].

Z zasady czynnego udziału kontrolowanego w każdym stadium postępowania (art. 123 § 1 o.p.) wynika potrzeba dopuszczenia kontrolowanego do wszystkich czynności wykonywanych w trakcie postępowania kontrolnego. W sposób szczególny zasada ta przejawia się w podejmowaniu czynności kontrolnych w obecności kontrolowanego lub osoby przez niego wskazanej, chyba że kontrolowany zrezygnuje z prawa uczestniczenia w czynnościach kontrolnych (art. 285 § 1 o.p.). Organ kontrolny powinien też – w myśl art. 289 § 1 o.p. – z wyprzedzeniem powiadamiać kontrolowanego o czynnościach dowodowych (np. o dokonaniu oględzin).

Odsyłając do zasady wnikliwości, szybkości i prostoty postępowania (art. 125 o.p.), ustawodawca zmierza do wyeliminowania z postępowania kontrolnego przewlekłości. Wyraził to wprost w art. 284b § 1 o.p., który stanowi, że kontrola powinna zostać zakończona bez zbędnej zwłoki, lecz nie później niż w terminie wskazanym w upoważnieniu.

Zasadę tę dodatkowo wzmacnia regulacja zawarta w art. 83 usdg, w którym zostały określone limity czasu na wykonywanie kontroli u przedsiębiorcy. Niestety takich limitów nie ma w odniesieniu do innych podmiotów kontrolowanych, a wobec tego, że zawarta w art. 125 o.p. norma ma charakter ogólny i posługuje się pojęciami niedookreślonymi, trudno jest ją wyegzekwować w praktyce.

Zasada pisemności określona w art. 126 o.p. nakazuje, aby w kontroli podatkowej, ze względu na konfrontacyjny charakter postępowania, wymóg pisemności był przestrzegany bezwzględnie. Dotyczy to protokołowania wszystkich czynności dowodowych oraz sporządzenia protokołu kończącego kontrolę (art. 290 o.p.).

Zgodnie z zasadą jawności postępowania wyłącznie dla stron (art. 129 o.p.), kontrolowany ma prawo do poufności postępowania w stosunku do osób postronnych, ale jednocześnie do pełnego wglądu do zgromadzonych w toku postępowania kontrolnego dokumentów i dowodów oraz uczestnictwa we wszystkich czynnościach dokonywanych przez organ. „Osoby trzecie nie mają wglądu do materiałów sprawy podatkowej. Również urzędnicy, którzy nie prowadzą danej sprawy, nie powinni mieć dostępu do akt”[31].

Zasadę zaskarżenia wyników kontroli – postępowanie kontrolne nie jest dwuinstancyjne – wyraża art. 291 o.p. Namiastką prawa do dwukrotnego rozpoznania sprawy jest uprawnienie kontrolowanego do zgłaszania zastrzeżeń do protokołu kontroli. Tylko w przypadku gdy sam kontrolowany nie będzie chciał skorzystać

[30] D. Zalewski, A. Melezini: *Kontrola…*, op. cit., s. 47.
[31] B. Gruszczyński [w:] S. Babiarz, B. Dauter, B. Gruszczyński, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek: *Ordynacja podatkowa…*, op. cit., s. 629.

z tego uprawnienia, nie zostanie ono zrealizowane. Organ podatkowy jest bowiem zobowiązany do rozpoznania zgłoszonych zastrzeżeń.

Wymienione wyżej zasady tworzą swoiste ramy postępowania kontrolnego, a wraz ze wskazanymi jako dopełniającymi je przepisami szczegółowymi, zawartymi w dziale VI Ordynacji, tworzą spójny, choć nie pozbawiony wad tryb kontroli podatkowej. Taka regulacja w zasadzie stwarza kontrolowanemu gwarancje procesowe, że jego prawa będą w toku kontroli respektowane, a obowiązki egzekwowane tylko w takim zakresie, w jakim wymaga tego prawo.

Postępowanie w kontroli podatkowej

Etapy postępowania kontrolnego

Kontrola podatkowa jest sformalizowana[32] i podejmuje się ją z urzędu (art. 282 o.p.). Przewidziana dla niej procedura została szczegółowo określona w ustawie. Postępowaniem kontrolnym jest tu ciąg czynności określonych prawem, następujących po sobie począwszy od wyrażenia przez kontrolującego zamiaru przeprowadzenia kontroli aż do jej zakończenia w formie protokołu kontroli. Są zatem co najmniej trzy etapy tego postępowania: przygotowanie kontroli, postępowanie dowodowe i realizacja wyników kontroli.

Na etapie przygotowania, po dokonaniu analizy ryzyka, konieczne jest szczegółowe określenie zakresu i celu kontroli. Wyznaczywszy cel kontroli, organ ustala wzorzec, który służy do sformułowania oceny kontrolowanej działalności.

Dalej następuje etap ustalania stanu faktycznego. Podmiotowi kontroli doręcza się zawiadomienie o zamiarze wszczęcia kontroli (art. 282b o.p.; bez zawiadomienia można przeprowadzić kontrolę podatkową tylko w przypadkach ściśle określonych w art. 282c o.p.) oraz przeprowadza się czynności dowodowe. Dokonują ich pracownicy organu podatkowego po okazaniu upoważnienia do kontroli oraz legitymacji służbowej. Upoważnienie do kontroli musi spełniać wymagania ustawowe, gdyż inaczej nie będzie stanowiło podstawy do przeprowadzenia kontroli (art. 283 § 2 i 4 o.p.). Zakres przeprowadzanej kontroli powinien być każdorazowo uszczegółowiony w upoważnieniu, a kontrolujący nie ma możliwości jego rozszerzania w czasie trwania postępowania kontrolnego. W treści upoważnienia trzeba oznaczyć zakres kontroli, datę rozpoczęcia i przewidywany termin zakończenia postępowania,

[32] W doktrynie wskazuje się, że kontrolę podatkową można podzielić na kolejne fazy: ustalenie stanu obowiązującego (wyznaczeń); ustalenie stanu rzeczywistego (wykonań); porównanie wykonań z wyznaczeniami w celu ustalenia ich zgodności lub niezgodności; wyjaśnienie przyczyn stwierdzonej zgodności lub niezgodności między wykonaniami i wyznaczeniami; patrz L. Etel (red.), *Prawo podatkowe*, Difin, 2008, s. 268-269. Można powiedzieć, że pierwsza faza to przygotowanie kontroli podatkowej i ma ona na celu ustalenie wzorca, do którego zostanie porównany stan faktyczny. Druga faza to czynności wykonywane w siedzibie podmiotu kontrolowanego. W tej fazie kontrolujący gromadzą dowody, które posłużą do porównania z wzorcem. W trzeciej zaś następuje porównanie uzyskanych wyników z wyznaczonym wzorcem i sfinalizowanie kontroli przez formułowanie ocen i wniosków, które zostaną zawarte w protokole kontroli. W protokole znajdują się także ustalenia przyczyn ewentualnych niezgodności.

a także zawrzeć pouczenia o prawach i obowiązkach kontrolowanego[33]. Przez to upoważnienie spełnia funkcję gwarancyjną i ochronną dla kontrolowanego, który ma wiedzę o tym kto, kiedy i co będzie kontrolował oraz jak się powinien do kontroli przygotować i jak zorganizować prowadzenie bieżących spraw. Zgodnie z zasadą pisemności, wszystkie czynności dowodowe powinny być na bieżąco dokumentowane.

Po zebraniu materiału dowodowego sporządzany jest protokół kontroli. Następnie protokół doręczany jest kontrolowanemu, który ma 14 dni na ustosunkowanie się do wyników przeprowadzonej kontroli. Ostatnim akcentem postępowania kontrolnego jest spożytkowanie wyników kontroli. Chodzi tu o korektę deklaracji podatkowych – zgodnie z zaleceniami kontrolującego albo o wszczęcie postępowania podatkowego – w razie ustalenia nieprawidłowości świadczących o niewywiązaniu się z obowiązku podatkowego.

Dla stwierdzenia, że postępowanie w kontroli podatkowej toczyło się *lege artis*, istotne jest dołożenie staranności w wielu kwestiach, z którymi ustawodawca wiąże szczególne skutki prawne. Chodzi tu zwłaszcza o wszczęcie postępowania, przestrzeganie uprawnień kontrolowanego, sporządzenie i doręczenie protokołu kontroli oraz rozpatrzenie zastrzeżeń.

Wszczęcie postępowania w kontroli podatkowej

W myśl art. 282 o.p., kontrolę podatkową podejmuje się z urzędu. Nie oznacza to jednak, że inne podmioty nie mogą mieć wpływu na wszczęcie postępowania kontrolnego. Organy administracji publicznej, organy ścigania, jak również osoby fizyczne mogą wystąpić do organów kontroli podatkowej z wnioskiem, w którym wskażą istotny powód podjęcia działań kontrolnych. Organy kontroli podatkowej nie są jednak takim wnioskiem związane i mogą wykorzystać inne środki w celu weryfikacji prawidłowości wywiązywania się z obowiązków podatkowych, na przykład czynności sprawdzające, albo wręcz mogą posiadać sprawdzone informacje, które nie potwierdzają nieprawidłowości u podatnika[34]. Inaczej sprawa wygląda, gdy przeprowadzenie kontroli zleci organom podatkowym Najwyższa Izba Kontroli. Zgodnie z art. 12 ustawy o NIK, zlecenie podjęcia kontroli jest dla nich wiążące i to zarówno co do wskazanego zakresu podmiotowego, jak i przedmiotowego.

Ograniczenie wszczęcia kontroli podatkowej wynika z art. 282a § 1 o.p. Ustawodawca zdecydował, że w zakresie spraw rozstrzygniętych decyzją ostateczną organu podatkowego kontrola podatkowa nie może być ponownie wszczęta. Wyjątkiem od tej reguły jest sytuacja, gdy kontrola podatkowa jest niezbędna

[33] Wzór imiennego upoważnienia do przeprowadzenia kontroli podatkowej określił Minister Finansów w rozporządzeniu z 2.12.2011 r. w sprawie wzoru imiennego upoważnienia do przeprowadzenia kontroli podatkowej (DzU.2011.274.1619). Czynności kontrolne mogą podejmować jedynie osoby wskazane w upoważnieniu do przeprowadzenia kontroli.

[34] J. Kulicki: *Procedury kontrolne w sprawach zobowiązań podatkowych*, Warszawa 2012, s. 113.

do przeprowadzenia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności, stwierdzenia wygaśnięcia, uchylenia lub zmiany decyzji ostatecznej lub wznowienia postępowania w sprawie zakończonej decyzją ostateczną, a także w związku z uchyleniem lub stwierdzeniem nieważności decyzji przez sąd administracyjny[35]. Chodzi tu więc o weryfikację decyzji ostatecznej i stwierdzenie, czy istnieją przesłanki do jej zmodyfikowania w ramach trybów nadzwyczajnych[36].

Warunkiem prawidłowego i skutecznego wszczęcia kontroli podatkowej jest doręczenie kontrolowanemu zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli podatkowej[37]. Ma to również istotne znaczenie dla biegu terminów rozpoczęcia kontroli. Podjęcie czynności kontrolnych może nastąpić nie wcześniej niż po upływie 7 dni i nie później niż 30 dni od dnia doręczenia tego zawiadomienia. Data doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli wyznacza początek terminu, w którym organ może faktycznie rozpocząć kontrolę, a także początek 30-dniowego terminu, po upływie którego organ w celu wszczęcia kontroli musi powtórzyć całą procedurę zawiadamiania. Trzeba zaznaczyć, że 7-dniowy termin nie jest sztywny i za zgodą kontrolowanego, a po wejściu w życie nowelizacji wrześniowej – także na jego wniosek, termin ten może zostać skrócony, co spowoduje, że właściwy organ będzie mógł wcześniej rozpocząć postępowanie kontrolne. Regulacja ta mobilizuje kontrolującego do terminowego wszczęcia kontroli podatkowej, a jednocześnie ogranicza przewlekłość procedury, w szczególności zaś gwarantuje kontrolowanemu, że nie musi pozostawać w „stanie gotowości" do kontroli, co w sposób oczywisty zakłóca jego bieżącą działalność.

Miejsce wykonywania czynności kontrolnych

Zasadą jest przeprowadzanie czynności kontrolnych w siedzibie kontrolowanego zgodnie z art. 285a o.p. Dotyczy to zarówno przedsiębiorców, jak i innych podmiotów. Od zasady tej można odstąpić, gdy księgi są prowadzone lub przechowywane poza siedzibą kontrolowanego, a ich udostępnienie w siedzibie może w znacznym stopniu utrudniać prowadzenie przez kontrolowanego bieżącej działalności. O ile w przypadku przedsiębiorcy nie ma wątpliwości co do rozumienia pojęcia jego „siedziby", nawet jeśli prowadzi działalność w lokalu mieszkalnym, o tyle w odniesieniu do osoby fizycznej może to być problem. Przyjmuje się, że gdy kontrola podatkowa

[35] W dużej nowelizacji ordynacji wprowadzonej ustawą z 10.09.2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, podpisanej przez Prezydenta RP 5.10.2015 r., która wchodzi w życie 1.01.2016 r. (zwanej dalej „nowelizacją wrześniową"), wprowadzono dodatkową przesłankę pozwalającą na ponowne wszczęcie kontroli podatkowej, a mianowicie gdy chodzi o sprawę stwierdzenia nadpłaty (dodany pkt 3 w art. 281a § 2 o.p.).

[36] Patrz I. Maciejuk: *Zakaz ponawiania kontroli podatkowej*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych" nr 5/2012, s. 19.

[37] Wzór zawiadomienia został określony przez Ministra Finansów w rozporządzeniu z 25.11.2011 r. w sprawie wzoru zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli podatkowej (DzU.2011.267.1580). Szczegółowe kwestie dotyczące doręczenia kontrolowanemu upoważnienia reguluje art. 284 i 284a o.p.

dotyczy osoby fizycznej, czynności kontrolne wykonuje się w miejscu zamieszkania kontrolowanej osoby. Czynności kontrolne mogą być wykonywane również na terenie nieruchomości kontrolowanego, która objęta jest zakresem kontroli. Wobec osoby fizycznej, która nie jest przedsiębiorcą, czynności kontrolne mogą być prowadzone w siedzibie organu kontrolującego, ale tylko po wyrażeniu zgody przez osobę kontrolowaną (art. 285b o.p.) i pod warunkiem usprawnienia prowadzenia kontroli lub rezygnacji kontrolowanego z uczestniczenia w czynnościach kontrolnych.

Organ podatkowy, w myśl reguły zawartej w art. 80b usdg, jest zobowiązany do prowadzenia czynności kontrolnych w sposób sprawny i niezakłócający działalności kontrolowanego przedsiębiorcy. Realizacja tej zasady może przejawiać się i w tym, że organ podatkowy – za zgodą lub na wniosek kontrolowanego – przeprowadzi niektóre czynności kontrolne lub całość kontroli w swojej siedzibie.

Czas trwania postępowania

Czynności kontrolne mogą być wykonywane przez osiem godzin dziennie. Przedsiębiorca, który prowadzi działalność w mniejszym wymiarze niż osiem godzin dziennie lub skraca czas pracy, jest zobowiązany zapewnić kontrolerom ośmiogodzinny dostęp do dokumentów i pomieszczeń kontrolowanego podmiotu – art. 285a o.p. Zmianą dokonaną ustawą z 5 sierpnia 2015 r. wprowadzono do art. 80a usdg regułę, że kontrola jest przeprowadzana w godzinach pracy lub w czasie faktycznego wykonywania działalności gospodarczej przez kontrolowanego przedsiębiorcę. Jest to niewątpliwe ułatwienie przedsiębiorcy spełnienia obowiązku poddania się kontroli.

Przy tym trzeba pamiętać, że w myśl art. 83 ust. 1 usdg, w przypadku przedsiębiorców czas trwania wszystkich kontroli w jednym roku kalendarzowym jest ograniczony i nie może przekraczać w odniesieniu do:

- mikroprzedsiębiorców – 12 dni roboczych;
- małych przedsiębiorców – 18 dni roboczych;
- średnich przedsiębiorców – 24 dni roboczych;
- pozostałych przedsiębiorców – 48 dni roboczych.

Przedłużenie czasu trwania kontroli jest możliwe jedynie z przyczyn niezależnych od kontrolującego i wymaga uzasadnienia na piśmie. Sposób liczenia czasu trwania kontroli wywołuje wiele wątpliwości. Rodzą się pytania, czy liczbę wskazanych w upoważnieniu dni należy liczyć kolejno, według kalendarza, czy tylko dni robocze, a może tylko dni, w których kontrolujący faktycznie przebywali w kontrolowanym przedsiębiorstwie. Ten ostatni sposób liczenia terminu został uznany za prawidłowy przez WSA w Gliwicach, w wyroku z 5 sierpnia 2014 r., sygn. III SA/Gl 329/14[38].

Judykatura pomogła wyjaśnić też wątpliwości co do skutków prawnych nieuzasadnionego przekroczenia terminu kontroli. WSA w Olsztynie stwierdził, że przekroczenie czasu kontroli nie czyni

[38] Opubl. Lex nr1513667.

jej bezskuteczną[39]. Podobne stanowisko wyraził NSA, uznając, że „Przedłużenie czasu trwania kontroli polegające na opracowywaniu zgromadzonego materiału dowodowego i sporządzaniu protokołu kontroli po upływie dopuszczalnych terminów nie wpływa na merytoryczny wynik kontroli, choć powoduje, że jest ona prowadzona z naruszeniem prawa"[40].

Inny istotny problem na tle art. 83 ust. 1 usdg dotyczy rozumienia pojęcia „wszystkich kontroli organu kontroli". W szczególności chodzi o to, czy wskazany czas trwania wszystkich kontroli powinien odnosić się do wszystkich kontroli u danego przedsiębiorcy bez względu na to, które organy je przeprowadzały.

W kwestii tej stanowisko zajął WSA w Lublinie, uznając, że „pojęcie to odnosi się do jednego organu kontroli, który może przeprowadzić w roku kalendarzowym jedną lub kilka kontroli, nie przekraczając łącznie czasu trwania kontroli przewidzianego dla poszczególnych kategorii przedsiębiorców. […]. Przekroczenie limitu czasu trwania kontroli w danym roku kalendarzowym określonych w art. 83 usdg nie powoduje niemożności prowadzenia kontroli, jak i nie dyskwalifikuje w jakikolwiek sposób czynności dokonanych w tym postępowaniu"[41]. Uważam, że pogląd wyrażony w tym orzeczeniu jest słuszny, gdyż inaczej można by było doprowadzić do wyeliminowania możliwości wykonywania funkcji kontrolnej państwa. Jeśli jednak wziąć pod uwagę funkcje gwarancyjne dla przedsiębiorcy i cel, którym z pewnością miała być ochrona przed nadmierną ingerencją w działalność gospodarczą, to z pewnością taki pogląd Sądu jest dość kontrowersyjny[42].

Uprawnienia i obowiązki stron postępowania

Prawa i obowiązki stron postępowania kontrolnego są ze sobą skorelowane. Uprawnienia kontrolowanego odpowiadają obowiązkom kontrolującego i na odwrót. Ta synchronizacja umożliwia właściwe wykonywanie kompetencji organu i stwarza gwarancje procesowe w zakresie przestrzegania praw kontrolowanego.

W art. 286 o.p. ustawodawca zawarł katalog uprawnień przysługujących kontrolerom w trakcie wykonywania czynności kontrolnych. Uprawnienia kontrolującego zostały uzupełnione i doprecyzowane w art. 287 o.p. Jest to katalog otwarty, ale zgodnie z zasadą praworządności, nie oznacza dowolności po stronie kontrolującego. Użyte w tym przepisie sformułowanie „w szczególności", trzeba interpretować w kontekście zasady nakazującej organowi działać w granicach i na podstawie prawa. Po pierwsze, nie wolno organowi nadmiernie ingerować w prawa jednostki, które chronione są konstytucyjnie, po drugie zaś granice dopuszczalnej

[39] Wyrok z 7.11.2013 r., sygn. I SA/Ol 605/13, opubl. Lex 1410085.
[40] Wyrok NSA z 9.01.2014 r., sygn. II GSK 1433/12, opubl. Lex nr 1430256.
[41] Wyrok z 18.04.2013 r., sygn. III SA/Lu 112/13, opubl. Lex 1326339.
[42] Podobne wypowiedzi przytacza A. Tarka [w:] *Martwy zakaz nie ochroni przedsiębiorców*, „Rzeczpospolita" z 10.01.2014 r.

ingerencji zależą od zakresu upoważnienia, który określają kompetencje organu podejmującego kontrolę i przedmiot kontroli, a ściślej: rodzaje podatków objętych kontrolą.

Listę uprawnień otwiera wstęp na grunt, do budynków, lokali oraz pomieszczeń kontrolowanego. Gwarantuje to kontrolerowi możliwość poruszania się po wymienionych obiektach w trakcie czynności kontrolnych z zachowaniem przepisów szczególnych, w tym przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy. Ograniczenie dotyczy jednak wstępu na teren nieruchomości mieszkalnych. Do tego bowiem ustawodawca wymaga zgody kontrolowanego, a wyjątkowe przypadki, gdy owa zgoda nie jest konieczna, zostały wskazane w art. 288 o.p. Wyjątki te dotyczą konieczności przeprowadzenia oględzin składników majątkowych lub przeszukania lokali mieszkalnych, innych pomieszczeń lub rzeczy, jeżeli powzięto informację o prowadzeniu niezgłoszonej do opodatkowania działalności gospodarczej albo gdy są tam przechowywane przedmioty, księgi podatkowe, akta lub inne dokumenty mogące mieć wpływ na ustalenie istnienia obowiązku podatkowego lub określenie wysokości zobowiązania podatkowego.

Kontrolujący ma prawo żądania okazania majątku podlegającego kontroli oraz dokonania jego oględzin, prawo do przesłuchiwania osób – zarówno kontrolowanego, jego pracowników, jak i osób współpracujących z kontrolowanym, na przykład jego kontrahentów, dostawców, a także prawo do powołania biegłego w celu zasięgnięcia jego opinii w sprawie.

Kontrolujący jest uprawniony do wglądu do akt, ksiąg i wszelkich dokumentów związanych z przedmiotem kontroli i sporządzania z nich kopii, odpisów oraz zbierania innych materiałów w zakresie objętym kontrolą i sporządzenia dokumentacji w celu zabezpieczenia dowodów i utrwalenia stanu faktycznego[43].

Do uprawnień o szczególnym charakterze, bo ingerujących w dane wrażliwe osób fizycznych lub tajemnice ustawowe, trzeba zaliczyć możliwość przeglądania w ramach czynności kontrolnych akt spraw sądowych, akt postępowań przygotowawczych, dokumentów objętych klauzulą poufności, zawierających tajemnice służbowe, zawodowe i państwowe – z zachowaniem procedur o ochronie informacji niejawnych i tajemnic ustawowo chronionych (art. 286 § 3 o.p.). Warto zaznaczyć, że nowelizacją wrześniową uchylono § 3 i § 4 w art. 285a o.p., dotyczące prawa żądania od kontrolowanego złożenia w ramach czynności kontrolnych oświadczenia majątkowego na określony dzień.

Wykonywanie czynności kontrolnych może być czasem utrudniane. Dlatego ustawodawca wyposażył kontrolującego

[43] Nowelizacja wrześniowa wprowadziła też na koszt kontrolowanego obowiązek przekazania przez niego, za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej lub na informatycznym nośniku, danych wyciągu z ksiąg podatkowych oraz dowodów księgowych zapisanych w postaci elektronicznej odpowiadającej strukturze logicznej, o której mowa w art. 193a § 2 o.p., jeżeli kontrolowany prowadzi księgi podatkowe przy użyciu programów komputerowych.

w prawo do legitymowania osób przebywających w obiektach kontrolowanych, które dotyczy wszystkich osób tam przebywających, a także pozwala ustalić tożsamość osób dla potrzeb kontroli (art. 286 § 1 pkt 7 o.p.), oraz prawo do żądania pomocy albo asysty policji, straży granicznej, straży miejskiej (gminnej), a w odniesieniu do żołnierza czynnej służby wojskowej – żandarmerii wojskowej – w przypadkach utrudniania dokonywania czynności kontrolnych lub gdy istnieje takie zagrożenie (art. 286a o.p.).

Uprawnieniom tym odpowiadają obowiązki kontrolowanego, w szczególności obowiązek poddania się kontroli i umożliwienia wykonania czynności kontrolnych (art. 287 o.p.). Kontrolowany nie musi osobiście uczestniczyć w czynnościach kontrolnych. Może wskazać osobę, która będzie go zastępować w trakcie kontroli i uczestniczyć w czynnościach, chyba że kontrolowany zrezygnuje z udziału w tych czynnościach. Kontrolowany ma obowiązek przedstawiania wymaganych dokumentów do kontroli, składania wyjaśnień, złożenia oświadczenia majątkowego w sytuacji, gdy istnieje uzasadnione przypuszczenie, że nie ujawnił wszystkich obrotów lub przychodów mających znaczenie dla obliczenia należnego podatku i takie żądanie zostało mu przedstawione i (art. 285a § 3 o.p.), a także obowiązek prowadzenia i przechowywania w swojej siedzibie książki kontroli, upoważnień i protokołów kontroli, które musi okazać na żądanie kontrolującego.

Kontrolowanemu ustawodawca przyznał uprawnienia, które mają charakter gwarancyjny i zapewniają mu uczestnictwo w czynnościach kontrolnych, a tym samym wiedzę o ich przebiegu.

Do katalogu tych uprawnień należą: możliwość wypowiadania się co do czynności dowodowych, składania wniosków i przedstawiania kontrolującemu swojego stanowiska w sprawie, a także prawo do bycia zawiadomionym o zamiarze wszczęcia kontroli, prawo do legitymowania osób prowadzących postępowanie, prawo żądania wyłączenia kontrolera, prawo do czynnego udziału w postępowaniu, do przeglądania akt, do otrzymania egzemplarza protokołu kontroli, składania wyjaśnienia lub zastrzeżeń do protokołu kontroli oraz prawo do sprawnie przeprowadzonych czynności, które nie zakłócają funkcjonowania przedsiębiorstwa.

Kontrolowanemu powinno zależeć na udziale we wszystkich istotnych czynnościach kontrolnych, zwłaszcza kształtujących materiał dowodowy, na podstawie którego będą dokonane ustalenia faktyczne. W celu zapewnienia realizacji uprawnienia podatnika organ kontrolujący ma obowiązek powiadomienia go o przeprowadzeniu określonych dowodów.

W ogóle podstawowym obowiązkiem organu kontrolującego jest informowanie kontrolowanego o służących mu prawach oraz ich skrupulatne przestrzeganie. Skutkiem naruszenia praw kontrolowanego nie jest wprawdzie bezskuteczność kontroli, ale istnieje możliwość dochodzenia odszkodowania na zasadach ogólnych przewidzianych w Kodeksie cywilnym, a dodatkowo materiał dowodowy przeciwko przedsiębiorcy zebrany z naruszeniem prawa może być potraktowany jak „owoc zatrutego drzewa", który nie może stanowić podstawy do rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu podatkowym, administracyjnym, karno-

-skarbowym lub innym dotyczącym tego przedsiębiorcy (art. 77 ust. 6 usdg)[44].

Uprawnieniem przysługującym w kontroli podatkowej przedsiębiorcy jest możliwość wniesienia sprzeciwu na podstawie art. 84c usdg wobec podjęcia i prowadzenia kontroli przez organ z naruszeniem przepisów ustawy. Nie każde naruszenie prawa będzie uprawniało do korzystania z tego środka ochrony.

Uprawniają do tego jedynie przypadki enumeratywnie wskazane, a mianowicie sytuacje gdy:

- wszczęto kontrolę bez upoważnienia lub nie okazano przedsiębiorcy legitymacji służbowej przy przystąpieniu do czynności kontrolnych (art. 79a ust.1);
- treść upoważnienia nie zawiera wymaganych elementów (art. 79a ust. 6);
- czynności kontrolne nie są dokonywane w obecności kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej (art. 80 ust. 1);
- równocześnie została podjęta kolejna kontrola działalności przedsiębiorcy (art. 82 ust. 1);
- został przekroczony czas trwania wszystkich kontroli u przedsiębiorcy w jednym roku kalendarzowym (art. 83 ust. 1).

Sprzeciw może wnieść przedsiębiorca, który formalnie został uznany przez organ za podmiot kontrolowany lub osoba przez niego upoważniona[45]. Sprzeciw wnosi się do organu kontrolującego na piśmie, w terminie 3 dni od dnia wszczęcia kontroli oraz zawiadamia o wniesieniu sprzeciwu kontrolerów wykonujących czynności kontrolne. Sprzeciw należy uzasadnić. Wniesienie sprzeciwu powoduje wstrzymanie czynności kontrolnych przez organ kontroli, którego sprzeciw dotyczy, od chwili doręczenia kontrolującym zawiadomienia o wniesieniu sprzeciwu do czasu rozpatrzenia sprzeciwu, a w razie wniesienia zażalenia na postanowienie w sprawie rozpatrzenia sprzeciwu – do czasu jego rozpatrzenia. Poza tym wniesienie sprzeciwu wstrzymuje bieg czasu trwania kontroli od dnia wniesienia sprzeciwu do dnia doręczenia przedsiębiorcy postanowienia w sprawie rozpatrzenia sprzeciwu. Organ kontroli w terminie 3 dni roboczych powinien rozpatrzyć sprzeciw i wydać postanowienie o odstąpieniu od czynności kontrolnych albo o ich kontynuowaniu. Niedotrzymanie tego terminu jest równoznaczne w skutkach z wydaniem postanowienia o odstąpieniu od czynności kontrolnych.

Na postanowienie w sprawie rozpatrzenia sprzeciwu przedsiębiorcy przysługuje zażalenie, które należy wnieść w terminie 3 dni od dnia otrzymania postanowienia. Rozpatrzenie zażalenia następuje w terminie 7 dni od dnia jego wniesienia i ma formę postanowienia. Uchybienie terminu jest traktowane jak uwzględnienie zażalenia. Do dnia doręczenia przedsiębiorcy tego postanowienia kontrola

[44] O interpretacji art. 77 ust. 6 usdg wypowiadał się szeroko NSA w wyroku z 13.12.2013 r., sygn. I FSK 1645/12, opubl. CBOSA. Patrz także szeroko na ten temat wraz z podaniem praktycznych przykładów T. Król: *Kiedy dowody zebrane w czasie kontroli nie mają mocy prawnej*, „Rzeczpospolita" z 28.12.2012 r.

[45] Patrz wyrok WSA w Bydgoszczy z 21.09.2011 r., sygn. II SA/Bd 885/11, opubl. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1B4FA9C565>.

jest wstrzymana. Należy podkreślić, że choć formą rozstrzygnięcia w omawianej kwestii jest postanowienie, to nie służy na nie skarga do sądu administracyjnego. Postępowanie w sprawie sprzeciwu nie jest postępowaniem administracyjnym, a sprzeciw nie jest aktem podlegającym kognicji sądowo administracyjnej[46].

W orzecznictwie podkreślano, że sprzeciw ma charakter czynności procesowej i nie powoduje wygaśnięcia żadnych praw i obowiązków podatnika o charakterze materialnoprawnym[47]. Nie można wnieść sprzeciwu po zakończeniu kontroli, ponieważ wówczas nie wywoła on żadnych skutków prawnych. Nie można przecież wstrzymać już zakończonej kontroli[48].

Wykonywanie obowiązków przez uczestników postępowania kontrolnego może być „wymuszone" za pomocą przyznanych kontrolującemu środków prawnych. Mam na myśli zarówno sankcje karno-skarbowe, jak i karę porządkową w wysokości do 2800 zł. Karę tę można nałożyć jedynie w sytuacjach przewidzianych w art. 262 o.p. Nakłada się ją postanowieniem, na które przysługuje zażalenie. Kara porządkowa grozi za niestawienie się bez uzasadnionej przyczyny, bezzasadne odmówienie złożenia wyjaśnień, zeznań, wydania opinii, okazania przedmiotu oględzin lub udziału w innej czynności, a także za opuszczenie miejsca przeprowadzania czynności przed jej zakończeniem bez zezwolenia organu. Nakładając karę porządkową, obok istnienia okoliczności ją uzasadniających, trzeba też wykazać jej adekwatność. Chodzi tu o uwzględnienie sytuacji materialnej ukaranego i stopnia jego przewinienia[49].

Czynności dowodowe

Zadaniem kontrolerów jest ustalenie stanu faktycznego. W tym celu przeprowadzają oni czynności dowodowe. Dowodem w postępowaniu kontrolnym – zgodnie z art. 180 § 1 o.p. – może być wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a jednocześnie nie jest sprzeczne z prawem. Przy tym ustawodawca, mając na względzie zasadę legalizmu oraz zaufania, wskazał, że dowodami w postępowaniu podatkowym nie mogą być dokumenty z czynności wykonanych z naruszeniem obowiązku doręczenia upoważnienia do kontroli (art. 284a § 3 o.p.), a także dokonane po upływie określonego w upoważnieniu terminu zakończenia kontroli, jeśli nowy termin nie został wskazany (art. 284b § 3 o.p.).

Na tym tle w postępowaniu dowodowym uprzywilejowana jest pozycja kontrolowanego przedsiębiorcy, ponieważ na podstawie art. 77 ust. 6 usdg chroni go zasada nieważności dowodu przeprowadzonego z naruszeniem przepisów prawa,

[46] Postanowienie WSA w Łodzi z 10.04.2015 r., sygn. I SA/Łd 350/15, opubl. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/64867BD64F>.
[47] Por. wyrok NSA z 6.06.2012 r., sygn. I GSK 698/11, opubl. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/296FD21A64>.
[48] Patrz wyrok WSA w Bydgoszczy z 21.09.2011 r., sygn. II SA/Bd 886/11, opubl. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/CEB5BE188C>.
[49] Por. wyrok WSA we Wrocławiu z 23.05.2012 r., sygn. I SA/Wr 282/12, opubl. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E6C1B458A7>.

jeżeli naruszenie to miało istotny wpływ na wynik kontroli (eliminowanie z materiału dowodowego tzw. owoców zatrutego drzewa, które nie mogą być brane pod uwagę ani w postępowaniu podatkowym, ani innym dotyczącym tego przedsiębiorcy).

Dowodami są księgi podatkowe, deklaracje złożone przez stronę, zeznania świadków, opinie biegłych, materiały i informacje z oględzin, informacje podatkowe oraz dokumenty zgromadzone w toku innych czynności, jak i samej kontroli oraz materiały z postępowań karnych, w sprawach o przestępstwa i wykroczenia skarbowe – art. 181 o.p. Inicjatywa dowodowa i ocena dowodów należą do kontrolującego, jednak kontrolowany ma prawo wypowiedzieć się co do każdego z przeprowadzonych dowodów. Sposób przeprowadzenia czynności dowodowych nie może być dowolny. Ustawodawca nakazał tu odpowiednio stosować przepisy dotyczące postępowania podatkowego zawarte w rozdziałach 10-11 działu IV Ordynacji.

Protokół kontroli

Po zakończeniu czynności dowodowych kontrolujący na podstawie zebranego materiału dowodowego dokonuje prawnej oceny sprawy będącej przedmiotem kontroli. Wszystkie ustalenia, zarówno stan faktyczny, jak i ocena prawna oraz opis stwierdzonych nieprawidłowości powinny być zawarte w protokole kontroli. Protokół kontroli jest sporządzany w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden jest doręczany kontrolowanemu.

Protokół nie musi być doręczony w terminie wskazanym w upoważnieniu do przeprowadzenia kontroli. NSA w wyroku z 8 października 2009 r., sygn. I FSK 165/08, nie zgodził się ze stanowiskiem podatnika, że doręczenie protokołu po upływie tego terminu powoduje nieskuteczność tej czynności. Sąd zaznaczył jednak, że protokół musi być sporządzony w terminie wskazanym w upoważnieniu, w którym to dokumencie określony jest czas zakończenia kontroli.

Treść art. 290 o.p. określa zawartość i formę protokołu kontroli. Przepis ten stanowi, że protokół kontroli to dokument, w którym kontrolujący dokumentują cały przebieg kontroli podatkowej. W protokole kontroli znajdują się adnotacje dotyczące wszystkich dowodów. Jeżeli dowód został utrwalony na informatycznych nośnikach danych lub za pomocą aparatury rejestrującej obraz i dźwięk, w protokole umieszcza się stosowną adnotację. Protokół kontroli musi zawierać dane pozwalające zidentyfikować kto kogo kontrolował, wskazywać przedmiot i zakres kontroli oraz miejsce i czas, w którym przeprowadzono czynności kontrolne. Kontrolujący w protokole kontroli zamieszczają opis ustaleń faktycznych dokonanych w czasie kontroli i ocenę prawną sprawy, która była przedmiotem kontroli. Ponadto w protokole znajduje się, w formie załącznika, dokumentacja przeprowadzonych dowodów. W zakończeniu protokołu umieszczone są pouczenia dla kontrolowanego o prawie do złożenia zastrzeżeń lub wyjaśnień w sprawie oraz o prawie do złożenia korekty błędnych deklaracji ujawnionych w czasie kontroli, a także o obowiązku powiadomienia organu podatkowego o zmianach swego adresu przez okres sześciu miesięcy od daty zakończenia kontroli w sytuacjach, gdy organ ujawnił w toku kontroli

nieprawidłowości i o sankcjach za niedopełnienie tego obowiązku.

Treść protokołu kontroli ma duże znaczenie z punktu widzenia zasady zaufania do organu podatkowego. Uznanie wyników kontroli i zastosowanie się do pouczenia o możliwości skorygowania deklaracji powoduje, że organ nie może w przyszłości wydać decyzji, w której stwierdzi co innego niż to, co wynikało z protokołu kontroli. Potwierdził to NSA, uznając, że z treści art. 165b § 1 i § 2 o.p. wynika, iż po przeprowadzeniu kontroli podatkowej postępowanie podatkowe nie może być wszczęte, jeżeli podatnik złożył deklarację lub korektę deklaracji, w której w całości uwzględnił nieprawidłowości ujawnione w wyniku tej kontroli. Sąd podkreślił, że nie do zaakceptowania jest sytuacja, w której organ dokonuje ponownej oceny tych samych rozliczeń podatnika, które uznał już za prawidłowe[50].

Realizacja wyników kontroli

W art. 291 o.p. ustawodawca uregulował dwie ważne kwestie dotyczące przebiegu kontroli podatkowej. Zgodnie z treścią § 1 tego artykułu, w razie gdy kontrolowany nie zgadza się z wynikami kontroli, ma prawo w terminie 14 dni od daty doręczenia protokołu kontroli wypowiedzieć się co do przedstawionych w nim wyników kontroli, to jest ustaleń i dokonanej oceny prawnej. Następuje to w formie wyjaśnień lub zastrzeżeń do protokołu. Kontrolowany może w ten sposób wskazać błędy popełnione w toku kontroli, które – jego zdaniem – doprowadziły do wadliwych ustaleń faktycznych albo wyjaśnić kwestie niewłaściwie zinterpretowane przez organ.

Z kolei w § 4 art. 291 o.p. ustawodawca określił termin zakończenia kontroli, ustalając, że jest nim dzień doręczenia protokołu kontroli. Rodzi się więc pytanie, jak rozumieć tę regulację, a przede wszystkim, czy rozpatrzenie zastrzeżeń jest częścią postępowania kontrolnego skoro kontrola została zakończona wraz z doręczeniem protokołu kontroli, czy też pozostaje poza kontrolą. Przyjęcie, że rozpatrywanie zastrzeżeń czy analizowanie wyjaśnień odbywa się poza postępowaniem kontrolnym budzi poważne wątpliwości co do spójności omawianej regulacji. Określenie w wymienionym przepisie momentu zakończenia kontroli z pewnością dotyczy fazy postępowania dowodowego prowadzonego w siedzibie kontrolowanego. Trudno jednak zgodzić się z poglądem, że „po doręczeniu protokołu kontrolowanemu wygasa prawo do gromadzenia materiału dowodowego”[51], skoro kontrolowanemu przyznano uprawnienie, że może wpłynąć na wyniki kontroli jeśli nie zgadza się z ustaleniami zawartymi w protokole i złoży do nich zastrzeżenia, przedstawiając równocześnie stosowne wnioski dowodowe. Kontrolujący nie musi tych wniosków uwzględniać. Jednak przyjęcie poglądu o braku możliwości uzupełnienia

[50] Patrz wyrok NSA z 9.04.2015 r., sygn. I FSK 279/14, opubl. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/4F820390AE>.

[51] M. Popławski [w:] J. Brolik, R. Dowgier, L. Etel, C. Kosikowski, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz, W. Stachurski: *Ordynacja podatkowa. Komentarz,* Lex 2013, komentarz do art. 291.

materiału dowodowego[52] stawia pod znakiem zapytania racjonalizm tej regulacji.

NSA w wyroku z 16 listopada 2005 r., sygn. I FSK 236/05, stwierdził, że „skorzystanie przez kontrolowanego z możliwości zgłoszenia wniosków dowodowych daje jednocześnie organowi uprawnienie do przeprowadzenia dalszych czynności kontrolnych, dla realizacji których nie jest wcale wymagane nowe upoważnienie, skoro czynności te stanowią kontynuację czynności kontrolnych rozpoczętych w oparciu o pierwotne upoważnienia naczelnika urzędu skarbowego"[53]. Problem pojawia się jednak, gdy wyczerpany został czas kontroli wskazany w upoważnieniu, bowiem zgodnie z art. 284b § 3 o.p., dokumenty dotyczące czynności kontrolnych dokonanych po zakończeniu kontroli nie mogą stanowić dowodu w postępowaniu podatkowym.

Moim zdaniem, uzupełnienie materiału dowodowego przy rozpatrywaniu zastrzeżeń jest możliwe i celowe, gdy kontrolowany wnosi o dopuszczenie dowodów z dokumentów, które przedstawia wraz z zastrzeżeniami. Nie ma żadnych przeszkód, aby w takiej sytuacji kontrolujący rozpoznając zastrzeżenia, odniósł się także do tych dowodów. Trzeba dodać, że kontrolujący ma obowiązek rozpatrzyć zastrzeżenia w terminie 14 dni od daty ich otrzymania i zawiadomić kontrolowanego, czy zostały one uwzględnione, a jeśli nie zostały, to jakie jest tego faktyczne i prawne uzasadnienie. Dotrzymanie wskazanego terminu nie byłoby zagrożone w razie potrzeby przeanalizowania takich dodatkowych dowodów. Niemniej jednak wskazane tu kwestie powodujące wątpliwości interpretacyjne powinny być jednoznacznie rozstrzygnięte przez ustawodawcę[54].

Przekazanie zawiadomienia o uwzględnieniu zastrzeżeń nie powoduje obowiązku dokonania zmiany treści protokołu kontroli, wywołuje jednak takie same skutki, gdyż prowadzi do zmiany wyniku kontroli. W rezultacie od tego, jaki będzie ten „ostateczny" wynik kontroli, zależą dalsze działania organu podatkowego. Należy tu zaznaczyć, że w protokole kontroli nie rozstrzyga się merytorycznie żadnej sprawy podatkowej, ale ustalenia poczynione w toku kontroli podatkowej mogą stać się podstawą do wszczęcia postępowania podatkowego względem kontrolowanego. Jeśli nie stwierdzono nieprawidłowości, to także nie ma podstaw do wszczęcia postępowania podatkowego kończącego się wydaniem decyzji.

Zgodnie z art. 165b § 1 o.p., w razie ujawnienia nieprawidłowości co do wywiązania się przez kontrolowanego z obowiązków podatkowych i nieuwzględnienia zastrzeżeń kontrola będzie wstępem do postępowania podatkowego. Przepis

[52] Tamże. Autor twierdzi, że „W przypadku gdy kontrolujący uzna za stosowne zastosować się do wniosku kontrolowanego, może to przeprowadzić jedynie w ramach odrębnej kontroli podatkowej lub postępowania podatkowego, którego wszczęcie będzie następstwem kontroli podatkowej. Nie ma możliwości przeprowadzenia dodatkowych czynności mających na celu uzupełnienie materiału dowodowego w ramach tej samej kontroli podatkowej. Została ona bowiem zakończona wraz z doręczeniem protokołu kontroli".

[53] Opubl. Lex nr 18762.

[54] Patrz M. Niezgódka-Medek [w:] *Ordynacja podatkowa* …, op. cit., s. 1063.

ten nie ma zastosowania, gdy kontrolowany, zgodnie z oceną faktyczną i prawną swoich zastrzeżeń, uzna ostateczny wynik kontroli. Może wówczas – na podstawie art. 81b § 1 pkt 2 o.p. – złożyć korektę zeznań podatkowych i uiścić zaległy podatek, a organ odstąpi od wszczęcia postępowania podatkowego. Uwzględnienie zastrzeżeń w całości także eliminuje możliwość wszczęcia postępowania podatkowego – § 2 art. 165b o.p.

Jeżeli nie zachodzą przesłanki z art. 165b § 1 lub § 2 o.p., wyłączające wszczęcie postępowania podatkowego, organ podatkowy wszczyna postępowanie podatkowe w zakresie swojej właściwości i w terminie nie dłuższym niż 6 miesięcy od zakończenia kontroli, to jest doręczenia protokołu kontroli. Po upływie tego terminu nie można wszcząć postępowania na podstawie danych ujawnionych w toku kontroli[55]. Zastrzeżenie to nie ma miejsca w przypadku, gdy podatnik w ponownej korekcie deklaracji nie uwzględni ujawnionych podczas kontroli nieprawidłowości, a także w przypadku, gdy organ podatkowy uzyska informacje od innych organów, które uzasadnią rozpoczęcie postępowania – art. 169b § 3 o.p. Wszczęcie postępowania podatkowego oznacza, że protokół kontroli wraz z załącznikami (np. protokołami przesłuchania świadków) są środkami dowodowymi w tym procesie. Co więcej, jeżeli te dowody zawierają wszystkie istotne informacje i nie ma potrzeby ponownego ich przeprowadzania, to przy wydawaniu decyzji podatkowej organ może uwzględnić tylko te dowody. Dlatego ważne jest, aby kontrolowany w swoim dobrze pojętym interesie brał czynny udział w całym postępowaniu kontrolnym.

Podsumowanie

Kontrola podatkowa znajduje oparcie w przepisach ustawy i ma wyraźnie sprecyzowany cel. Rządzą nią zasady ogólne spełniające warunki demokratycznego państwa prawa. Ustawowo określone zostały również prawa i obowiązki stron oraz tryb postępowania. Została tak ukształtowana, że odpowiada cechom charakterystycznym funkcji sprawdzania i oceniania określonej działalności prowadzonej przez organy władzy publicznej. Jest więc elementem prawnego systemu kontroli w państwie. Zakres podmiotowy i przedmiotowy kontroli podatkowej obejmuje znaczny obszar działalności istotnej z punktu widzenia funkcjonowania państwa. Ze względu na dość jednorodną materię, której dotyka, a także skutki prawne, jakie mogą nastąpić przy realizacji wyników działań

[55] Por. wyrok WSA w Kielcach z 13.03.2012 r., sygn. I SA/Ke 23/12, w którym Sąd wskazał, że z art. 169b o.p. „wynika generalna konsekwencja przedawnienia prawa organów podatkowych do wszczęcia postępowania podatkowego po upływie wskazanego okresu, w przedmiocie, który był uprzednio objęty przeprowadzoną kontrolą podatkową. Przepis ten pełni wobec podatnika funkcję gwarancyjną co do możliwości popadania w zwłokę organów podatkowych w prowadzeniu postępowań podatkowych wynikających z przeprowadzonej kontroli podatkowej. Przedawnienie to objąć może tylko zakres przedmiotowy uprzednio prowadzonej kontroli podatkowej i nie obejmuje zakresu ewentualnych postępowań podatkowych, które zostały wszczęte po przeprowadzeniu kontroli podatkowej, a których przedmiotu nie obejmowała uprzednio przeprowadzona kontrola". Opubl. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3708A5D8F6>.

kontrolnych, można powiedzieć, że stanowi jeden z głównych filarów tego systemu.

Stosowanie się do pewnych rygorów określonych prawem powszechnie obowiązującym ma tę zaletę, że jest relewantne i dotyczy wszystkich. Daje więc poczucie sprawiedliwości. Jednak w praktyce sprawdza się taka procedura kontrolna, która jest przejrzysta i uporządkowana. Ze względu na odesłanie do przepisów o postępowaniu podatkowym oraz do ustawy o swobodzie działalności gospodarczej procedura jest trudna dla przeciętnego podatnika, dla którego w zasadzie nie ma różnicy, czy akurat w danym momencie jest poddawany czynnościom sprawdzającym, kontroli podatkowej czy też postępowaniu podatkowemu. Kontrola podatkowa wymaga uproszczenia i zracjonalizowania. Wymaga też doprecyzowania w kwestii rozpatrywania zastrzeżeń.

Kształtowanie systemu kontroli może wpłynąć na filozofię kontrolowania, także w ramach kontroli podatkowej. Powszechnie funkcjonuje przekonanie, że kontrola powinna być „wynikowa", to jest ujawniać nieprawidłowości. Przy skomplikowanym stanie prawa o błędy nie trudno, ale czy wtedy efekty takiej kontroli nie są iluzoryczne? Najlepiej widać to właśnie na przykładzie prawa podatkowego i kontroli podatkowej. Mam nadzieję, że wprowadzenie klauzuli *in dubio pro tributario* zmusi przede wszystkim kontrolującego do zastanowienia i głębszej refleksji przy ocenie prawnej sprawy będącej przedmiotem kontroli podatkowej.

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

Słowa kluczowe: kontrola podatkowa, prawny system kontroli, funkcje kontrolne państwa, organy podatkowe, zakres podmiotowy i przedmiotowy

Wyniki kontroli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Wydatkowanie środków UE na rozwój obszarów wiejskich

W okresie programowania 2007–2013 Unia Europejska (UE) i państwa członkowskie przeznaczyły ponad 150 mld euro na politykę rozwoju obszarów wiejskich. Budżet unijny w ramach tej polityki został podzielony w prawie równych częściach na działania inwestycyjne (głównie wspieranie inwestycji w środki trwałe) oraz na pomoc obszarową (zrekompensowanie rolnikom wysiłków prowadzenia określonych rodzajów działalności rolniczej i kosztów wynikających z ich zobowiązań[1]).

KRZYSZTOF ZALEGA

Na podstawie przeprowadzonych kontroli Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) oszacował, że w latach 2011–2013 średni poziom błędu w wydatkach na rozwój obszarów wiejskich wyniósł 8,2%. Nieprawidłowości w działaniach inwestycyjnych złożyły się na dwie trzecie tego poziomu błędu, a w pomocy obszarowej na jedną trzecią. Trybunał ocenił działania Komisji i państw członkowskich na rzecz wyeliminowania głównych przyczyn wysokiego poziomu błędu w zakresie tej polityki jako częściowo skuteczne. Podstawą takiej oceny był brak – mimo inicjatyw Komisji – w ramach planów działania państw członkowskich systematycznego przeciwdziałania uchybieniom[2].

Kontrola finansów UE przez ETO

Europejski Trybunał Obrachunkowy jest instytucją ustanowioną na mocy traktatu w celu sprawowania kontroli nad finansami Unii Europejskiej. Misją Trybunału, jako zewnętrznego kontrolera Unii Europejskiej, jest przyczynianie się do poprawy zarządzania finansami unijnymi

[1] Zobowiązanie rolne to praktyki rolnicze, których rolnik, składając wniosek o pomoc, zobowiązuje się przestrzegać.
[2] *Błędy w wydatkach na rozwój obszarów wiejskich: przyczyny i sposoby ich eliminowania*, Sprawozdanie specjalne ETO, 2014.

i pełnienie funkcji niezależnego strażnika interesów finansowych obywateli Unii.

Wyniki kontroli finansów Unii Europejskiej Trybunał przedstawia w sprawozdaniu rocznym (ang. *Annual Report*) z wykonania budżetu UE, które dotyczy danego roku budżetowego. Sprawozdanie roczne wraz z jego sprawozdaniami specjalnymi stanowi podstawę procedury udzielenia absolutorium, w której Parlament Europejski rozstrzyga, czy Komisja w sposób zadowalający wypełniła swoje zadania związane z wykonaniem budżetu. Trybunał przekazuje (w tym samym czasie) swoje sprawozdanie roczne parlamentom krajowym, Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.

Najważniejszym elementem sprawozdania rocznego jest wydawane przez Trybunał poświadczenie wiarygodności (fr. *Déclaration d'Assurance* – DAS) dotyczące wiarygodności skonsolidowanego sprawozdania finansowego UE oraz legalności i prawidłowości transakcji.

Poświadczenie wiarygodności jest wydawane na podstawie szczegółowych ustaleń kontroli w postaci „ocen szczegółowych" dochodów Unii oraz wydatków dla poszczególnych grup obszarów polityki UE[3]. Oznacza to, że w każdej grupie obszarów polityki unijnej Trybunał przeprowadza kontrole w zakresie DAS. Oceny szczegółowe opierają się głównie na wynikach przeprowadzonego przez Trybunał badania prawidłowości transakcji oraz na ocenie skuteczności systemów nadzoru i kontroli odnoszących się do określonych wydatków.

Wyniki kontroli wykonania budżetu UE w 2013 r.

Wyniki kontroli przeprowadzonych w odniesieniu do roku finansowego 2013 wskazują, że we wszystkich grupach polityki obejmujących wydatki operacyjne wystąpił istotny poziom błędu[4]. Według szacunków Trybunału, najbardziej prawdopodobny poziom błędu w zakresie płatności za zrealizowane wydatki, leżących u podstaw rozliczeń, wynosił 4,7% i był zbliżony do oszacowanego dla roku 2012 na poziomie 4,8%[5], co oznacza spadek o 0,1 punktu procentowego. Zbadane systemy nadzoru i kontroli były częściowo skuteczne pod względem zapewniania legalności i prawidłowości płatności będących podstawą rozliczeń.

Szacowany istotny poziom błędu stanowił podstawę wydania negatywnej opinii Trybunału o legalności i prawidłowości płatności leżących u podstaw rozliczeń za rok zakończony 31 grudnia 2013 r. Wśród nieprawidłowości wykrytych przez Trybunał dominowały błędy kwalifikowalności w wydatkach z tytułu zwrotu kosztów[6]. Na ogólny poziom błędu złożyły się: niekwalifikowalne koszty uwzględnione we wnioskach o płatność (1,8 punktu

[3] Jest to siedem grup obszarów polityki, które odpowiadają zasadniczo działom ram finansowych na lata 2007–2013, określających ogólne wieloletnie plany wydatków UE.

[4] Poziom błędu: W przypadku każdej nieprawidłowej transakcji poziom błędu stanowi stosunek kwoty błędu do łącznej wypłaconej kwoty. W ETO istotny poziom błędu ma miejsce, gdy stosunek kwoty błędu do łącznej wypłaconej kwoty wynosi minimum 2%.

[5] *Sprawozdania roczne ETO za rok budżetowy 2012.*

[6] Zwrot kosztów, czyli refundacja lub potocznie: dotacja.

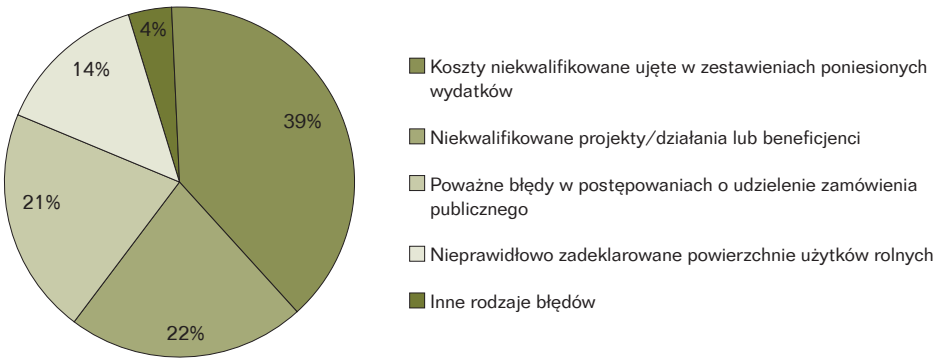
Tabela 1. **Podsumowanie wyników kontroli w zakresie prawidłowości transakcji w 2013 r.**

Rozdział sprawozdania rocznego (tj. grupa obszarów polityki UE)	Transakcje podlegające kontroli (w mln euro)	Najbardziej prawdopodobny poziom błędu dla 2013 r. (w %)
Rolnictwo: wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia	45 016	3,6
Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, rybołówstwo i zdrowie	15 581	6,7
Polityka regionalna, transport i energia	45 477	6,9
Zatrudnienie i sprawy społeczne	16 200	3,1
Stosunki zewnętrzne, pomoc i rozszerzenie	6 019	2,6
Badania naukowe i inne dziedziny polityki wewnętrznej	10 431	4,6
Wydatki administracyjne i pochodne	10 600	1,0
Razem	**149 324**	**4,7**

Źródło: *Sprawozdania roczne ETO za rok budżetowy 2013*.

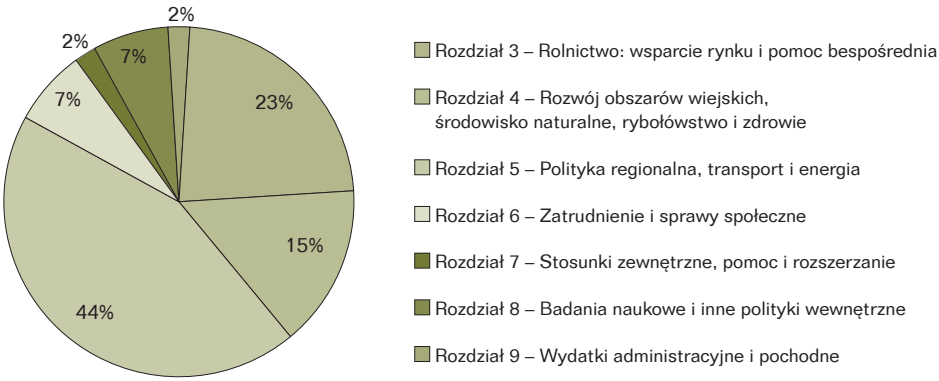
procentowego wobec 1,0 w 2012 r.), niekwalifikowalne projekty, działania i beneficjenci (1,1 punktu procentowego wobec 1,1 w 2012 r.) oraz poważne naruszenia przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych, głównie w zakresie wydatków z tytułu zwrotu kosztów, ale również w odniesieniu do niektórych wydatków administracyjnych (1,0 punktu procentowego wobec 1,4 w 2012 r.). Głównym źródłem błędów w przypadku wydatków z tytułu uprawnień były natomiast niepoprawne deklaracje składane przez rolników, których udział w ogólnym poziomie błędu wyniósł 0,6 punktu procentowego w porównaniu z wartością 0,8 w 2012 r.

Rysunek 1. **Udział poszczególnych rodzajów błędów w ogólnie szacowanym poziomie błędu**



Źródło: *Sprawozdania roczne ETO za rok budżetowy 2013*.

Rysunek 2. **Udział w ogólnym szacowanym poziomie błędu według rozdziałów sprawozdania rocznego**



Źródło: *Sprawozdania roczne ETO za rok budżetowy 2013*.

Z rozbicia na rozdziały ogólnego szacowanego błędu wynika, że „Polityka regionalna, transport i energia"(rozdział 5) składa się na około dwie piąte poziomu tego błędu, „Rolnictwo: wsparcie rynku i pomoc bezpośrednia" (rozdział 3) – na około jedną czwartą, a „Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, rybołówstwo i zdrowie" (rozdział 4) – na około jedną siódmą.

Rozwój obszarów wiejskich

Rozdział 4 sprawozdania rocznego Trybunału dotyczy kontroli obszarów polityki UE składającej się z czterech dziedzin: rozwój obszarów wiejskich; środowisko naturalne, gospodarka morska i rybołówstwo; ochrona zdrowia i konsumentów; środowisko naturalne i działania w dziedzinie klimatu. Wydatki ich dotyczące ujęte są odpowiednio w tytule 5, 11, 17

Tabela 2. **Struktura finansowania w 2013 r.**

Obszar polityki	Płatności (w mln euro)
Rozwój obszarów wiejskich	13 203
Gospodarka morska i rybołówstwo	820
Ochrona zdrowia i konsumentów	599
Środowisko naturalne i działania w dziedzinie klimatu	406
Razem	**15 028**

Źródło: *Sprawozdania roczne ETO za rok budżetowy 2013*.

oraz 7 budżetu UE. Wydatki na finansowanie rozwoju obszarów wiejskich stanowiły 88% wszystkich wydatków dla tej grupy obszarów polityki UE, wynoszących 15 028 mln euro.

Główne ryzyko wystąpienia nieprawidłowości[7] w tej grupie obszarów polityki, zwłaszcza w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, polega na tym, że wydatki są niekwalifikowalne w wyniku nieprzestrzegania, często skomplikowanych, przepisów i warunków kwalifikowalności. Zdaniem Komisji Europejskiej, skomplikowane przepisy i warunki kwalifikowalności wynikają w dużym stopniu z ambitnych celów polityki w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. Na okres programowania 2014–2020 ramy prawne zostały uproszczone.

Dla całej tej grupy obszarowej, spośród 177 transakcji skontrolowanych przez Trybunał, w 96 przypadkach (54%) wystąpiły błędy. Na podstawie 48 skwantyfikowanych błędów Trybunał oszacował, że najbardziej prawdopodobny poziom błędu wynosił 6,7%.

Rozwój obszarów wiejskich stanowi część wspólnej polityki rolnej (WPR), obok pomocy bezpośredniej i interwencji rynkowych[8]. Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) współfinansuje w różnym stopniu wydatki na ten cel, za pośrednictwem programów rozwoju obszarów wiejskich państw członkowskich. Wydatki te obejmują 46 działań, w tym zarówno działania obszarowe[9], jak też inne[10].

W odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich, dla próby 162 płatności w 92 (57%) stwierdzono błędy, w tym 48 (52%) stanowiły błędy kwantyfikowalne. Spośród 162 transakcji 61 dotyczyło działań obszarowych, a 101 – innych niż obszarowe. Błędy wykryto w próbie transakcji we wszystkich 16 skontrolowanych państwach członkowskich. Podobnie jak w latach ubiegłych, znaczna część (75%) najbardziej prawdopodobnego poziomu błędu dotyczyła działań innych niż obszarowe.

Trybunał ocenił, że w przypadku 20 błędów kwantyfikowalnych popełnionych przez beneficjentów władze krajowe miały wystarczające informacje (pochodzące od beneficjentów, od ich kontrolerów lub uzyskane w toku własnych kontroli), aby wykryć i skorygować te błędy lub im zapobiec przed zadeklarowaniem

[7] Nieprawidłowość to jakiekolwiek naruszenie przepisów prawa wspólnotowego, wynikające z działania lub zaniedbania ze strony podmiotu gospodarczego, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w ogólnym budżecie Wspólnot lub w budżetach, które są zarządzane przez Wspólnoty, albo przez zmniejszenie lub utratę przychodów, które pochodzą ze środków własnych pobieranych bezpośrednio w imieniu Wspólnot, albo też w związku z nieuzasadnionym wydatkiem, art. 59 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z 25.10.2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (DzU L 298 z 26.10.2012, s. 1).

[8] Tj. dopłat bezpośrednich i działań interwencyjnych na rynkach rolnych.

[9] Działania obszarowe obejmują płatności związane z liczbą posiadanych hektarów, takie jak płatności rolnośrodowiskowe i płatności kompensacyjne dla rolników na obszarach o utrudnionych warunkach naturalnych.

[10] Działania inne niż obszarowe obejmują zwykle działania inwestycyjne, takie jak modernizacja gospodarstw rolnych oraz tworzenie podstawowych usług dla gospodarki i ludności wiejskiej.

Komisji poniesionych wydatków. Gdyby wszystkie te informacje wykorzystano w celu skorygowania błędów, najbardziej prawdopodobny poziom błędu oszacowany dla tego rozdziału byłby o 4,7 punktu procentowego niższy. Ponadto Trybunał ustalił, że w trzech przypadkach wykryte błędy zostały popełnione przez władze krajowe. Udział tych błędów w szacowanym, najbardziej prawdopodobnym błędzie wyniósł 0,5 punktu procentowego.

Większość błędów kwantyfikowalnych wynikała z niespełnienia warunków kwalifikowalności, zwłaszcza w zakresie:

- zobowiązań rolnośrodowiskowych;
- specjalnych wymogów dotyczących projektów inwestycyjnych, beneficjentów i wydatków;
- przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych.

Wyniki kontroli w latach 2011–2013

Poziom błędu

Wyniki kontroli wydatków w zakresie rozwoju obszarów wiejskich za rok budżetowy 2013 potwierdzają negatywne tendencje zachodzące w ciągu ostatnich lat. Trybunał oszacował, że w latach 2011–2013 najbardziej prawdopodobny poziom błędu zgłoszony w odniesieniu do tej grupy obszarów polityki (tj. rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, rybołówstwo i zdrowie) za rok budżetowy 2011 wyniósł 7,7%, za rok budżetowy 2012 – 7,9%, a za rok budżetowy 2013 – 6,7%. Jednak poziom błędu wyłącznie w zakresie rozwoju obszarów wiejskich jest wyższy niż w przypadku innych dziedzin w tej grupie. W latach 2011–2013 średni poziom błędu w wydatkach wyłącznie na rozwój obszarów wiejskich wyniósł 8,2%. Poziom ten stanowi średnią trzech lat, dla której dolna granica przedziału wynosi 6,1%, a górna 10,3%. Na średnią tę składają się następujące wartości: 8,4% za 2011 r., 8,3% za 2012 r. i 7,9% za 2013 r.

Metodyka oceny przyczyn nieprawidłowości

W celu przedstawienia głównych przyczyn tak wysokiego poziomu błędu oraz oceny, czy działania podjęte przez państwa członkowskie i Komisję Europejską doprowadzą w przyszłości do skutecznego wyeliminowania stwierdzonych przyczyn błędów, Trybunał przeanalizował wyniki kontroli w odniesieniu do próby transakcji dobranych losowo na potrzeby kontroli legalności i prawidłowości (tj. kontroli DAS) za lata 2011, 2012 i 2013[11]. Uwzględnienie rezultatów z trzech lat, a nie z jednego roku, pozwoliło bardziej szczegółowo przeanalizować rodzaje nieprawidłowości. W ramach analizy dokonano przeglądu 461 transakcji, z których 160 miało wpływ na poziom błędu. Podczas ustalania przyczyn błędów wykorzystano również wyniki kontroli systemów kontroli i nadzoru funkcjonujących w państwach członkowskich w latach 2011–2013[12].

[11] Do celów ww. analizy wykorzystano informacje udostępnione kontrolerom do końca września 2014 r., kiedy ukończono prace kontrolne.

[12] Sprawozdanie specjalne ETO z 2014: *Błędy w wydatkach na rozwój obszarów wiejskich: przyczyny i sposoby ich eliminowania*.

Dodatkowo, w kontekście wyjaśnień Komisji, że w każdym z 27 państw członkowskich wdrożono „szeroko zakrojone plany działania" mające na celu ustalenie przyczyn występowania błędów i opracowanie stosownych działań zaradczych, Trybunał wybrał 10 spośród tych planów[13] i zbadał, czy odniesiono się w nich do uchybień stwierdzonych przez Trybunał, Komisję i same państwa członkowskie.

Powyższe podejście kontrolne zostało ujęte w pytaniach kontrolnych odzwierciedlających tym samym zakres kontroli:

- Jakie są główne przyczyny poziomu błędu w przypadku działań inwestycyjnych?
- Jakie są główne przyczyny poziomu błędu w zakresie pomocy obszarowej?
- Czy opracowane przez państwa członkowskie plany działania oraz nowe ramy prawne UE dają możliwość skutecznego wyeliminowania tych przyczyn?

Zgodnie z metodyką kontroli DAS, w ramach przedmiotowej analizy położono nacisk na zgodność wdrażania polityki rozwoju obszarów wiejskich z obowiązującymi przepisami ustawowymi i wykonawczymi. Jedynie w niewielkim stopniu odniesiono się do kwestii związanych z należytym zarządzaniem finansami (tj. wykonania zadań): oszczędności, skuteczności i wydajności.

Rodzaje błędów

Analiza próby 461 zbadanych płatności, w tym 160 płatności, które składają się na średni poziom błędu w wysokości 8,2%, wykazała, że udział w próbie dwóch głównych rodzajów działań był prawie równy. Jednak działania inwestycyjne miały większy udział w poziomie błędu (około dwie trzecie) niż pomoc obszarowa (około jednej trzeciej).

Ramy regulacyjne polityki rozwoju obszarów wiejskich składają się z dwóch poziomów: poziomu UE, na którym określa się ogólne wymogi i warunki, oraz poziomu państw członkowskich, który obejmuje wdrożone przez poszczególne państwa wymogi określone w rozporządzeniach unijnych i dodatkowe warunki (uwzględniające krajowe realia, a tym samym potrzeby i cele) ustanowione przez te państwa. Trybunał stwierdził, że jedynie 1,3 punktu procentowego poziomu błędu była spowodowana nieprzestrzeganiem bezpośrednio obowiązujących przepisów UE, a największa część poziomu błędu (6,9 punktu procentowego) wynikała z nieprzestrzegania warunków ustalonych w państwach członkowskich.

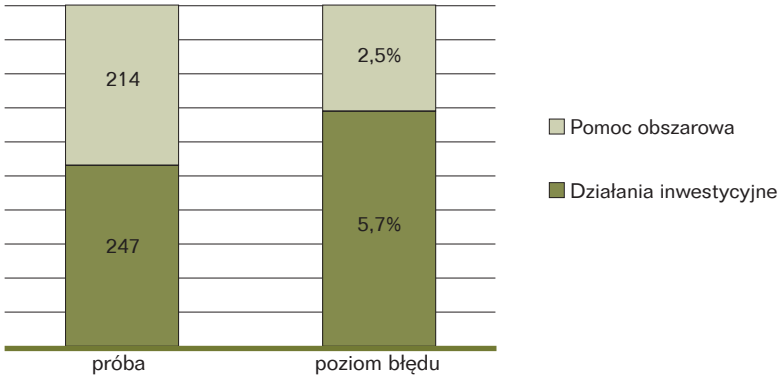
Działania inwestycyjne

Beneficjentami działań inwestycyjnych mogą być rolnicy, osoby prywatne – z wyłączeniem rolników (np. przedsiębiorcy) oraz organy/instytucje publiczne. Z analizy ETO wynika, że organy publiczne odpowiadają za jedną czwartą poziomu błędu wynoszącego 8,2%. Beneficjenci nieprowadzący działalności rolniczej stanowili jedną piątą próby, ale ich udział w poziomie błędu w zakresie projektów inwestycyjnych wyniósł jedną trzecią.

Do najczęstszych nieprawidłowości w przypadku działań inwestycyjnych

[13] Bułgaria, Dania, Niemcy: Berlin-Brandenburgia, Hiszpania, Francja, Włochy: Lombardia, Łotwa, Węgry, Portugalia i Rumunia.

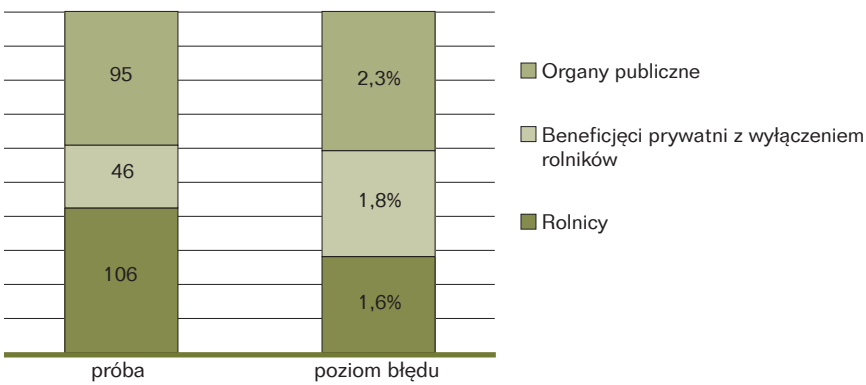
Rysunek 3. **Udział pomocy obszarowej i inwestycyjnej w próbie i poziomie błędu**



Źródło: Sprawozdanie specjalne ETO z 2014: *Błędy w wydatkach na rozwój obszarów wiejskich: przyczyny i sposoby ich eliminowania*.

należały naruszenia warunków kwalifikowalności, celowe (umyślne) nieprawidłowości oraz nieprzestrzeganie przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych. Projekty inwestycyjne składają się na ogół z niewielkiej liczby pozycji kosztów o wysokiej wartości. Oznacza to, że kiedy dana pozycja kosztów zostanie uznana za niekwalifikowalną, prowadzi to do stosunkowo wysokiego poziomu

Rysunek 4. **Udział rodzajów beneficjentów pomocy inwestycyjnej w próbie i poziomie błędu**



Źródło: Sprawozdanie specjalne ETO z 2014: *Błędy w wydatkach na rozwój obszarów wiejskich: przyczyny i sposoby ich eliminowania*.

błędu w całkowitej płatności. Podobnie, jeśli projekty lub beneficjenci nie spełniają kryteriów kwalifikowalności, w odniesieniu do kontrolowanej płatności stosuje się poziom błędu w wysokości 100%[14].

Udział poszczególnych rodzajów błędów w przypadającym na działania inwestycyjne poziomie błędu w wysokości 5,7% wynosił:

- udzielanie zamówień publicznych – 1,1%,
- kryteria kwalifikowalności: beneficjenci publiczni – 0,9%,
- kryteria kwalifikowalności: beneficjenci prywatni – 1%,
- nieprawidłowości celowe – 1,1%,
- udzielanie zamówień prywatnych – 0,6%,
- przekroczenie pułapu pomocy – 0,5%,
- inne – 0,5%.

Przyczyny nieprawidłowości w działaniach inwestycyjnych

Trybunał stwierdził, że głównymi czynnikami wpływającymi na poziom błędu były: rodzaj beneficjenta i rodzaj działania. Niektóre działania były bardziej narażone na błędy, podczas gdy w innych błędy niemalże nie występowały.

Analiza ETO wykazała, że **organy publiczne stanowiły istotne źródło błędu** (1,1%), głównie z powodu nieprzestrzegania przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych. Większość skontrolowanych organów publicznych stanowiły gminy lub związki gmin. Trybunał przeprowadził również kontrolę organów władz centralnych, regionalnych i lokalnych (w tym agencji płatniczych) oraz innych organizacji sektora publicznego, takich jak konsorcja działające w zakresie irygacji.

Do głównych celów pomocy udzielanej organom publicznym w działaniach na rzecz rozwoju obszarów wiejskich należą: poprawa jakości życia na obszarach wiejskich, poprawa i rozwój infrastruktury na obszarach wiejskich oraz odtworzenie potencjału produkcji leśnej. Na działania na rzecz tych celów przypadła około jedna czwarta łącznych wydatków inwestycyjnych. Ponadto do 4% całkowitego budżetu przeznaczonego na rozwój obszarów wiejskich może zostać wykorzystane przez instytucje zarządzające w formie „pomocy technicznej" w celu sfinansowania czynności wykonywanych w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich i związanych z ich przygotowaniem, zarządzaniem, monitorowaniem, oceną, rozpowszechnianiem informacji oraz kontrolą.

Przepisy UE[15] wymagają od państw członkowskich zobowiązania organów publicznych do przeprowadzania postępowań konkurencyjnych przy udzielaniu zamówień publicznych. Wyjątki od tej zasady są dopuszczalne jedynie w uzasadnionych okolicznościach (np. z powodu pilnej potrzeby spowodowanej nieprzewidzianymi zdarzeniami). Projekty inwestycyjne

[14] Inaczej jest w przypadku nieprawidłowości w działaniach obszarowych: nieprawidłowości zwykle dotyczą pewnej części (zazwyczaj niewielkiej) powierzchni gospodarstwa rolnego, co powoduje niższy poziom błędu w płatności, a beneficjenci (rolnicy) zawsze (poza małymi wyjątkami, np. ryzyko związane z działaniem „młody rolnik") spełniają warunki kwalifikowalności.

[15] Dyrektywa nr 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 31.03.2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (DzU L 134 z 30.04.2004, s. 114).

współfinansowane ze środków UE muszą być zgodne z krajowymi przepisami dotyczącymi udzielania zamówień publicznych, które mają zastosowanie[16].

Nieprawidłowości w udzielaniu zamówień publicznych składają się na jedną ósmą średniego poziomu błędu w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. W wartości tej uwzględniono jedynie przypadki, w których poważne naruszenia przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych miały wpływ na wybór zwycięskiego oferenta. Analiza wykazała trzy kategorie naruszeń przepisów w udzielaniu zamówień publicznych:

- nieuzasadnione udzielenie zamówienia z wolnej ręki bez zastosowania procedury konkurencyjnej,
- błędne zastosowanie kryteriów wyboru i udzielania zamówień,
- nieprzestrzeganie zasady równego traktowania oferentów.

Trybunał ustalił dwa główne powody, które mogą stanowić wyjaśnienie tych naruszeń. Po pierwsze, projekty dotyczące infrastruktury na obszarach wiejskich są na ogół wdrażane przez niewielkie gminy, które często nie mają doświadczenia w udzielaniu zamówień publicznych i nie dysponują odpowiednio wyszkolonymi w tej dziedzinie pracownikami. Po drugie, błędy są również powodowane przez niektórych beneficjentów, którzy wolą pracować z określonymi dostawcami i z tego względu udzielają zamówień z wolnej ręki. W 80% takich przypadków zwycięski oferent już wcześniej dostarczał podobne towary lub usługi beneficjentowi. Agencje płatnicze nie zgłosiły zastrzeżeń w żadnym z tych przypadków, choć uchybiały one podstawowym zasadom udzielania zamówień, takim jak przejrzystość, obiektywizm, brak dyskryminacji czy obowiązek ujawnienia stosownych informacji.

Nieprzestrzeganie kryteriów kwalifikowalności przez beneficjentów zarówno prywatnych (1%), jak i publicznych (0,9%) miało znaczący wpływ na poziom błędu (5,7%). Nieprzestrzeganie warunków kwalifikowalności złożyło się na jedną czwartą poziomu błędu w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. Naruszenia warunków kwalifikowalności występowały na poziomie beneficjenta, projektu i poszczególnych pozycji kosztów.

Zgodnie z prawodawstwem unijnym[17], wydatki są kwalifikowalne jedynie wówczas, gdy zostały poniesione zgodnie z zasadami kwalifikowalności i kryteriami wyboru ustalonymi na poziomie krajowym. Państwa członkowskie muszą ustalić te zasady i kryteria w celu ukierunkowania ograniczonych zasobów finansowych na te obszary i projekty, które w największym stopniu przyczyniają się do osiągania celów polityki obszarów wiejskich. W tym celu

[16] Rozporządzenie Komisji (UE) nr 65/2011 z 27.01.2011 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w odniesieniu do wprowadzenia procedur kontroli oraz do zasady wzajemnej zgodności w zakresie środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich (DzU L 25 z 28.01.2011, s. 8) – utraciło moc z dniem 1.01.2015 r.

[17] Art. 71 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z 20.09.2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (DzU L 277 z 21.10.2005, s. 1) – utraciło moc z dniem 1.01.2014 r.

państwa członkowskie ustanowiły krajowe przepisy wykonawcze oraz opracowały programy rozwoju obszarów wiejskich, podręczniki procedur i wytyczne dla wnioskodawców. Oznacza to znaczną liczbę przepisów i wymogów i w konsekwencji wielość działań inwestycyjnych, różnorodnych kryteriów i warunków kwalifikowalności. W opinii Trybunału, tego rodzaju przepisy są potrzebne, by zapewnić wykorzystanie środków publicznych do osiągnięcia celów danej polityki i przestrzeganie zasad należytego zarządzania finansami. Trybunał ocenił, że w przypadku skontrolowanych projektów przepisy nie były nadmiernie skomplikowane oraz nie nakładały nieuzasadnionych wymogów na beneficjentów i organy państw członkowskich oraz były skuteczne z punktu widzenia osiągania celów polityki. Jednak Trybunał wskazał na ryzyko, że państwa członkowskie, aby zapobiec nieprawidłowościom, mogą skłaniać się do rezygnacji z części (skutecznie funkcjonujących) przepisów, dlatego ich uproszczenie nie powinno wpływać na ograniczenie ich skuteczności w zapewnianiu zasad należytego zarządzania finansami.

Znaczący udział w poziomie błędu miały **nieprawidłowości celowe (umyślne)**: 1,1%. W przypadku stwierdzenia, że beneficjent umyślnie złożył fałszywą deklarację, daną operację wyklucza się ze wsparcia i odzyskuje się wszystkie kwoty, które już zostały na nią wypłacone[18].

Nieprawidłowość celowa oznacza nadużycie finansowe, które charakteryzuje się jedną z następujących cech:

- wykorzystanie lub przedstawienie nieprawdziwych danych, nieścisłych lub niekompletnych oświadczeń lub dokumentów, prowadzące do bezprawnego wypłacenia środków z budżetu UE lub budżetów zarządzanych przez UE lub w jej imieniu;
- nieujawnienie wymaganych informacji w tym samym celu;
- niewłaściwe wykorzystanie środków, to jest na cele inne niż te, na które zostały pierwotnie przyznane.

W odniesieniu do 4% skontrolowanych prywatnych projektów inwestycyjnych (6 spośród 152) Trybunał stwierdził przesłanki wskazujące, że beneficjenci mogli celowo dopuścić się nieprawidłowości. Przypadki te składają się na jedną ósmą średniego poziomu błędu w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. Wszystkie przypadki, w odniesieniu do których istnieją przesłanki dopuszczenia się umyślnych nieprawidłowości, są zgłaszane do Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) w celu dalszej analizy i podjęcia stosownych działań.

W zakresie inwestycji prywatnych działanie pn. „Zwiększanie wartości dodanej produktów rolnych i leśnych" obarczone jest największym ryzykiem wystąpienia celowych nieprawidłowości i w największym stopniu przyczyniło się do poziomu błędu w tym obszarze. Działanie to jest skierowane do małych i średnich przedsiębiorstw, a za jego pośrednictwem finansowane są inwestycje w urządzenia przeznaczone do przetwarzania produktów

[18] Zgodnie z art. 4 ust. 8 i art. 30 ust. 2 rozporządzenia Komisji (UE) nr 65/2011.

podstawowych, w branżach takich, jak: przemiał zbóż, mleczarstwo, przetwórstwo warzyw i owoców. Spośród 19 projektów skontrolowanych w ramach tego działania w 10 wystąpiły błędy (3 z nich zgłoszono do OLAF). Odnotowane nieprawidłowości dotyczyły głównie niespełnienia kryterium kwalifikowalności do małych i średnich przedsiębiorstw i kwalifikowalności zakupionych urządzeń[19] oraz nieprzestrzegania stosownych procedur udzielania zamówień prywatnych. Pomoc publiczna w ramach tego działania wynosi na ogół kilka milionów euro na projekt. W związku z tym istnieje silna pokusa dla wnioskodawców, by w celu otrzymania środków finansowych obchodzić obowiązujące przepisy.

W odniesieniu do nieprawidłowości w ramach działań inwestycyjnych najważniejszą konkluzją jest to, że organy państw członkowskich mogły wykryć i skorygować błędy, które wystąpiły w działaniach inwestycyjnych. Zgodnie z rozporządzeniem Komisji (UE) nr 65/2011, państwa członkowskie muszą ustanowić system kontroli i nadzoru, zapewniający przeprowadzanie wszystkich kontroli niezbędnych w celu sprawdzania zgodności z warunkami przyznawania pomocy. W rozporządzeniu określono sposób przeprowadzania takich kontroli, w tym zakres weryfikacji, sposób doboru próby oraz minimalną liczbę kontroli dla każdego rodzaju wsparcia. Kontrole administracyjne muszą zostać przeprowadzone w odniesieniu do wszystkich wniosków o dofinansowanie i o płatność, a także muszą obejmować przynajmniej jedną wizytę kontrolną na miejscu, dotyczącą wspieranej operacji, lub na terenie inwestycji w celu zweryfikowania jej realizacji. Ponadto kontrole na miejscu należy przeprowadzać co roku w odniesieniu do próby projektów, na które przypada co najmniej 5% poniesionych wydatków.

W opinii Trybunału, państwa członkowskie mogły i powinny były zapobiec wystąpieniu większości błędów w działaniach inwestycyjnych, z dwóch powodów. Po pierwsze, władze państw członkowskich miały dostęp do informacji umożliwiających wykrycie i skorygowanie błędów, ale w wielu przypadkach informacje te nie zostały wykorzystane albo ich nie wymagano. Stwierdzono na przykład, że informacje były dostępne w dokumentacji beneficjenta (np. daty wystawienia faktur), ale agencja płatnicza z nich nie skorzystała, lub informacje były dostępne u beneficjenta (np. w ewidencji księgowej), ale agencja płatnicza nie zwróciła się o ich przedstawienie, lub informacje były dostępne u osób trzecich (np. struktura własnościowa spółek beneficjenta), ale agencja płatnicza nie wystąpiła z wnioskiem o ich uzyskanie. Po drugie, kontrole przeprowadzone przez władze państw członkowskich nie były kompletne (np. była to niekompletna weryfikacja dokumentacji finansowej lub przetargowej).

Dokonane przez Trybunał w latach 2011–2013 badania systemów nadzoru i kontroli w państwach członkowskich

[19] Deklarowany jako nowy, a w rzeczywistości używany; sprzęt używany/zakupiony z drugiej ręki nie jest kwalifikowalny.

potwierdzają, że jakość przeprowadzanych przez te państwa kontroli nie jest wystarczająca. Trybunał ocenił jakość głównych elementów systemów nadzoru i kontroli stosowanych w przypadku działań inwestycyjnych przez 14 agencji płatniczych w 13 państwach członkowskich. Stwierdzono, że żadna z agencji płatniczej nie dysponuje skutecznym systemem kontroli administracyjnych, a jedynie pięć agencji ma skuteczny system kontroli na miejscu.

Działania obszarowe

W działaniach obszarowych większość wykrytych nieprawidłowości dotyczyła nieprzestrzegania przez rolników zobowiązań rolnośrodowiskowych (zobowiązania w zakresie gospodarowania gruntami lub prowadzenia gospodarstwa rolnego), kwalifikowania działek rolnych oraz zawyżeń zadeklarowanych powierzchni gruntów. Najmniejszy wpływ na wysokość nieprawidłowości miała pomoc na rzecz obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Błędy dotyczą zwykle pewnej części powierzchni gospodarstwa rolnego, co powoduje niższy poziom błędu w płatności, w przeciwieństwie do działań inwestycyjnych, w przypadku których naruszenia warunków kwalifikowalności mają wpływ na większą część płatności.

Nieprawidłowości w zakresie pomocy obszarowej złożyły się jedynie na jedną trzecią poziomu błędu (tj. 8,2% dla rozwoju obszarów wiejskich). Udział poszczególnych rodzajów nieprawidłowości w przypadającym na pomoc obszarową poziomie błędu o wielkości 2,5% wynosił:

- zobowiązania rolne – 0,9%,
- kryteria kwalifikowalności – 0,9%,
- różnice w powierzchni gruntów – 0,3%,
- inne – 0,4%.

Przyczyny nieprawidłowości w działaniach obszarowych

Analiza wykazała, że **pomoc rolnośrodowiskowa to najbardziej narażone na nieprawidłowości** działanie z zakresu działań obszarowych. Płatności rolnośrodowiskowe są przyznawane rolnikom, którzy dobrowolnie podejmują się przestrzegać określonych zobowiązań w celu spełnienia warunków środowiskowych. Płatności mają służyć pokryciu dodatkowych kosztów i wysiłków oraz utraconych dochodów w wyniku podjęcia przyjaznych dla środowiska praktyk rolniczych przez okres od pięciu do siedmiu lat. Pomoc rolnośrodowiskowa to najbardziej znaczące pod względem finansowym działanie w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, na które przeznaczono około 20 mld euro (jedna piąta łącznego budżetu na rozwój obszarów wiejskich w okresie programowania 2007–2013).

Naruszenia zobowiązań rolnośrodowiskowych złożyły się na jedną ósmą całkowitego poziomu błędu. Błędy były przede wszystkim wynikiem nieprzestrzegania prostych zobowiązań, jednak znacząco utrudniły osiągnięcie pożądanych korzyści środowiskowych[20].

[20] Na przykład: unikanie nadmiernego wypasu, aby nie naruszyć wzrostu, jakości i zróżnicowania roślinności; rezygnacja z uprawy zbóż na pasie gruntu o szerokości minimum 1 m oraz do pozostawienia tego obszaru bez upraw, orki, nawożenia i oprysków, w celu przyczynienia się do zachowania różnorodności biologicznej.

W ocenie Trybunału, istnieją trzy przyczyny leżące u podstaw poziomu błędu w zakresie działań rolnośrodowiskowych:

- przestrzeganie zobowiązań rolnośrodowiskowych nie przynosi rolnikom bezpośrednich korzyści – koszty zobowiązań są bezpośrednie (np. mniejsze plony), a kompensacja kosztów (czyli pomoc) jest oddalona w czasie;
- niski wskaźnik objęcia kontrolą zobowiązań rolnośrodowiskowych – jedyną formą weryfikacji są kontrole na miejscu, przeprowadzane na podstawie próby obejmującej 5% wszystkich beneficjentów[21];
- system zmniejszeń płatności i sankcji – w przypadku nierealizowania podjętych zobowiązań nie ma silnego efektu odstraszającego, na przykład ryzyko zmniejszenia w wysokości 5% oznacza ryzyko zwrotu środków, które zostały już rolnikowi wypłacone w ramach pomocy, a nie zwrotu środków własnych[22].

Analiza Trybunału wykazała, że w płatnościach na rzecz obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania występował niższy poziom błędu w porównaniu z innymi działaniami obszarowymi. Płatności w ramach tego działania mają stanowić rekompensatę za prowadzenie działalności na terenach górskich oraz na innych, charakteryzujących się naturalnymi utrudnieniami. Działanie to jest ukierunkowane na zrównoważone użytkowanie gruntów rolnych i tym samym ma się przyczyniać do poprawy stanu środowiska naturalnego i obszarów wiejskich.

W ocenie Trybunału, stosunkowo niski poziom błędu wynika z głównych cech tego działania, takich jak:

- niewielka liczba szczegółowych warunków kwalifikowalności, co wpływa na „łatwiejsze" ich przestrzeganie: grunty rolne muszą znajdować się na wyznaczonym obszarze, określonym przez państwo członkowskie i zatwierdzonym przez Komisję, oraz muszą być utrzymywane w dobrej kulturze rolnej, zgodnej z zasadami ochrony środowiska;
- płatności ryczałtowe w przeliczeniu na hektar, które naliczane są malejąco: większe gospodarstwa rolne otrzymają niższe płatności na hektar jeśli przekraczają dany próg; w przypadku takich gospodarstw ewentualne różnice w powierzchni mają jedynie niewielki wpływ na poziom błędu.

Plany działania państw członkowskich

Analiza Trybunału zmierzała również do odpowiedzi na pytanie, czy plany działania państw członkowskich mogą skutecznie przyczynić się do wyeliminowania przyczyn nieprawidłowości.

Wydatki w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich są realizowane w trybie zarządzania dzielonego między państwami członkowskimi a Komisją. Oznacza to, że państwa członkowskie są odpowiedzialne za realizację programów rozwoju obszarów wiejskich, a Komisja Europejska odpowiada za nadzór nad państwami

[21] Oznacza to, że prawdopodobieństwo skontrolowania danego rolnika wynosi (średnio) jeden raz na 20 lat.
[22] Podobnie jest w przypadku stwierdzonego błędu na poziomie 100%, czyli konieczności zwrotu całej kwoty pomocy.

członkowskimi w celu zapewnienia wypełniania przez nie obowiązków. W ramach nadzoru, jeżeli podczas realizacji programów rozwoju obszarów wiejskich poziom błędu utrzymuje się na wysokim poziomie[23], Komisja ma obowiązek zidentyfikowania niedociągnięć w systemach kontroli, dokonania analizy kosztów i korzyści ewentualnych działań naprawczych oraz podjęcia lub zaproponowania odpowiednich działań. Jeśli niedociągnięcia prowadzą do zgłoszenia zastrzeżenia dyrektora generalnego do spraw rolnictwa w rocznym sprawozdaniu z działalności, Komisja jest zobowiązana do przeanalizowania stosownych informacji i przedstawienia planu działania. W przypadku wydatków na rozwój obszarów wiejskich taka sytuacja ma miejsce od 2011 r. W tym kontekście, dążąc do ograniczenia poziomu błędu w wydatkach na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, Komisja wezwała wszystkie państwa członkowskie do opracowania planów działania obejmujących trzy cele: określenie przyczyn występowania nieprawidłowości, przeprowadzenie ukierunkowanych działań naprawczych służących ograniczeniu zaobserwowanych błędów oraz wzmocnienie działań zapobiegawczych w celu ograniczenia ryzyka występowania błędów.

Trybunał zbadał 10 planów działania w celu sprawdzenia, czy zawierają one działania mające zaradzić stwierdzonym nieprawidłowościom. W opinii Trybunału, plany te wciąż nie stanowią w pełni dopracowanego narzędzia służącego eliminowaniu ich przyczyn. Zakresy i jakość planów różniły się między sobą znacząco w poszczególnych państwach członkowskich, a różnice dotyczyły szczegółowości oraz przewidywanych i proponowanych działań w celu eliminowania przyczyn błędów.

Trybunał ocenił, że plany działania różnią się pod względem skuteczności, co wynika z następujących podstawowych uchybień:

- państwa członkowskie nie wzięły na siebie odpowiedzialności za identyfikowanie błędów i zaproponowanie działań naprawczych (Komisja przekazała niepełny wykaz przyczyn występowania błędów, jednak nie wszystkie z tych przyczyn zostały uwzględnione przez państwa członkowskie, a w momencie zakończenia kontroli ETO trwała ich czwarta aktualizacja na wniosek Komisji);
- państwa członkowskie nie wzięły pod uwagę wszystkich nieprawidłowości zgłoszonych przez kontrolerów Komisji oraz Trybunału, co oznacza, że przyczyny występowania błędów prawdopodobnie nie zostaną wyeliminowane przez dłuższy okres (procedura zgodności, czyli nałożenia korekt finansowych lub stwierdzenia braku ich konieczności, trwała średnio 36 miesięcy);
- większość zaproponowanych działań opracowano w sposób ogólny (rozwiązania, takie jak uaktualnienie podręczników procedur lub zorganizowanie kursów szkoleniowych).

Trzy państwa członkowskie nie uwzględniły żadnych działań w zakresie udzielania

[23] Powyżej 2%.

zamówień publicznych, pięć państw uwzględniło je, ale w sposób ogólny, a jedynie dwa państwa (Łotwa i Rumunia) opracowały szczegółowe listy kontrolne. Trybunał stwierdził, że naruszenia zobowiązań rolnośrodowiskowych mogą zostać wykryte za pomocą kontroli administracyjnych, ale tylko jedno państwo członkowskie (Hiszpania) uwzględniło tę kwestię w swoim planie działania, i to jedynie w odniesieniu do siedmiu spośród siedemnastu regionów. Wykrywanie celowych nieprawidłowości wzięto pod uwagę tylko w jednym planie działania (Rumunia).

Wnioski i zalecenia Trybunału

Trybunał stwierdził, że działania Komisji i państw członkowskich na rzecz wyeliminowania głównych powodów wysokiego poziomu błędu w zakresie rozwoju obszarów wiejskich są częściowo skuteczne. Ten ogólny wniosek wynika głównie z oceny, że mimo inicjatyw Komisji, w ramach planów działania państw członkowskich nie przeciwdziałano systematycznie uchybieniom.

Trybunał sformułował następujące trzy zalecenia:

1. Komisja powinna w dalszym ciągu skupiać się w swoich działaniach naprawczych na pierwotnych przyczynach występowania błędów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich.

W tym celu państwa członkowskie powinny przedsięwziąć następujące działania zapobiegawcze i naprawcze:

- W odniesieniu do udzielania zamówień publicznych państwa członkowskie powinny opracować i zapewnić beneficjentom szczegółowe wytyczne stosowania przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych, z naciskiem na trzy główne naruszenia tych przepisów: nieuzasadnione udzielenie zamówienia z wolnej ręki bez zastosowania procedury konkurencyjnej, błędne zastosowanie kryteriów wyboru i udzielania zamówień oraz nieprzestrzeganie zasady równego traktowania oferentów.
- Odnośnie do umyślnego obchodzenia przepisów państwa członkowskie powinny opracować wytyczne, na podstawie szczegółowych kryteriów kwalifikowalności i wyboru zawartych w programach rozwoju obszarów wiejskich, w celu ułatwienia identyfikacji przesłanek wskazujących na działania zmierzające do popełnienia nadużycia finansowego.
- Jeśli chodzi o płatności rolnośrodowiskowe, państwa członkowskie powinny zwiększyć zakres kontroli administracyjnych przez objęcie nimi zobowiązań, które można zweryfikować na podstawie stosownych dokumentów, a które nie wymagają kontroli na miejscu. Ponadto system zmniejszeń i sankcji powinien zostać opracowany w taki sposób, aby wywierał skuteczny efekt odstraszający wobec beneficjentów zamierzających naruszyć przepisy.

2. Komisja powinna uważnie monitorować wdrażanie przez państwa członkowskie programów rozwoju obszarów wiejskich, z naciskiem na nieprawidłowości zaobserwowane w okresie programowania 2007–2013, aby nie występowały one ponownie.

3. Komisja i państwa członkowskie powinny dokonać analizy następujących aspektów:

- w jakim stopniu cechy takie, jak bardziej zogniskowany zakres, ograniczone kryteria kwalifikowalności oraz wykorzystanie opcji kosztów uproszczonych można wykorzystać przy opracowywaniu koncepcji i w procesie wdrażania większej liczby działań wspierających, nie zagrażając przy tym osiągnięciu ogólnych celów tych działań;
- w jaki sposób ulepszyć program wspierania inwestycji przetwarzania produktów rolnych, biorąc pod uwagę: rzeczywiste zapotrzebowanie na pomoc publiczną w tym sektorze oraz ryzyko wystąpienia efektu *deadweight*[24]; kategorie beneficjentów, do których skierowana jest pomoc (np. przedsiębiorstwa, które nie prowadzą działalności rolniczej); wysoki pułap pomocy publicznej; zestaw warunków kwalifikowalności oraz możliwości ich obchodzenia; większe wysiłki na rzecz poprawy koncepcji i realizacji kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu;
- płatności rolnośrodowiskowych, aby w miarę możliwości przestrzeganie zobowiązań było weryfikowane w ramach kontroli administracyjnych przeprowadzanych przez państwa członkowskie.

KRZYSZTOF ZALEGA
dr nauk ekonomicznych,
Europejski Trybunał Obrachunkowy,
Luksemburg

Wszelkie opinie, uwagi i komentarze wyrażone przez autora w tej publikacji w żaden sposób nie odzwierciedlają stanowiska Europejskiego Trybunału Obrachunkowego ani też nie są dla Trybunału zobowiązujące.

Słowa kluczowe: rozwój obszarów wiejskich, środki Unii Europejskiej, Europejski Trybunał Obrachunkowy, okres programowania, poziom błędu

[24] Efekt *deadweight* to sytuacja, w której dofinansowana operacja zostałaby zrealizowana w pełni lub częściowo nawet bez pomocy publicznej.

Praktyka w państwach Unii Europejskiej

Kontrola podmiotów zarządzających wyborami

Podmioty zarządzające wyborami są niemal zawsze jednostkami państwowymi. Ich działalność, w tym wykonanie budżetu, z reguły podlega ocenie przez najwyższy organ kontroli. Obok przeprowadzania kontroli finansowej/prawidłowości, coraz częściej ma miejsce kontrola wykonania zadań, zwłaszcza co do wykorzystania środków na systemy informatyczne instalowane dla umożliwienia szybkiego oraz niezawodnego obliczania i przekazywania wyników głosowania.

JACEK MAZUR

W większości państw funkcjonują współcześnie stałe wyspecjalizowane ogólnokrajowe organy powołane do organizacji i nadzoru nad przebiegiem wyborów do parlamentu i innych organów przedstawicielskich oraz referendów (podmioty zarządzające wyborami). W poszczególnych krajach mają one różne miejsce w systemie organów państwa, różne uprawnienia i obowiązki oraz są rozmaicie zorganizowane. Obok tego są też państwa, w których wyborami zarządzają organy administracji rządowej lub – rzadziej – sądy, występują także rozwiązania mieszane[1].

Zakres kontroli

Niemal wszystkie najwyższe organy kontroli państw Unii Europejskiej mają prawo do kontroli podmiotów zarządzających wyborami[2]:

- Austria

Organy wyborcze stanowią część ministerstwa spraw wewnętrznych. Izba

[1] Zob. przegląd podmiotów zarządzających wyborami w 148 krajach: R. López-Pinto: *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, United Nations Development Programme, New York 2000, <http://www.eods.eu/library/UNDP.Electoral%20Management%20Bodies%20as%20Institutions%20of%20Governance.pdf>; zob. też P. Jakubowski: *Modele administracji wyborczej – przegląd rozwiązań prawnych w wybranych krajach*, „Przegląd Sejmowy" nr 6(125)/2014.

[2] Na podstawie informacji otrzymanych od tych organów w okresie od lipca do września 2015 r.

Obrachunkowa ma prawo ich kontroli (zarówno finansowej, jak i wykonania zadań) w odniesieniu do wyborów do parlamentu federalnego, parlamentów krajowych i organów gmin, które liczą ponad 10 tysięcy mieszkańców. Kontrola prawidłowości wyborów należy natomiast do Trybunału Konstytucyjnego.

• Belgia

Sprawy wyborów leżą w kompetencjach ministerstwa spraw wewnętrznych. Trybunał Obrachunkowy może je kontrolować zarówno w zakresie kontroli finansowej, jak i wykonania zadań.

• Bułgaria

Na podstawie Kodeksu wyborczego Centralna Komisja Wyborcza jest organem państwa, który przeprowadza wszystkie rodzaje wyborów; jest ona dysponentem budżetu pierwszego stopnia. Zgodnie z ustawą, Izba Obrachunkowa przeprowadza kontrolę działalności oraz wykonania budżetu państwa i innych zasobów publicznych, może zatem kontrolować Komisję.

• Chorwacja

Mandat Państwowego Urzędu Kontroli obejmuje kontrolę Państwowej Komisji Wyborczej zarówno w zakresie kontroli finansowej, jak i kontroli wykonania zadań. Urząd corocznie przeprowadza kontrolę sprawozdań finansowych i wykonania budżetu przez Komisję, natomiast nie prowadzono dotąd kontroli wykonania zadań dotyczących jej działalności.

• Czechy

Najwyższy Urząd Kontrolny ma prawo kontrolowania organu wyborczego w zakresie kontroli finansowej i kontroli wykonania zadań.

• Dania

Za wykonanie zadań związanych z wyborami i referendami na wszystkich szczeblach i za sprawy subsydiowania partii politycznych odpowiada Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Zdrowia, które Urząd Kontroli Państwowej kontroluje na ogólnych zasadach.

• Estonia

Urząd Kontroli Państwowej ma ograniczone prawo do kontroli Krajowego Komitetu Wyborczego, natomiast ma prawo kontrolować Kancelarię Riigikogu (parlamentu), która zapewnia obsługę Komitetu.

• Holandia

Organizowanie wyborów do organów przedstawicielskich (na wszystkich szczeblach) jest zadaniem Rady Wyborczej – organu zasadniczo niezależnego, choć działającego w ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Spraw Królestwa. Państwowa Izba Obrachunkowa ma uprawnienia do kontroli Ministerstwa (a w tym – Rady), z tym że podobnie jak w wypadku innych resortów, kontrola finansowa jest przeprowadzana głównie przez audytorów wewnętrznych Ministerstwa.

• Luksemburg

Trybunał Obrachunkowy nie ma prawa kontroli organów wyborczych, gdyż podmioty te podlegają nadzorowi sądów, zaś wydatki na ich funkcjonowanie są pokrywane z budżetów jednostek samorządu terytorialnego (również w przypadku wyborów ogólnopaństwowych).

• Łotwa

Urząd Kontroli Państwowej może kontrolować działalność Centralnej Komisji Wyborczej w pełnym zakresie, jednak w praktyce ogranicza się do kontroli finansowej z elementami kontroli zgodności.

Komisja jest niewielką instytucją, która zajmuje się tylko jednym obszarem. Jej budżet nie jest duży, bowiem wydatki na szczeblu lokalnym są ujęte w budżetach jednostek samorządu terytorialnego. Poza tym w dotychczas przeprowadzonych kontrolach nie ujawniono istotnego ryzyka, które uzasadniałoby przeprowadzenie odrębnej kontroli, na przykład kontroli wykonania zadań.

• Niemcy

Zadania federalnego urzędnika wyborczego (*Bundeswahlleiter*) wykonuje prezes Federalnego Urzędu Statystycznego, który wraz z całym Urzędem podlega federalnemu ministrowi spraw wewnętrznych, przez co jego działalność podlega kontroli Federalnej Izby Obrachunkowej na zasadach ogólnych.

• Polska

Stałym najwyższym organem właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów (do Sejmu i Senatu, Prezydenta RP, do organów samorządu terytorialnego i Parlamentu Europejskiego) oraz referendów (ogólnokrajowych i lokalnych) jest Państwowa Komisja Wyborcza. Organ ten jest całkowicie niezależny. Kontroli NIK podlega Krajowe Biuro Wyborcze – aparat pomocniczy Państwowej Komisji Wyborczej, do którego należy zapewnienie warunków organizacyjno-administracyjnych, finansowych i technicznych, związanych z organizacją i przeprowadzaniem wyborów i referendów. Biuro dysponuje środkami budżetu państwa na wymienione cele[3]. W ramach kontroli wykonania budżetu państwa NIK corocznie przeprowadza kontrolę Krajowego Biura Wyborczego, jak również przeprowadza kontrole wykonania niektórych jego zadań.

• Portugalia

Trybunał Obrachunkowy ma prawo kontroli prawidłowości i wykonania zadań Krajowej Komisji Wyborczej (*Comissão Nacional de Eleições*). Ostatnio Trybunał przeprowadził kontrolę Komisji w latach 2012–2013. Była to kontrola finansowa, ukierunkowana na badanie rachunków dochodów i wydatków Komisji wraz z oceną prawidłowości i legalności transakcji będących ich podstawą[4].

• Słowacja

Podmiotem zarządzającym wyborami jest Urząd Statystyczny, który jako ciało rządowe podlega kontroli Najwyższego Urzędu Kontrolnego w pełnym zakresie. Dotychczasowe kontrole dotyczyły wykonania budżetu państwa i były przeprowadzane co kilka lat (ostatnio w 2010 i 2014 r.).

• Węgry

Krajowy Urząd Wyborczy stanowi odrębną jednostkę – umieszczoną w budżecie państwa w rozdziale „Zgromadzenie Narodowe" – która podlega kontroli Państwowej Izby Obrachunkowej. Urząd jest objęty coroczną kontrolą wykonania

[3] A. Bisztyga: *Zakres kontroli Najwyższej Izby Kontroli wobec organów wyborczych oraz Krajowego Biura Wyborczego*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, redakcja: B. Banaszak, A. Bisztyga i A. Feja-Paszkiewicz, Zielona Góra 2015.

[4] *Auditoria à Comissão Nacional de Eleições. 2010*, Tribunal de Contas, Lisboa, 2013, <http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2013/2s/audit-dgtc-rel002-2013-2s.pdf>.

budżetu państwa, natomiast nie było dotąd odrębnych kontroli jego działalności.

• Włochy

Trybunał Obrachunkowy przedkłada przewodniczącym obu izb parlamentu raport z kontroli wydatków na przeprowadzenie wyborów. Kontrola jest szczegółowa i polega na sprawdzeniu legalności wydatków, ich zgodności z rodzajami wydatków określonych w art. 11 ustawy nr 515/93 oraz prawidłowości i rzetelności wszystkich dokumentów, które są ich podstawą, a także sprawdzeniu prawidłowości środków zgromadzonych przez partie polityczne na potrzeby kampanii wyborczej. Do przeprowadzenia tej kontroli Trybunał tworzy odrębną jednostkę organizacyjną[5].

Rozwój kontroli wykonania zadań

Obok tradycyjnej kontroli podmiotów zarządzających wyborami z punktu widzenia legalności ich działania, w niektórych krajach najwyższe organy kontroli przeprowadzają kontrole wykonania zadań:

• Urząd Kontroli Państwowej Litwy, działając na wniosek parlamentarnej Komisji Kontroli, przeprowadził w 2013 r. szeroką kontrolę organizacji i przebiegu wyborów oraz referendów w latach 2008–2012 (niektóre ustalenia i wnioski – patrz ramka na s. 99)[6].

• W Polsce w 2003 r., podczas kontroli wykorzystania środków na obsługę informatyczną wyborów samorządowych, NIK oceniła planowanie oraz organizację i zarządzanie projektem informatycznym, jego finansowanie, tworzenie oprogramowania i konfiguracji systemu informatycznego. Wobec nieprawidłowego działania systemu informatycznego w wyborach samorządowych w listopadzie 2014 r. (kiedy nastąpiło blisko tygodniowe opóźnienie w podaniu wyników I tury głosowania), na przełomie 2014 i 2015 r. NIK przeprowadziła kontrolę, której celem był ustalenie, czy Krajowe Biuro Wyborcze budowało system informatyczny w sposób zgodny z prawem, rzetelny, celowy i gospodarny[7].

• Trybunał Obrachunkowy Słowenii skontrolował w 2014 r. działalność wybranych aspektów funkcjonowania Państwowej Komisji Wyborczej (*Državna volilna komisija*) (wynagrodzenia pracowników i inne koszty osobowe, wydatki i inwestycje w 2011 r.) w ramach szerszej horyzontalnej kontroli organów państwa niepodlegających rządowi[8].

---

[5] *Collegio di controllo sulle spese elettorali*. Zob. szczegółowy (455 stron) raport nt. kontroli wyborów do Izby Deputowanych i Senatu w 2013 r. (w jęz. włoskim), <www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/controllo_spese_elettorali/delibera_cse_14_2013.pdf>.

[6] *Executive summary of public audit report "Organization and implementation of elections"*, 22 November 2013, No. VA-P-10-1-18, <http://www.vkontrole.lt/audito_ataskaitos_en.aspx?tipas=15>; Press Release 02/12/2013, „*National Audit Office: elections could be organised more efficiently*", <http://www.vkontrole.lt/pranesimas_spaudai_en.aspx?id=17846>.

[7] Zob. B. Moszczyńska: *Wykorzystanie środków budżetu państwa na obsługę informatyczną wyborów* (artykuł w tym numerze „Kontroli Państwowej", s. 102-114).

[8] Revizijsko poročilo Pravilnost poslovanja nevladnih in pravosodnih proračunskih uporabnikov, Ljubljana, 7. 05 2014, <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KC37218C37D9B770CC1257CD1002DBED4/$file/NevladPro11.pdf>.

LITWA: KONTROLA ORGANIZACJI I PRZEBIEGU WYBORÓW

- Centralna Komisja Wyborcza zostaje wybrana na okres 4 lat nie wcześniej niż 140 i nie później niż 120 dni przed terminem kolejnych wyborów do parlamentu. Skład Komisji zmienia się, ponieważ jej członkami zostają m.in. przedstawiciele partii i innych organizacji, które uzyskały mandaty do parlamentu. Prowadzi to do sytuacji, w której nowi członkowie Komisji mają zbyt mało czasu na przygotowanie się do wykonywania swoich funkcji. Zaproponowano opracowanie zmian w ustawie o wyborach[9].
- Okręgi wyborcze do parlamentu są ustalone nierównomiernie: liczba wyborców w okręgach jednomandatowych różni się czasem ponad dwukrotnie (porównując okręg największy i najmniejszy), przy czym w ostatnich latach różnica ta zwiększyła się, co wpływa na różną siłę głosów wyborców w poszczególnych okręgach.
- Liczba członków komisji wyborczych nie jest powiązana z liczbą wyborców w danym obwodzie, co tworzy różny zakres obciążeń i prowadzi do opóźnień w ustalaniu wyników głosowania.
- Członkowie komisji wyborczych i obserwatorzy nie są należycie szkoleni w sprawach przeprowadzania wyborów.
- W pierwszej turze wyborów do parlamentu w 2012 r. znaczna część komisji wyborczych nie wykorzystywała systemów informatycznych, czego skutkiem były m.in. opóźnienia w prezentacji wyników głosowania.
- Liczba kabin do głosowania nie odpowiada liczbie wyborców, co prowadziło do długich kolejek w obwodach głosowania, które liczyły ponad 2500 wyborców.
- Centralna Komisja Wyborcza nie określiła standardów dotyczących kabin do głosowania, przez co są one różne w poszczególnych obwodach i nie zawsze w pełni zapewniają tajność głosowania.

- Kontroler i Audytor Generalny (i podlegający mu Narodowy Urząd Kontroli) Wielkiej Brytanii ma prawo kontroli Komisji Wyborczej (*Electoral Commission*) w zakresie finansowym i wykonania zadań. Pierwotnie kontrole przeprowadzano corocznie, jednak zgodnie z ustawą deregulacyjną z 2015 r., mają one odbywać się co najmniej raz na 5 lat[10]. Ostatnie kontrole wykonania zadań dotyczyły ograniczania kosztów działania Komisji Wyborczej[11].

[9] Wniosek został uwzględniony: Centralna Komisja Wyborcza opracowała projekt zmian w ustawie o wyborach, który został przyjęty przez parlament.

[10] *Deregulation Act 2015*, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/20/section/94/enacted>.

[11] "*A Review of the Electoral Commission's Cost Reduction Work*"; "*The Local Government Boundary Commission for England: progress against the 2011–12 to 2015–16 corporate plan*", <http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2012/10/1898.pdf>.

- W ramach kontroli, która ma odbyć się w okresie od listopada 2015 r. do lipca 2016 r. Najwyższy Urząd Kontrolny Czech zamierza poddać ocenie wykorzystanie środków budżetowych przeznaczonych na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów z punktu widzenia zarządzania i wykorzystania technicznych sposobów organizacji wyborów[12].

Sposób ujęcia podstawy prawnej

Postanowienia określające kompetencję najwyższego organu kontroli do przeprowadzania kontroli podmiotów zarządzających wyborami są z reguły zamieszczone w ustawie o tym organie, która ustala zwykle zakres jego uprawnień kontrolnych. Inaczej jest w Wielkiej Brytanii, gdzie prawo to wynika nie z przepisów określających ogólny zakres kompetencji organu kontroli[13], lecz z odrębnej ustawy regulującej zasady działania, w tym finansowania partii politycznych i wyborów[14].

W większości państw kontrola podmiotów zarządzających wyborami jest przeprowadzana w tym samym zakresie – w ramach takich samych rodzajów kontroli i na podstawie tych samych kryteriów – jak kontrola pozostałych jednostek podlegających kontroli. W Polsce przyjęto rozwiązanie unikatowe w skali światowej, zgodnie z którym poszczególne grupy podmiotów lub imiennie wskazane instytucje podlegają kontroli w różnym zakresie[15]. Kontrola Krajowego Biura Wyborczego z inicjatywy NIK obejmuje tylko wykonanie budżetu, realizację zadań audytu wewnętrznego, gospodarkę finansową i majątkową[16].

Powiązania organizacyjne

Omówienie podejścia do kontroli podmiotów zarządzających wyborami można uzupełnić wzmianką o nietypowych rozwiązaniach organizacyjnych, które zwiększają rolę najwyższych organów kontroli w postępowaniu wyborczym. We Francji Trybunał Obrachunkowy nie kontroluje działań związanych z wyborami, bowiem zadania w tym zakresie wykonuje odrębny organ: utworzona na mocy ustawy Krajowa komisja rachunków kampanii wyborczej i partii politycznych[17]. Trybunał ma jednak wpływ na skład Komisji: członkowie Komisji są powoływani na wniosek prezesów trzech głównych sądów, w tym Trybunału Obrachunkowego; następnie wybierają oni ze swego grona przewodniczącego Komisji (którym obecnie jest

[12] Kontrolní akce č. 15/36: "*Peněžní prostředky vynaložené v souvislosti s přípravou a konáním voleb*", <http://www.nku.cz/scripts/rka/detail.asp?cisloakce=15/36&rok=0&sestava=0>.

[13] *The Exchequer and Audit Departments Acts 1866 and 1921; National Audit Act 1983*. Zob. J. Mazur: *Kontroler i Audytor Generalny Wielkiej Brytanii jako organ wspomagający Izbę Gmin*, „Kontrola Państwowa" nr 1/1995; Zob. też Budget Responsibility and National Audit Act 2011.

[14] *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000* (art. 16 ust. 1 pkt a).

[15] M. Niezgódka-Medková [w:] *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2000, s. 16-17; E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, wyd. II, Warszawa 2015, s. 49-51.

[16] Art. 4 ust. 1 ustawy z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (DzU.2015.1096 j.t.).

[17] Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, <www.cnccfp.fr>.

emerytowany prezes Trybunału Obrachunkowego F. Logerot).

W Estonii, na mocy § 14 ust. 1 pkt 4 ustawy o wyborach do parlamentu, w skład Krajowego Komitetu Wyborczego wchodzi pracownik Urzędu Kontroli Państwowej wyznaczony przez Kontrolera Generalnego.

Wnioski

Większość najwyższych organów kontroli w państwach Unii Europejskiej ma prawo kontroli podmiotów zarządzających wyborami. W praktyce wiele NOK ogranicza się do przeprowadzania kontroli finansowej/prawidłowości, zwykle w ramach corocznej kontroli wykonania budżetu państwa, czasem w odstępach kilkuletnich. W ostatnich latach w niektórych krajach – na Litwie, w Polsce, Słowenii i Wielkiej Brytanii – przeprowadzono także kontrole wykonania zadań, poddając analizie i ocenie różne aspekty działalności tych podmiotów.

dr **JACEK MAZUR**
radca prezesa NIK

Słowa kluczowe: kontrola, podmioty zarządzające wyborami, najwyższe organy kontroli, państwa Unii Europejskiej, wyniki głosowania

Nieprawidłowości w działaniach Krajowego Biura Wyborczego

Wykorzystanie środków budżetu państwa na obsługę informatyczną wyborów

BOGUSŁAWA MOSZCZYŃSKA

Działania związane z obsługą wyborów samorządowych w 2014 r., w ocenie NIK, prowadzone były przez Krajowe Biuro Wyborcze w sposób nieadekwatny do znaczenia systemu informatycznego w procesie przeprowadzania wyborów. Należy bowiem podkreślić, że niesprawny system pociąga za sobą nie tylko niepotrzebne koszty finansowe, ale także olbrzymie koszty społeczne, wynikające z ryzyka podważenia zaufania do organów wyborczych.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie działania Krajowego Biura Wyborczego (KBW) związane z wykorzystaniem środków budżetu państwa na obsługę informatyczną wyborów samorządowych[1].

W świetle przepisów regulujących przeprowadzenie wyborów, system informatyczny powinien wspierać obsługę wyborów przez organy wyborcze, przede wszystkim przez zapewnienie przepływu informacji niezbędnych do przeprowadzenia wyborów oraz do sprawnego ustalenia ich wyniku. Oznacza to, że wszystkie prace związane z opracowaniem, wytworzeniem, wdrożeniem i użytkowaniem systemu informatycznego do obsługi wyborów powinny być prowadzone z należytą starannością, zgodnie z najlepszymi praktykami, w sposób planowy i z góry zdefiniowany.

Na łańcuch przyczyn i skutków, prowadzący do niesprawności systemu informatycznego obsługującego wybory samorządowe w 2014 r., składały się przede wszystkim następujące niedomagania, ujawnione podczas ustaleń kontrolnych:

- W pracach Krajowego Biura Wyborczego brakowało systematycznych i długofalowych działań w zakresie informatyzacji wyborów. Nie została opracowana wieloletnia, docelowa strategia zapewnienia wsparcia informatycznego dla różnego rodzaju wyborów, co było przyczyną udzielania zamówień na opracowanie systemów informatycznych dla

[1] Artykuł został opracowany na podstawie *Informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 11 – Krajowe Biuro Wyborcze*, nr ewid. 103/2015/KBF, czerwiec 2015 r.

Ustalenia kontroli NIK

obsługi niemal każdych kolejnych wyborów.
- Nie zostały określone precyzyjnie na etapie postępowania przetargowego oraz w zawartej umowie wymagania jakościowe dla informatycznego systemu obsługi wyborów samorządowych. Nie sformułowano też wymagań dotyczących metodyki zarządzania projektem w zakresie wytwarzanego oprogramowania.
- Niemal na każdym etapie postępowań przetargowych dochodziło do licznych naruszeń przepisów Prawa zamówień publicznych, które miały wpływ na wynik niektórych rozstrzygnięć. W dwóch postępowaniach komisja przetargowa opierała się w swych rozstrzygnięciach na ocenach dokonanych przez pracowników wieloosobowego stanowiska pracy do spraw informatycznego systemu wyborczego i statystyki wyborczej, którzy formułowali uwagi w sposób ogólny, bez zastosowania obiektywnych kryteriów oceny ofert. Wskazuje to na występowanie mechanizmu korupcjogennego, polegającego na dowolności w podejmowaniu decyzji przez członków komisji przetargowej, którzy opierali się na ogólnych i nieweryfikowalnych ocenach dokonanych przez pracowników przez pryzmat wysoce subiektywnych kryteriów.
- Z opóźnieniem w stosunku do potrzeb projektu informatycznego przekazano wykonawcy systemu informatycznego projekty uchwał Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) definiujące wygląd i treść dokumentów, które miały być generowane przez system informatyczny.
- Nie zostały zdefiniowane warunki i procedury dopuszczenia do użytkowania systemu informatycznego wykorzystywanego w trakcie wyborów. Zabrakło precyzyjnego określenia warunków, których spełnienie potwierdziłoby, że system działa sprawnie i jest gotowy do użycia w komisjach wyborczych wszystkich szczebli.
- Mimo dwóch nieudanych ogólnopolskich testów oraz zastrzeżeń zawartych w treści raportu audytora, dopuszczono do użytkowania wadliwy system. W dniu wyborów nie była gotowa finalna wersja prawidłowo przetestowanego oprogramowania, co sprawiło, że posługiwano się wersją obarczoną błędami.
- Nie zapewniono sprawdzonej infrastruktury serwerowej i systemowej, a także obsługi serwisowej na poziomie odpowiednim do rangi zadania.
- Nie wdrożono planów awaryjnych adekwatnych do wystąpienia możliwego ryzyka, pozwalających na szybką reakcję w wypadku niesprawności oprogramowania i infrastruktury obsługującej wybory.

W konsekwencji powyższych działań lub zaniechań Krajowe Biuro Wyborcze dopuściło do użytkowania system informatyczny do obsługi wyborów samorządowych obciążony istotnymi błędami w zakresie obsługi protokołów terytorialnych komisji wyborczych (generowanie, opracowanie, wydruk). Analiza bezpieczeństwa kodu źródłowego systemu centralnego, przeprowadzona przez biegłych powołanych przez NIK, wykazała szereg nieprawidłowości, z których część miała charakter krytyczny. Wykryte błędy mogły prowadzić do uzyskania nieuprawnionego dostępu do zasobów przez użytkowników systemu centralnego oraz do uzyskania nieautoryzowanego dostępu do systemu i zasobów przez

osoby nieposiadające konta w systemie. Wprawdzie NIK nie znalazła dowodów świadczących o wykorzystaniu tej podatności, jednak jej występowanie świadczy o niskiej jakości systemu informatycznego. Kolejną słabością systemu, usuniętą dopiero w trakcie wyborów, było ujawnienie przez biegłych błędu krytycznego, wynikającego z niewłaściwej implementacji algorytmu ustalania wyników wyborów przy remisie wyborczym. Analiza bezpieczeństwa kodów źródłowych aplikacji zliczającej wyniki wyborów w Krajowym Biurze Wyborczym wykazała, że program Kalkulator Wyborczy, stanowiący część systemu informatycznego, nie został wystarczająco zabezpieczony. Umożliwiało to pozyskiwanie kodu źródłowego oprogramowania bezpośrednio z udostępnionej publiczne binarnej wersji aplikacji.

Strategia KBW zapewnienia obsługi informatycznej wyborów

Strategia informatyzacji wyborów jest dokumentem, który powinien określać cele strategiczne i sposoby ich osiągnięcia w określonym czasie. NIK, po kontroli przeprowadzonej na przełomie 2002 i 2003 r.[2], wystosowała do szefa KBW wniosek o „opracowanie docelowej koncepcji jednego bazowego systemu informatycznego o podstawowej funkcjonalności, wspomagającego różnorodne procesy wyborcze, którego spójnymi elementami byłyby podsystemy wynikające ze specyfiki poszczególnych wyborów oraz referendów i wdrożenie do realizacji takiego systemu, zgodnie z procedurami wynikającymi z ustawy o zamówieniach publicznych, zapewniającymi pełną jawność postępowania". KBW taką koncepcję opracowało. Od 2003 r. istotnie zmieniły się jednak uwarunkowania strategiczne, szczególnie w zakresie rozwiązań i technologii informatycznych – dziesięć lat w informatyce to epoka, w której stały się dostępne zupełnie nowe rozwiązania w oprogramowaniu i infrastrukturze technicznej. W tej sytuacji trudno zgodzić się z argumentem podnoszonym przez KBW, że strategia informatycznej obsługi wyborów jest ciągle aktualna pomimo upływu ponad 10 lat.

Zdaniem szefa KBW, nieopracowanie dokumentu strategii informatyzacji na lata 2013–2014 nie oznaczało braku koncepcji i systemowego działania Biura w celu stworzenia oprogramowania opartego na architekturze modułowej. Krajowe Biuro Wyborcze na podstawie wyników audytu wewnętrznego oraz po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej planuje opracować strategię informatyzacji na lata 2015–2016.

Praktyka obsługi informatycznej wyborów

Efektem braku strategicznego podejścia do informatycznego wsparcia procesu wyborczego było systematyczne ogłaszanie przetargów na zaprojektowanie i wykonanie systemu obsługi wyborów przy okazji niemal każdych kolejnych wyborów. W 2014 r. KBW ogłosiło odrębne przetargi na zaprojektowanie i wykonanie

[2] *Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 r. część – 11 Krajowe Biuro Wyborcze*, nr ewid. 133/2003/P02022/KBF, Warszawa maj 2003 r.

Ustawa o kontroli NIK

modułów systemu obsługi wyborów do Parlamentu Europejskiego, wyborów uzupełniających do Senatu RP i wyborów samorządowych. Z treści umów zawieranych w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego wynika, że procesy projektowania, budowy i weryfikacji każdego wykonanego systemu miały być powtarzane oddzielnie w ramach realizacji kolejnych prac.

Z drugiej jednak strony, specyfikacje istotnych warunków zamówienia wszystkich przetargów organizowanych w 2014 r. zawierały wymaganie, aby struktury danych kalkulatora wyborczego uwzględniały wszystkie rodzaje wyborów, a kalkulator był zdolny do obsługi kilku różnych wyborów jednego dnia. KBW próbowało realizować strategię budowania jednego systemu informatycznego obsługującego kolejne wybory. Wskazuje na to również prowadzone w 2013 r. postępowanie przetargowe na opracowanie Platformy Wyborczej 2.0, jej obsługę i rozwój, które zakończyło się niepowodzeniem w związku z odwołaniem złożonym przez firmę Enigma Systemy Ochrony Informacji sp. z o.o., dotyczącym treści „Specyfikacji istotnych warunków zamówienia" (SIWZ). Przebieg postępowania przed Krajową Izbą Odwoławczą świadczył o braku umiejętności przygotowania postępowania przetargowego o znacznej wartości (powyżej 130 tys. euro). KBW samo przyznało rację wszystkim zarzutom przedstawionym w odwołaniu.

Powyższe fakty dowodzą, że w postępowaniu KBW nie było widać żadnego spójnego podejścia do strategicznego problemu: budować jeden system do obsługi różnych wyborów, czy też budować odrębne systemy na każde kolejne wybory. Mimo upływu lat, cel zbudowania systemu obsługującego kolejne wybory nie został osiągnięty. Doprowadzone do finału postępowania przetargowe na system obsługi wyborów do Parlamentu Europejskiego, wyborów uzupełniających do Senatu oraz wyborów do organów samorządu terytorialnego wskazują, że przynajmniej na razie z zamiaru takiego zrezygnowano.

Z wyjaśnień szefa KBW wynikało, że wyłonienie nowego wykonawcy systemu wyborczego do obsługi wyborów samorządowych w 2014 r. było konieczne ze względu na niedostosowanie oprogramowania do nowego stanu prawnego, stosowanie trybów udzielania zamówień zgodnie z Prawem zamówień publicznych, utrudnioną współpracę z dotychczasowym wykonawcą i techniczne zestarzenie się oprogramowania. Wskazano także na uwarunkowania prawne, takie jak wprowadzenie głosowania korespondencyjnego – co wymagało licznych zmian w systemie (zarówno na poziomie obwodów, jak i komisji terytorialnych), nowe zasady ustalania wyników wyborów dla miast na prawach powiatu, rezygnację z odnotowywania przyczyn nieważności głosów.

W ocenie NIK, sformułowanej na podstawie opinii biegłych, wskazane wyżej przesłanki wykonania nowego systemu obsługującego wybory samorządowe w 2014 r. były mało przekonujące, ponieważ:

- Ilość danych przetwarzanych przez system obsługujący wybory – biorąc pod uwagę współczesne możliwości systemów informatycznych – była umiarkowana, a samo oprogramowanie opracowane na potrzeby obsługi wyborów

samorządowych w 2014 r. cechowało się umiarkowaną złożonością (rząd kilkunastu tysięcy linii kodu źródłowego). Mimo konieczności uwzględnienia znaczącej liczby sytuacji, które mogły zdarzyć się w procesie przeprowadzania wyborów, wykorzystywane w systemie algorytmy trudno uznać za złożone lub wymagające zaawansowanej wiedzy czy umiejętności w zakresie algorytmiki, matematyki czy programowania. Na rynku funkcjonuje wiele firm informatycznych, które są w stanie zbudować model systemu, przygotować oprogramowanie, a następnie wdrożyć projekt.

- Nie byłoby konieczności wprowadzenia modyfikacji systemu uwzględniających zmiany w prawie wyborczym, o ile KBW, projektując system obsługi wyborów, uwzględniłoby fakt, że żaden system komputerowy nie jest nieskończenie odporny i jednocześnie elastyczny, aby poradzić sobie z konsekwencjami permanentnych zmian przepisów prawnych[3] i w związku z tym podjęłoby strategiczną decyzję o ograniczeniu zakresu (funkcjonalności) systemu informatycznego tak, aby można było go zrealizować w przewidzianym, ograniczonym przez kalendarz wyborczy czasie.
- Argumentacja dotycząca współpracy z wcześniejszym wykonawcą oraz konieczność stosowania Prawa zamówień publicznych wskazuje na brak systematycznego, długoterminowego podejścia do zapewnienia informatycznego wsparcia wyborów. KBW, wskazując na utrudnioną współpracę z wcześniejszym wykonawcą, nie podjęło żadnych działań zmierzających do uniezależnienia się od tego wykonawcy, w szczególności nie domagało się w zawieranych umowach sporządzania dokumentacji oprogramowania, nie wymagało przyjęcia określonych, zdefiniowanych standardów kodowania, komentowania i dokumentowania kodu źródłowego. Takie działania praktycznie uniemożliwiały przejęcie prac nad systemem wyborczym przez dowolnego innego wykonawcę wyłonionego w trybie konkurencyjnym.
- Mając świadomość konieczności udzielania zamówień na dostosowanie oprogramowania niezbędnego dla przeprowadzenia kolejnych wyborów w trybach konkurencyjnych określonych Prawem zamówień publicznych, KBW udzielało wyłącznie krótkotrwałych, doraźnych zamówień, podczas gdy prawo daje możliwość zawierania umów na okres do czterech lat, a w uzasadnionych przypadkach na czas dłuższy.

Szczegóły ustaleń

Proces i metodyka wytwarzania oprogramowania

Proces przygotowania projektu zmierzającego do zapewnienia informatycznego

[3] Ostatnie zmiany, np. Kodeksu wyborczego przed wyborami zarządzonymi na 16.11.2014 r. weszły w życie 26.08.2014 r. na mocy ustawy z 11.07.2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy i niektórych innych ustaw (DzU.2014.1072), natomiast 6.11.2014 r. weszła w życie uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 6.11.2014 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia wzorów protokołów sporządzanych przez obwodowe komisje wyborcze w wyborach do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (MP.2014.1053).

wsparcia przeprowadzenia wyborów samorządowych rozpoczął się przed formalnym zarządzeniem wyborów samorządowych przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 20 sierpnia 2014 roku[4]. Mimo że projekt ten został zainicjowany jeszcze przed 11 lipca 2014 r., to jest przed dniem ogłoszenia SIWZ, termin jego realizacji był, zdaniem biegłych, zbyt krótki. Biegli stwierdzili liczne usterki w formułowaniu wymagań funkcjonalnych SIWZ, które wskazywały jedynie ogólne zasady prowadzenia prac. W dokumencie tym nie określono metodyki zarządzania projektem i procesu wytwórczego ani wymagań w zakresie zapewnienia jakości oprogramowania. Niska jakość SIWZ w połączeniu z jej opublikowaniem niewiele ponad miesiąc przed datą ogłoszenia wyborów samorządowych stwarzała duże prawdopodobieństwo zawodności systemu. Istotnym mankamentem projektu we wczesnej fazie jego tworzenia był brak formalnej, ustalonej struktury organizacyjnej, z jasno określonymi rolami poszczególnych osób działających zarówno po stronie KBW, jak i wykonawcy systemu. Prace były wykonywane przez zespół 15 osób – 6 programistów, 4 koderów i 5 testerów, przy czym niekiedy ich funkcje były łączone. Nie określono zasad współpracy ze służbami informatycznymi Krajowego Biura Wyborczego. Brakowało też koordynacji działań – czego dowodem było podejmowanie uchwał regulujących przeprowadzenie wyborów samorządowych już po podpisaniu umowy z firmą Nabino sp. z o.o. 19 sierpnia 2014 r. Przytoczone fakty świadczą o tym, że podczas tworzenia oprogramowania systemu obsługi wyborów samorządowych nie był stosowany żaden systematyczny proces wytwórczy ani żadne uznane metody analityczne lub projektowe. Jedynym dokumentem o charakterze dokumentu projektowego była oferta firmy Nabino, zawierająca rozdział zatytułowany „Wstępny projekt oprogramowania kalkulatora wyborczego do wyborów samorządowych 2014 roku". Należy dodać, że istotne postanowienia w ofercie, wprowadzone jeszcze przed rozpoczęciem projektu, nie były później weryfikowane stosownie do toczących się prac, co znacznie ograniczało ich wartość.

Wadliwy sposób przygotowania zamówienia miał wpływ na treść umowy zawartej z firmą Nabino, która nie zawierała kluczowych dla tak ważnego projektu rozwiązań określających metodykę i zasady dokumentowania procesu wytwórczego. Ponadto prace zmierzające do stworzenia systemu informatycznego na potrzeby wyborów samorządowych w 2014 r. mogły rozpocząć się dopiero po podpisaniu umowy z firmą Nabino w dniu 19 sierpnia 2014 r., a więc niespełna trzy miesiące przed wyborami. W ocenie NIK sformułowanej na podstawie opinii biegłych, czas na realizację tak złożonego projektu był zbyt krótki. Optymalny czas potrzebny na wykonanie i przetestowanie takiego systemu wynosi co najmniej sześć

[4] Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.08.2014 r. w sprawie zarządzenia wyborów do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (DzU.2014.1134).

miesięcy. Na późne rozpoczęcie realizacji projektu istotny wpływ miało ustalenie części wymagań określających wzory protokołów oraz obwieszczeń tworzonych w systemie IT – odpowiednio dziewięć i pięć dni przed pierwszą turą wyborów samorządowych. Wykonawca miał zatem niewiele czasu na wprowadzenie, a następnie sprawdzenie poprawności generowania tych dokumentów w systemie informatycznym.

Testowanie systemu informatycznego

Wykonawca systemu informatycznego przeprowadził testy jednostkowe oprogramowania podczas prac wdrożeniowych. Zarządzanie testami realizowano, korzystając z systemu Mantis, w którym zarejestrowano około 300 przypadków testowych. Nie posługiwano się środowiskiem testowym – testy systemowe próbowano przeprowadzać od razu w środowisku docelowym, jednak nie były one wykonywane na finalnej wersji informatycznego systemu wyborczego, gdyż ta nie była gotowa nawet w dniu wyborów zarządzonych na 16 listopada 2014 r. Próby przeprowadzenia testów systemowych miały miejsce 30-31 października 2014 r. oraz 7 listopada 2014 r. Uczestniczyli w nich, poza jednostkami KBW, także pełnomocnicy do spraw obsługi informatycznej terenowych komisji wyborczych (gminy, powiaty). Obydwa testy zakończyły się niepowodzeniem. Testy przewidziane jako systemowe nie weryfikowały działania finalnej wersji systemu, ponieważ prace programistyczne trwały aż do dnia wyborów samorządowych, a zmiany wersji oprogramowania miały miejsce nawet po ich zakończeniu.

Krajowe Biuro Wyborcze wykorzystywało zatem system informatyczny do obsługi wyborów samorządowych, który nie zadziałał prawidłowo w dwóch ogólnopolskich testach. Potwierdziły to wyniki audytu poprawności i bezpieczeństwa systemu informatycznego, zleconego przez KBW niespełna dwa tygodnie przed wyborami firmie Eversys. Raport częściowy z audytu z 14 listopada 2014 r. ujawnił, że algorytmy wykonywane przez system były niekompletne, ponieważ nie uwzględniały sytuacji, w której dochodzi do remisu wyborczego. Raport ostateczny przekazany dopiero 29 grudnia 2014 r., a więc po zakończeniu akcji wyborczej, wskazał na istotne błędy w oprogramowaniu udostępnionym użytkownikom, lecz nie było już możliwości ich usunięcia. Wykryte zostały także istotne słabości mechanizmów bezpieczeństwa kodu źródłowego aplikacji KBW, które umożliwiały nieograniczony dostęp do zasobów serwera przez dowolnego użytkownika systemu. Wprawdzie nie stwierdzono wykorzystania tej podatności w praktyce, jednak wskazuje to na istotną wadę projektu informatycznego.

Decyzja o zleceniu wykonania audytu aplikacji w KBW przez firmę Eversys, podjęta zaledwie trzynaście dni przed wyborami samorządowymi, była więc mocno spóźniona i skutkowała wydaniem kwoty 29,3 tys. zł w sposób niecelowy i niegospodarny, wbrew podstawowym zasadom dokonywania wydatków publicznych (art. 44 ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych). Jednocześnie biegli stwierdzili, że wynagrodzenie firmy Eversys za testowanie tak ważnego systemu informatycznego było zbyt niskie w stosunku do średniej krajowej. Stanowiło

Ustalenia kontroli NIK

ono zaledwie 6,8% wynagrodzenia firmy Nabino sp. z o.o. za wytworzenie systemu informatycznego (429,3 tys. zł). Zgodnie z raportem firmy Gartner[5], dotyczącym stanu rynku oprogramowania, stosunek zasobów przeznaczonych na testowanie do zasobów przeznaczonych na stworzenie systemu w firmach komercyjnych wynosi średnio 20-35%.

Wdrażanie systemu informatycznego

Zasadnicze zadania składające się na wdrożenie systemu informatycznego obsługującego wybory to instalacja i konfiguracja oprogramowania, w szczególności pobranie certyfikatów służących do podpisywania protokołów oraz przeprowadzenie szkoleń. Wdrożenie powinno zakończyć się potwierdzeniem gotowości systemu do obsługi wyborów, to jest stwierdzeniem, że system jest sprawny we wszystkich komisjach obwodowych i terytorialnych, u komisarzy wyborczych i innych użytkowników, i wszyscy są w stanie z niego korzystać. W zakresie instalacji oprogramowania głównym wyzwaniem była konieczność instalacji oprogramowania kalkulatora wyborczego na zróżnicowanym sprzęcie, z którego korzystały komisje obwodowe, rozlokowane na terenie całego kraju. W tym celu zastosowano rozwiązanie polegające na tym, że komisje obwodowe mogły pobierać oprogramowanie kalkulatora przez Internet, a jednocześnie wersja kalkulatora była weryfikowana ze wskazaniami z systemu centralnego. Istotne było zatem zapewnienie jednolitej wersji kalkulatora, zwłaszcza że nie wszystkie komisje obwodowe miały dostęp do Internetu. Wobec tego, że prace programistyczne nie zostały ukończone do dnia wyborów, instalacja jednolitych wersji kalkulatora wyborczego była nieosiągalna, pomimo istnienia mechanizmu kontroli wersji oprogramowania kalkulatora na podstawie danych z systemu centralnego. Dodatkowym wyzwaniem dla KBW było zapewnienie, że system centralny stanowiący aplikację przeglądarkową będzie działał na przeglądarkach internetowych zainstalowanych na różnorodnym sprzęcie udostępnionym na potrzeby obwodowych i terytorialnych komisji wyborczych. Kolejnym wyzwaniem była konieczność przeszkolenia użytkowników rozproszonych po całym kraju. Zastosowano w związku z tym model szkolenia kaskadowego, w którym wykonawca szkoli grupę kluczowych użytkowników, którzy następnie przeprowadzają szkolenie lokalne, a w razie potrzeby proces ten może rozciągać się na większą liczbę poziomów. W taki sposób wykonawca oprogramowania miał przeszkolić 150-200 osób w czasie minimum dwutygodniowego szkolenia. Tak duża liczba użytkowników, wynosząca nawet kilkadziesiąt tysięcy[6], uniemożliwiała przeprowadzenie szkoleń w inny sposób niż w ramach zastosowanego mechanizmu kaskadowego w tak krótkim czasie. Prowadzenie zajęć bez praktycznych ćwiczeń na rzeczywistym systemie, w którym ostatnie zmiany były wprowadzane jeszcze dzień po pierwszej turze

[5] T. E. Murphy, *Gartner Research Q&A for Sizing Team*, 3.08.2010.
[6] Tylko komisji wyborczych różnych szczebli było 30 260.

wyborów, to jest 17 listopada 2014 r., musiało niekorzystnie wpłynąć na umiejętności użytkowników i przyczyniło się do części problemów w eksploatacji systemu wynikających z błędów użytkowników.

Użyta infrastruktura techniczna

Infrastruktura obliczeniowa dla systemu obsługującego wybory samorządowe ulegała zmianie w toku prac przygotowawczych do wyborów. Zgodnie z ustaleniami NIK, potwierdzonymi opinią biegłych, architektura systemu obsługującego wybory w warstwie logiki komponentów i ich współdziałania, a także zastosowanych technologii programistycznych była zgodna ze stanem współczesnej wiedzy i technologii. W tym zakresie system nie odbiegał od współcześnie stosowanych rozwiązań. Sposób przetwarzania protokołów w systemie centralnym – jako danych wrażliwych – przypominał mechanizmy stosowane w systemach przetwarzających dane z kart płatniczych, co należy ocenić jak najbardziej pozytywnie. Z przebiegu eksploatacji systemu przy zliczaniu głosów wynikało, że dostarczona infrastruktura obliczeniowa była pod względem wydajności zasadniczo wystarczająca. KBW stosowało jednak niewłaściwą taktykę doraźnego zapewnienia infrastruktury obliczeniowej dla systemu obsługującego kolejne wybory. Praktyka pokazała, że osiągnięcie odpowiedniego poziomu niezawodności systemu wymagało posiadania ustabilizowanej konfiguracyjnie, przetestowanej pod kątem wydajności i niezawodności, działającej od dłuższego czasu infrastruktury obliczeniowej wraz z zainstalowanymi systemami operacyjnymi, systemami baz danych, serwerami aplikacyjnymi. Niezapewnienie przez Krajowe Biuro Wyborcze właściwej (sprawdzonej) infrastruktury sprzętowej obsługującej wybory samorządowe w 2014 r. miało wpływ na zwiększoną zawodność systemu wyborczego. Nie zostały także opracowane i wdrożone plany awaryjne pozwalające na szybką reakcję w wyniku występujących problemów technicznych związanych z użytkowaną w wyborach infrastrukturą teleinformatyczną. Skutkiem tego było podejmowanie działań *ad hoc,* pod presją czasu i piętrzących się problemów w czasie wyborów samorządowych.

Powyższe fakty świadczą o prowadzeniu projektu i wytwarzaniu oprogramowania wyborczego w sposób nierzetelny, bez sprawdzonej metodyki zarządzania projektem informatycznym oraz skutecznych mechanizmów zapewniania jakości. Miało to wpływ na niesprawne obliczenie i ogłoszenie wyników wyborów samorządowych w 2014 r. i w konsekwencji niegospodarne wydanie 429,3 tys. zł na wadliwy system obsługi wyborów samorządowych. Wskazać należy, że do dnia zapłaty kwoty 306,3 tys. zł na rzecz wykonawcy (29 października 2014 r.) nie zostały przeprowadzone żadne procedury odbioru modułów oraz żadne działania sprawdzające ich zgodność z SIWZ oraz z umową i potrzebami KBW. Do tego czasu wykonano jedynie prace przygotowawcze do przeprowadzenia pierwszego ogólnopolskiego testu oprogramowania, który odbył się 30 października 2014 r., to jest jeden dzień po dokonaniu zapłaty za moduły. Moduły te zarówno w dniu odbioru (17 października 2014 r.), jak i w dniu zapłaty (29 października 2014 r.) nie były

Ustalenia kontroli NIK

gotowymi produktami. Może to utrudniać egzekwowanie kar umownych od wykonawcy, bowiem umowa przewidywała możliwość zgłaszania uwag lub zastrzeżeń, a zatem nie było obowiązku płatności za produkt wykonany niewłaściwie.

Realizacja zamówień publicznych

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła szereg nieprawidłowości w trakcie przygotowania i realizacji zamówień publicznych na zaprojektowanie i wykonanie modułów oprogramowania wspomagającego proces wyborczy (wybory uzupełniające do Senatu, wybory do Parlamentu Europejskiego, wybory samorządowe), zakup i dostawę sprzętu (serwerów, komputerów), zaprojektowanie i wykonanie witryn internetowych prezentujących wyniki głosowania i wyniki wyborów, prowadzenie kampanii informacyjnej w ogólnokrajowych wyborach samorządowych. Objęte kontrolą postępowania przetargowe były prowadzone w sposób nierzetelny, z naruszeniem przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych, co miało wpływ na wyniki niektórych rozstrzygnięć.

Do najistotniejszych należy zaliczyć następujące nieprawidłowości:

- Nierzetelnie wykonano dokumentację przetargową w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na „zaprojektowanie, wykonanie, wdrożenie kompleksowego systemu informatycznego Platforma Wyborcza 2.0 (PW 2,0), wraz z administrowaniem, utrzymaniem, rozbudową i modyfikacją systemu", wszczętym 28 listopada 2013 r. Postępowanie zostało unieważnione przez Krajową Izbę Odwoławczą, w związku z uznaniem zasadności zarzutów w postępowaniu odwoławczym.

  Dokument ten nie zawierał:
  – standardów typowych dla systemów informatycznych, katalogów, słowników zdefiniowanych dla poszczególnych organów wyborczych i instytucji oraz definicji i pojęć istotnych dla projektu;
  – precyzyjnego wskazania celów biznesowych i zakresu funkcjonalnego systemu PW 2,0, terminarza wykonania i kolejności odbioru wykonania poszczególnych modułów systemu oraz wskazania integracji między modułami systemu;
  – warunków gwarancyjnych i pogwarancyjnych przedmiotu zamówienia. Ponadto założenia do systemu PW 2,0 odnosiły się wyłącznie do projektu systemu, a nie do jego wykonania, wdrożenia, administrowania czy rozbudowy w przyszłości.
- Kryteria oceny ofert w SIWZ i ogłoszeniach (poza postępowaniem w sprawie dostawy serwerów) inne niż cena były wysoce subiektywne, nieweryfikowalne, nieprecyzyjne i niejednoznaczne, co powodowało dowolność ich stosowania przez KBW. Kryteria inne niż cena nie były opisane, w szczególności nie zdefiniowano, co należy rozumieć przez pojęcia: „braki, usterki, nieznaczne braki". W postępowaniu przetargowym na moduły do wyborów samorządowych oraz na moduły do wyborów uzupełniających do Senatu RP oceny ofert były dokonywane na podstawie nieprecyzyjnych kryteriów. Działanie takie miało charakter mechanizmu korupcjogennego, pozwalało bowiem na podejmowanie decyzji przez komisję przetargową przez pryzmat wysoce subiektywnych kryteriów oceny ofert, stosowanych przez informatyków KBW.

- Nie wyegzekwowano od osób prowadzących przetargi na wykonanie modułów oprogramowania do wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz na zaprojektowanie i wykonanie witryn internetowych oświadczeń o braku lub istnieniu okoliczności, że pozostają z wykonawcą w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może to budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności tych osób. Zaniechanie tego obowiązku stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 17 ust. 4 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych[7]).
- Nie żądano od wykonawców uzupełnienia dokumentów w postępowaniu przetargowym na dostawę serwerów oraz na zaprojektowanie i wykonanie witryn internetowych, co było niezgodne z wymogami ustawy – Prawo zamówień publicznych. Nie żądano wyjaśnień dotyczących oferty uznanej za najkorzystniejszą w postępowaniu o udzielenie zamówienia na dostawę serwerów, w sytuacji gdy nie można było jednoznacznie stwierdzić, że oferta spełniała warunki SIWZ. W efekcie wykluczono wykonawców i tym samym nie dokonano oceny merytorycznej ich ofert. W przypadku zamówienia na dostawę serwerów miało to wpływ na wynik postępowania, ponieważ wykluczono wykonawcę, który złożył najtańszą ofertę. Czyn taki stanowił naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 17 ust. 1c ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych).
- W postępowaniach przetargowych na moduły do obsługi wyborów samorządowych i system PW 2,0 żądano odmiennego katalogu dokumentów od wykonawców zamieszkałych na terytorium Polski i poza jej granicami, w celu wykazania braku podstaw do ich wykluczenia z postępowania. Wykonawcy krajowi byli zobowiązani do przedłożenia dokumentów w szerszym zakresie niż wykonawcy zagraniczni. Odmienne zasady ustalono w trzech innych postępowaniach przetargowych (na moduły do wyborów do Parlamentu Europejskiego, zaprojektowanie i wykonanie witryn internetowych, moduły do wyborów uzupełniających do Senatu RP), w których od wykonawców zagranicznych żądano potwierdzenia spełnienia warunków w szerszym zakresie niż od wykonawców krajowych. Takie postępowanie stanowiło zaprzeczenie zasady uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców.
- Zmieniono warunki umów dotyczących terminów wykonania zadań oraz terminów publikacji wyników głosowania i wyników wyborów w postępowaniach przetargowych na moduły do wyborów samorządowych, wyborów uzupełniających do Senatu RP oraz zaprojektowanie i wykonanie witryn internetowych. Umowy w postępowaniach przetargowych na moduły do wyborów samorządowych, do wyborów do

[7] DzU.2013.168.

Ustalenia kontroli NIK

PE oraz do wyborów uzupełniających do Senatu RP nie zostały sporządzone zgodnie z wymogami ustawy z 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych[8] w zakresie przeniesienia praw autorskich do modułów informatycznych. Umowa o wykonanie systemu informatycznego obsługującego wybory samorządowe nie zawierała także postanowień o zabezpieczeniu pokrycia roszczeń w przypadku jej niewykonania lub nienależytego wykonania. Ustanowienie zabezpieczenia stanowi wzmocnienie pozycji zamawiającego w procesie nadzorowania terminowego i prawidłowego wykonania systemu informatycznego.

- Nie zachowano zgodności publikowanych informacji o zamówieniach publicznych w SIWZ, na stronach internetowych KBW i ogłoszeniach o postępowaniu. Rozbieżności pomiędzy SIWZ i ogłoszeniem w Biuletynie Zamówień Publicznych i Dzienniku Urzędowym UE dotyczyły między innymi zmian terminu związania ofertą, terminu składania wniosków o dopuszczenie udziału w postępowaniu, dokumentów zawierających wykaz usług na potwierdzenie warunków udziału w postępowaniu oraz dokonywanej kwalifikacji wykonawców do kolejnego etapu postępowania. Było to działanie sprzeczne z zasadami uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.
- W postępowaniach przetargowych na wykonanie modułów do wyborów do PE, do wyborów uzupełniających do Senatu RP oraz do wyborów samorządowych nie określono kryteriów potwierdzających posiadanie wymaganej wiedzy i doświadczenia przez wykonawców, co uniemożliwiło weryfikację i ocenę spełnienia oczekiwań KBW w tym zakresie. Jednocześnie żądano przedłożenia dokumentów zbędnych, które nie były powiązane z określonymi warunkami udziału w postępowaniu.
- Nierzetelnie przygotowano postępowanie o udzielenie zamówienia na opracowanie projektu kampanii informacyjnej do wyborów samorządowych w zakresie wykonania animowanych spotów instruktażowych i wyborczych informujących o sposobie oddawania głosów na listach wyborczych. Scenariusze tych spotów, jak i gotowe spoty, nie były analizowane przez językoznawców ani specjalistów od komunikacji społecznej. Takich wymagań nie sformułowano w SIWZ i umowie z wykonawcą. Scenariusze spotów były sporządzane przez wykonawcę, konsultowane przez KBW i ostatecznie akceptowane przez PKW, bez powołania biegłych i bez sprawdzenia w docelowych grupach odbiorców. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, dobrą praktyką byłaby kolaudacja w gronie specjalistów z zakresu prawa wyborczego, językoznawstwa, komunikacji społecznej oraz towarzyszące jej badanie w docelowych grupach odbiorców, prowadzone przez wyspecjalizowane ośrodki.

[8] DzU.2006.90.631 ze zm.

Ponadto kontrola postępowań przetargowych na zaprojektowanie, wykonanie i rozbudowę modułów do Parlamentu Europejskiego, wyborów uzupełniających do Senatu RP oraz wyborów samorządowych 2014 r., przeprowadzona przez Urząd Zamówień Publicznych na zlecenie NIK, wykazała, że bezpodstawnie prowadzono odrębne postępowania na te usługi. Spełnione zostały bowiem przesłanki przeprowadzenia jednego postępowania, ze względu na tożsamość przedmiotową (usługi miały takie same lub podobne przeznaczenie i były nabywane w celu realizacji z góry przyjętego zamierzenia), tożsamość wykonawcy (usługi były dostępne u jednego wykonawcy) i tożsamość czasową (były nabywane w przewidywalnym z góry okresie). Oszacowana wartość zamówienia na usługi zaprojektowania, wykonania i rozbudowy modułów do poszczególnych rodzajów wyborów stanowiłaby równowartość kwoty 240 540,64 euro, co wpływa na zasady publikowania ogłoszeń przez obowiązek ich umieszczania także w Dzienniku Urzędowym UE oraz zasady ustalania terminów składania ofert.

Podsumowanie

W ocenie NIK, potwierdzonej ekspertyzą sporządzoną przez biegłych, działanie usług informatycznych w Krajowym Biurze Wyborczym opierało się wyłącznie na wiedzy i zaangażowaniu poszczególnych osób i samych dostawców rozwiązań. Podejście KBW do informatyki nie miało znamion przemyślanych i systematycznych działań, Biuro użytkowało nieustabilizowane środowisko informatyczne. Skutkiem takiej sytuacji mogą być dalsze awarie systemu wyborczego, przestoje i błędy w działaniu oprogramowania. Dlatego Najwyższa Izba Kontroli wystąpiła do szefa Krajowego Biura Wyborczego o opracowanie i wdrożenie wieloletniej strategii informatycznej obsługi wyborów, uwzględniającej wykorzystanie infrastruktury informatycznej do przeprowadzenia wyborów. Ryzyko niepowodzeń zmniejszy się, o ile KBW wdroży prowadzenie projektów informatycznych z wykorzystaniem sprawdzonych metod zarządzania projektem oraz wytwarzania oprogramowania. Sprzyjać temu będzie również przygotowanie planów awaryjnych na wypadek niesprawności oprogramowania i infrastruktury obsługującej wybory oraz przygotowywanie wzorów dokumentów związanych z wyborami z odpowiednim wyprzedzeniem. Konieczne jest także podjęcie działań wzmacniających nadzór i kontrolę nad pracownikami wykonującymi czynności w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego.

BOGUSŁAWA MOSZCZYŃSKA
Departament Budżetu i Finansów NIK

Słowa kluczowe: Krajowe Biuro Wyborcze, obsługa informatyczna wyborów, środki budżetu państwa, wybory samorządowe, koszty społeczne

Sprawdzanie osiągnięć szkolnych uczniów

System egzaminów zewnętrznych w oświacie

ANDRZEJ ZALESKI-EJGIERD

Obowiązujący system egzaminów zewnętrznych weryfikuje wiedzę i umiejętności uczniów, usprawnia również rekrutację kandydatów do szkół ponadgimnazjalnych oraz szkół wyższych. Wymaga jednak podjęcia działań naprawczych, szczególnie w zakresie standaryzacji testów egzaminacyjnych, ewaluacji systemu egzaminów i równego traktowania zdających na etapie wglądu do prac egzaminacyjnych. Wbudowane w system mechanizmy kontrolne nie są bowiem w pełni skuteczne.

Egzaminy zewnętrzne mają istotne znaczenie dla systemu oświaty w Polsce[1]. Co roku ponad milion uczniów i absolwentów szkół podstawowych, gimnazjów oraz szkół ponadgimnazjalnych przystępuje do tych egzaminów, a ich wynik w coraz większym stopniu wpływa na dalszą ścieżkę edukacyjną. Egzaminy umożliwiają sprawdzenie osiągnięć uczniów na zakończenie poszczególnych etapów nauczania, przy zapewnieniu porównywalności wyników w danym roku na poziomie krajowym i lokalnym. Wyniki egzaminów zewnętrznych przez swą funkcję informacyjną, diagnostyczną i ewaluacyjną mogą stanowić podstawę do doskonalenia systemu kształcenia na poszczególnych szczeblach zarządzania oświatą. Egzaminom corocznie towarzyszy dyskusja o ich znaczeniu dla systemu oświaty, przy czym zwraca się uwagę na słabe wyniki z matematyki i przedmiotów zawodowych. Zauważa się też, że egzaminy zewnętrzne pomijają sprawdzanie ważnych umiejętności o charakterze społecznym oraz wpływają na nauczanie „pod testy".

System egzaminów zewnętrznych został wprowadzony w Polsce w ramach reformy systemu oświaty w 1999 r.[2]. Pierwsze

[1] Rodzaje egzaminów zewnętrznych określone zostały w art. 9 ust. 1 ustawy z 7.09.1991 r. o systemie oświaty (DzU.2004.256.2572 ze zm.); zwanej dalej „ustawą o systemie oświaty".

[2] Odpowiednie przepisy wprowadzono do ustawy o systemie oświaty z mocą obowiązującą od 1.01.1999 r. na podstawie art. 1 pkt 12 ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty z 25.07.1998 r. (DzU.1998.117.759). Najistotniejsze zmiany przepisów dotyczących Centralnej Komisji Egzaminacyjnej i okręgowych komisji egzaminacyjnych wprowadzono na podstawie: ustawy z 11.04.2007 r. – w odniesieniu do włączenia egzaminów eksternistycznych do systemu egzaminów zewnętrznych (DzU.2007.80.542), ustawy z 19.03.2009 r. (DzU.2009.56.458 ze zm.) oraz ustawy z 19.08.2011 r. (DzU.2011.205.1206) – w odniesieniu do wprowadzenia od 2012 r. zmienionej formuły egzaminów zewnętrznych.

takie egzaminy przeprowadzono w 2002 r. dla całej populacji uczniów kończących szkołę podstawową i gimnazjum, natomiast pierwszy zewnętrzny egzamin maturalny przeprowadzono w 2005 roku[3].

Przygotowanie i przeprowadzenie egzaminów koordynuje i nadzoruje Centralna Komisja Egzaminacyjna (CKE), która ustala arkusze egzaminacyjne i zasady egzaminów. Istotę systemu egzaminów zewnętrznych stanowi oddzielenie procesu sprawdzania i oceniania osiągnięć uczniów od procesu kształcenia w szkołach, dzięki czemu możliwe jest uzyskanie porównywalnej i obiektywnej oceny poziomu osiągnięć osób zdających w danym roku szkolnym. Poszczególne egzaminy są przeprowadzane w szkołach przez osiem okręgowych komisji egzaminacyjnych (OKE)[4]. Prace uczniów są przekazywane do ośrodków oceniania, w których zespoły egzaminatorów zatrudnianych przez OKE sprawdzają i oceniają je zgodnie z ustalonymi centralnie procedurami.

O skali podejmowanych corocznie przez CKE i OKE przedsięwzięć egzaminacyjnych świadczy fakt, że w 2014 r. sprawdzian w klasach VI szkoły podstawowej zdawało 339 365 uczniów, egzamin gimnazjalny 362 811 uczniów oraz egzamin maturalny 293 974 absolwentów[5]. Do obu części egzaminu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe przystąpiło w czerwcu 2014 r. 151 646 absolwentów szkół zawodowych, natomiast w roku szkolnym 2013/2014 do egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie przystąpiło 145 187 zdających[6].

Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła w CKE i w pięciu OKE (w Łomży, Krakowie, Gdańsku, Warszawie i Poznaniu) oraz w 16 zespołach publicznych szkół dla dzieci i młodzieży, czy egzaminy zewnętrzne spełniają rolę mechanizmu weryfikacji wiedzy i umiejętności uczniów. Ocenie poddano także sprawność wykonania zadań przez CKE i OKE oraz sposób i zakres wykorzystania egzaminów zewnętrznych do podnoszenia jakości kształcenia na poszczególnych poziomach zarządzania oświatą. Badaniami objęto lata 2009–2014[7].

---

[3] W większości krajów europejskich szkoła średnia (drugiego stopnia) kończy się krajowym egzaminem, którego wynik stanowi również warunek dostania się do szkoły wyższej. W niektórych krajach, m.in. w Holandii, Irlandii, Norwegii i Wielkiej Brytanii, tak jak w Polsce, organizuje się także egzaminy na zakończenie kolejnych etapów edukacji; Euridice, *Egzaminy ogólnokrajowe dla uczniów w Europie: cele, organizacja oraz wykorzystanie*, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, 2010.

[4] Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 18.02.1999 r. w sprawie utworzenia okręgowych komisji egzaminacyjnych oraz określenia ich zasięgu terytorialnego (DzU.1999.14.134 ze zm.).

[5] *Osiągnięcia uczniów kończących gimnazjum w roku 2014,* CKE, s. 248; *Osiągnięcia uczniów kończących szkołę podstawową w roku 2014,* CKE, s. 3; *Sprawozdanie ogólne z egzaminu maturalnego 2014,* CKE, s. 3.

[6] Centralna Komisja Egzaminacyjna, *Sprawozdanie z osiągnięć zdających egzamin potwierdzający kwalifikacje w zawodzie w roku szkolnym 2013/2014,* Warszawa, 30.09.2014, s. 4; Centralna Komisja Egzaminacyjna, *Sprawozdanie z osiągnięć zdających egzamin potwierdzający kwalifikacje zawodowe w roku szkolnym 2013/2014,* Warszawa, 30.09.2014, s. 4.

[7] W artykule wykorzystano ustalenia zawarte w Informacji o wynikach kontroli pt. *System egzaminów zewnętrznych w oświacie*, NIK, luty 2015 r., nr ewid. 200/2014/P/14/022/KNO oraz przedstawiono stan prawny obowiązujący w okresie objętym kontrolą.

Ustalenia kontroli NIK

Przygotowanie testów egzaminacyjnych

Jednym z podstawowych warunków właściwego pomiaru wyników nauczania jest określenie precyzyjnych standardów przygotowania i stosowania testów standaryzowanych oraz ich wykorzystania. Tymczasem w CKE w latach 2009–2014 obowiązywało dziewięć różnych procedur przygotowania materiałów egzaminacyjnych, które nie odpowiadały współczesnym standardom konstrukcji testów[8]. Tym samym nie zapewniono jednolitości podejścia w procesie konstruowania testów w sytuacji braku wymogów dotyczących: koncepcji testów, planów testów, badań standaryzacyjnych (próbnych) testów czy określenia niezbędnych parametrów statystycznych, jakie ma spełniać narzędzie pomiaru osiągnięć szkolnych stosowane na egzaminach państwowych.

W procesie konstruowania testów nie wykorzystywano teorii odpowiedzi na zadanie testowe (*item response theory* – IRT)[9]. Dopiero w 2013 r. zapisano w „Procedurach przygotowywania zadań i testów oraz ustalania zestawów do przeprowadzania sprawdzianu i egzaminów: gimnazjalnego, maturalnego oraz eksternistycznych w 2015 r.", że istnieje możliwość włączenia zadań z banków zadań do opracowywanych na ten rok arkuszy egzaminacyjnych.

W powyższych procedurach przyjęto roczne wyprzedzenie standaryzacji arkusza egzaminacyjnego dla danego przedmiotu przed jego zastosowaniem. Celowe jest, z punktu widzenia obiektywizmu pomiaru, aby standaryzacja narzędzi stosowanych w egzaminach państwowych z przedmiotów obowiązkowych odbywała się nie na rok przed jego zastosowaniem, lecz ze znacząco większym wyprzedzeniem (w literaturze przedmiotu przyjmuje się, że proces wytwarzania narzędzia diagnozy edukacyjnej trwa zwykle dwa lata[10]). W procedurach CKE nie przewiduje się jednak ponowienia cyklu standaryzacji zadań/testów, aby uzyskać pożądane ich parametry, w szczególności w sytuacji, gdy zadania pozostawione po próbnym zastosowaniu poddano istotnym modyfikacjom lub gdy do testu wprowadzono nowe zadania[11].

W CKE przyjęto założenie jednej wersji testów w całym kraju, co ma zapewnić bezstronność sytuacji (warunków) sprawdzania, bezpośrednią porównywalność egzaminów i wnioskowanie o ich wynikach.

---

[8] O kwestii standardów testowania – por. B. Niemierko, *Ocenianie szkolne bez tajemnic,* WSiP 2002 r., wydanie trzecie, s. 270-271.

[9] M. Jakubowski, A. Pokropek: *Badając egzaminy. Podejście ilościowe w badaniach edukacyjnych,* CKE 2009, s. 41-64; A. Jasińska, M. Modzelewski: *Można inaczej. Wykorzystanie IRT do konstrukcji testów osiągnięć szkolnych,* [w:] B. Niemierko, M. K. Szmigel (red.), *Regionalne i lokalne diagnozy edukacyjne,* Polskie Towarzystwo Diagnostyki Edukacyjnej (dalej: PTDE), Kraków 2012, s. 157-168.

[10] B. Niemierko: *Diagnostyka edukacyjna. Podręcznik akademicki,* Wydawnictwo Naukowe PWN, 2009, s. 74-75 i rozdz. III-V.

[11] B. Niemierko wskazuje na trzykrotne zastosowanie terenowe (próbne) narzędzia pomiaru w procesie jego wytwarzania – tenże: *Diagnostyka edukacyjna…,* op.cit., s. 75. OKE w Warszawie i OKE w Jaworznie próbnie zastosowały w czerwcu 2011 r. zlecony im przez CKE arkusz egzaminu gimnazjalnego z języka polskiego w 2012 r., którego zadania były odmienne od zadań użytych w arkuszu egzaminu przeprowadzonego w kwietniu 2012 r.

Jednak takie podejście utrudnia standaryzację arkuszy egzaminacyjnych przed ich regulaminowym zastosowaniem (ze względu na zagrożenie przedwczesnym ujawnieniem treści zadań wobec przyjętych przez CKE procedur standaryzacji testów), sprzyja natomiast zjawisku oszustwa egzaminacyjnego[12].

Przyjęcie zbyt krótkiego okresu standaryzacji testów przed ich zastosowaniem na egzaminach spowodowało, że dobór próby był niereprezentatywny. W procedurach CKE określono w tym zakresie dobór celowy: liczebność uczniów biorących udział w próbnym zastosowaniu zadań podczas standaryzacji testów z obowiązkowych przedmiotów egzaminacyjnych na poziomie nie mniejszym niż 200-250 osób dla każdej wersji testu, z uwzględnieniem szkół, które uzyskały w roku szkolnym poprzedzającym standaryzację wynik zbliżony do średniego wyniku w kraju oraz warstw badawczych zależnych od liczby mieszkańców miejscowości, w których położone są szkoły. Tymczasem, w odniesieniu do egzaminów krajowych niezbędny jest reprezentatywny (dostatecznie liczny i losowy) dobór populacji uczniów do standaryzacji testów, dotyczący w szczególności obowiązkowych przedmiotów egzaminacyjnych (co najmniej języka polskiego i matematyki)[13].

Również z powodu obaw związanych z ujawnieniem zadań otwartych (tj. wymagających rozszerzonej odpowiedzi) nie standaryzowano ich, pozostawiając tworzenie i wartościowanie tych zdań wyłącznie „sędziom kompetentnym"[14]. Tymczasem ze względu na wagę tych zadań, mających istotny wpływ na rzetelność wyników pomiaru, jak i liczbę punktów możliwych do uzyskania przez ucznia na egzaminie, powinny być one w całości poddane pełnej standaryzacji, aby zminimalizować zjawisko tak zwanego błędu pomiarowego[15].

W procedurach nie wskazano na możliwość dokonywania zmian w schemacie punktowania odpowiedzi zadań otwartych

---

[12] B. Niemierko: *Diagnostyka edukacyjna…,* op.cit., s. 132-134, 240-241.

[13] M. Jakubowski, A. Pokropek: *Badając egzaminy…,* op.cit., s. 74-92, 108, 142-143. Autorzy stwierdzają, że liczebność ogólna próby populacji uczniów w Polsce powinna być określona na poziomie 3-6 tysięcy uczniów w nie mniej niż 80-100 szkołach, przy czym dokładne jej określenie jest uzależnione od specyfiki danego badania. Możliwe jest również badanie edukacyjne prowadzone na niewielkich grupach uczniów kilku klas/oddziałów lub szkół przy zastosowaniu narzędzi statystycznych. Badania na niewielkich próbach mogą być podstawą do wyciągania wniosków, ale tylko wtedy, gdy próby zostały dobrane w pełni losowo. Jeśli badaniu poddano nawet kilkuset uczniów z kilku szkół, które wybrane zostały nielosowo, to wnioski ani nie mogą być poddane testom statystycznym, ani też nie powinny być uogólniane poza grupę uczniów poddaną badaniu.
Na potrzebę reprezentatywnego doboru próby uczniów stosowanej do standaryzacji arkuszy egzaminacyjnych zwrócił uwagę B. Niemierko, podkreślając, że próby te mogą być wykorzystywane do zrównywania wyników egzaminów. Zob. B. Niemierko: *Zrównywanie wyników sprawdzianu 2005 do wyników sprawdzianu 2003 metodą ekwicentylową*, [w:] „Egzamin. Biuletyn Badawczy CKE" nr 10/2007, s. 97, <archiwum.cke.edu.pl /images/stories/badania/biul_10_a.pdf>.

[14] Osoby mające dużą wiedzę i doświadczenie zawodowe w danym obszarze, nauczyciele akademiccy, egzaminatorzy, nauczyciele przedmiotów szkolnych.

[15] B. Niemierko: *Jawne i ukryte błędy pomiaru dydaktycznego,* [w:] B. Niemierko, M. K. Szmigel (red.), *Regionalne i lokalne diagnozy...,* op. cit., s. 37-50.

po przeprowadzeniu egzaminów. Niemniej jednak pracownicy CKE i OKE, po sprawdzeniu wybranych prac zdających, uzgadniali i uzupełniali ostateczne schematy punktowania odpowiedzi zadań otwartych po przeprowadzeniu egzaminów a przed sprawdzeniem prac przez egzaminatorów. Sytuacja ta wynikała z braku standaryzacji zadań otwartych, wymagających rozszerzonej odpowiedzi, co powinno być zasadą w przypadku egzaminów doniosłych[16]. Brak sprawdzenia zadań tego typu w procesie standaryzacji na statystycznie dobranej grupie uczniów powoduje, że osoby opracowujące takie zadania („sędziowie kompetentni"), nie dysponują w procesie ich przygotowania odpowiednim wachlarzem możliwych autentycznych odpowiedzi uczniów, które, po ich skategoryzowaniu, pozwoliłyby na stworzenie (skalowanie i punktowanie) rzetelnego schematu (modelu) odpowiedzi. Powyższe podejście powoduje również ryzyko popełnienia błędów[17].

Centralna Komisja Egzaminacyjna w ograniczonym stopniu sprawowała nadzór nad OKE w odniesieniu do działań związanych z opracowywaniem propozycji zestawów zadań, pytań i testów do sprawdzianu i egzaminów, a także z przeprowadzaniem egzaminów i ocenianiem przez OKE prac egzaminacyjnych w celu zapewnienia jednolitości i jakości działań wykonywanych przez OKE oraz porównywalności wyników egzaminów, do czego była zobligowana wymogami art. 9a ust. 2 pkt 6 ustawy o systemie oświaty.

Sprawdzanie prac zdających przez egzaminatorów

W latach 2009–2014 obowiązywały „Procedury sprawdzania i oceniania przez egzaminatorów prac sprawdzianu, egzaminu gimnazjalnego i egzaminu maturalnego", zatwierdzone przez dyrektora CKE, po uprzednim uzgodnieniu z dyrektorami OKE w latach: 2008, 2010, 2012 i 2014. Prace egzaminacyjne oceniali egzaminatorzy powołani przez dyrektora OKE, działający w zespole egzaminatorów, na podstawie kluczy i schematów punktowania przekazanych przez CKE.

Podczas oceniania prac egzaminacyjnych występowały błędy w stosowaniu schematu (modelu) odpowiedzi zadań otwartych. Wynikało to między innymi z braku ewaluacji pracy egzaminatorów przez CKE oraz obniżanego w kolejnych latach wskaźnika procentowego arkuszy sprawdzonych przez egzaminatorów, które poddawano ponownej weryfikacji. CKE nie monitorowała rzetelności oceniania prac uczniów przez egzaminatorów w ramach ewaluacji egzaminów, co miało miejsce przed

[16] Egzamin doniosły („*wysokich stawek*") to egzamin, w którym, w przeciwieństwie do egzaminu powszedniego („*niskich stawek*"), znaczenie informacji o wyniku ucznia (dla jego dalszej kariery) jest większe niż znaczenie komentarza dydaktycznego. Przykładem pierwszego może być egzamin maturalny, natomiast drugiego egzaminy wewnątrzszkolne – por. B. Niemierko, *Ocenianie szkolne...*, op. cit., s. 252-279.

[17] W propozycjach oceniania przekazanych egzaminatorom jęz. polskiego w 2014 r., w przykładowej odpowiedzi na zadanie rozszerzonej odpowiedzi (rozprawka – zadanie 22.) popełniono błąd logiczno-językowy (pleonazm): „spadać w dół"; *zob. Egzamin gimnazjalny w roku szkolnym 2013/2014. Część humanistyczna. Język polski. Odpowiedzi i propozycje oceniania zadań*. […], CKE, kwiecień 2014 r.

2009 r., to jest przed okresem objętym kontrolą NIK[18].

W latach 2009–2014 (do 31 marca) z ewidencji egzaminatorów wykreślono 520 osób, w tym jedynie trzy osoby z powodu nieprzestrzegania przepisów dotyczących przeprowadzania i oceniania egzaminów[19].

Normy zaliczenia obowiązkowych egzaminów maturalnych

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że obowiązujący próg 30% punktów, jako norma zdawalności egzaminu maturalnego z przedmiotów obowiązkowych, umożliwiający uczniom uzyskanie świadectwa dojrzałości i podjęcie dalszego kształcenia w szkołach wyższych, jest ustalony na zbyt niskim poziomie. Taka norma dla egzaminów państwowych może wpływać demotywująco na uczniów i utrudniać działalność wychowawczo-dydaktyczną szkoły. Jej utrzymanie może w dalszej perspektywie sprzyjać obniżeniu społecznej rangi wykształcenia.

Waga problemu i jego skutki są dostrzegane w literaturze przedmiotu. B. Niemierko stwierdza, że „stosowana w Polsce norma 30% pozwala uczniowi pominąć ponad dwie trzecie zakresu programowego, w tym często kluczowe umiejętności. […]. Egzamin, w którym norma jakościowa (wykaz treści) jest ambitna, a normę ilościową obniżono do 30% punktów, wykazuje trafność fasadową – pozorowanie wymagań, które uspokaja opinię publiczną. To, że większość wymagań programowych (standardów egzaminacyjnych) jest przez większość uczniów niespełniona, uchodzi uwadze niespecjalistów pomiaru. Wytwarzane są złudzenia pozwalające zachować wyobrażenia o szerokim zakresie umiejętności i wiadomości uczniów”[20].

W latach 2004–2013 zdawalność egzaminu zawodowego kształtowała się od 56,4% (w 2007 r.) do 67,5% (w 2011 r.), natomiast egzaminu maturalnego z przedmiotów obowiązkowych na poziomie podstawowym – od 75,5% (w 2011 r.) do 90% (w 2007 r.). Po podwyższeniu normy z 30% do 50% – według symulacyjnego wyliczenia CKE – zdawalność egzaminu z języka polskiego i matematyki obniżyłaby się przeciętnie od około 20% do ponad 30%[21].

---

[18] Centralna Komisja Egzaminacyjna nie nadzorowała prac OKE związanych ze szkoleniami egzaminatorów i kandydatów na egzaminatorów oraz nie przeprowadzała ewaluacji egzaminów i nie opracowywała corocznych sprawozdań z prowadzonej ewaluacji, co wynikało odpowiednio z § 3 pkt 10 oraz z § 3 pkt 2 i 4 statutu CKE.

[19] Na dzień 31.03.2014 r. w ewidencjach egzaminatorów prowadzonych przez okręgowe komisje egzaminacyjne znajdowało się 182 315 egzaminatorów.

[20] B. Niemierko: *Jawne i ukryte błędy pomiaru…*, op.cit., s. 45-46. Dla porównania zdający zalicza egzamin zawodowy, jeżeli uzyskał z części teoretycznej co najmniej 50% punktów możliwych do uzyskania, natomiast z części praktycznej co najmniej 75% punktów możliwych do uzyskania. K. Stróżyński pisze wręcz, że 30% próg zdawalności matury jest groteskowy, kompromitujący da polskiej oświaty, zaciera w szkołach normalną interpretację progów liczbowych, jest szkodliwy psychologicznie, skutkuje podświadomym obniżeniem wymagań w dorosłym życiu – por. *Między policzalnym a niepoliczalnym. Pedagogiczny spacer po linie*, „Dyrektor Szkoły” nr 5 (257), maj 2015, s. 58.

[21] Przy założeniu, że w przypadku jęz. polskiego, matematyki i jęz. angielskiego zdawalność jest liczona dla absolwentów danego roku szkolnego, którzy zdawali dany przedmiot jako obowiązkowy.

Rektorzy uczelni publicznych wskazali[22], że egzamin maturalny, który zastąpił egzamin wstępny na studia wyższe, nie jest właściwym potwierdzeniem wiedzy i umiejętności kandydatów na studia. Przygotowanie merytoryczne absolwentów szkół ponadgimnazjalnych do podjęcia studiów wyższych pozytywnie oceniło jedynie 11 rektorów, natomiast 26 wyraziło ocenę negatywną[23]. Niemniej jednak, z uwagi na niż demograficzny, w roku akademickim 2013/2014 na wybrane do badania przez Najwyższą Izbę Kontroli kierunki studiów: matematykę, chemię, fizykę[24], filologię polską, historię, geografię oraz prawo i kierunki ekonomiczne przyjęto 2955 osób (13,3%)[25] spośród ogółem 25 735 absolwentów, którzy z powyższych przedmiotów (uwzględnianych także na kierunku prawo i na kierunkach ekonomicznych) uzyskali na poziomie podstawowym wynik zaledwie w przedziale od 30% do 49%.

Zdaniem rektorów, w systemie egzaminów zewnętrznych, aby spełniały one lepiej funkcję selekcyjną, należałoby wprowadzić zmiany polegające na: zwiększeniu udziału przedstawicieli głównych uczelni publicznych w tworzeniu założeń i przygotowywaniu egzaminu maturalnego, podwyższeniu progu zdawalności przedmiotów maturalnych do minimum 50%, ograniczeniu zadań zamkniętych na rzecz otwartych oraz docenieniu kreatywności i nieschematycznych rozwiązań zadań.

W badaniu ankietowym przeprowadzonym przez Najwyższą Izbę Kontroli w trakcie kontroli, spośród 234 nauczycieli przedmiotów maturalnych, którzy wypełnili ankietę, 202 (86%) stwierdziło, że 30% norma zdawalności obowiązkowych przedmiotów maturalnych na poziomie podstawowym jest zbyt niska[26].

Porównywalność wyników egzaminów zewnętrznych

W polskim systemie egzaminów zewnętrznych nie wprowadzono mechanizmu umożliwiającego coroczne zrównywanie ich wyników, co uniemożliwia przedstawienie długofalowych tendencji skuteczności edukacyjnej w kraju oraz

[22] Informacje uzyskane od rektorów 40 uczelni publicznych (uniwersytetów, w tym ekonomicznych, politechnik i akademii) na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

[23] W trzech przypadkach uczelnie nie udzieliły jednoznacznej odpowiedzi. Art. 169 ust. 3 ustawy z 27.07.2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (DzU.2012.572 ze zm.) stanowi, że podstawą przyjęcia na studia pierwszego stopnia lub jednolite studia magisterskie są wyniki egzaminu maturalnego. Senat uczelni ustala, w drodze uchwały, jakie wyniki egzaminu maturalnego stanowią podstawę przyjęcia na studia. W opinii 39 spośród 40 rektorów, przyjęcie na studia w zmienionym trybie usprawniło rekrutację pod względem organizacyjnym i wpłynęło na obniżenie kosztów tego procesu.

[24] Z uwzględnieniem kierunków: matematyka stosowana, chemia budowlana i chemiczna, technologia chemiczna, fizyka techniczna i medyczna.

[25] W wyliczeniu pomniejszono ogólną liczbę studentów o 3473 osoby z Politechniki Warszawskiej i Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie i niektórych uczelni (część kierunków), które nie przyjmowały kandydatów w wymienionym przedziale.

[26] W badaniu ankietowym wzięło udział 536 spośród 610 nauczycieli prowadzących zajęcia z przedmiotów egzaminacyjnych.

monitorowanie egzaminów pod względem pomiarowym[27].

Centralna Komisja Egzaminacyjna nie planowała i nie podejmowała systemowych działań służących porównywalności wieloletniej (podłużnej) wyników testowania[28]. Nie współpracowała również w badanym okresie z Instytutem Badań Edukacyjnych w Warszawie, który prowadzi projekt pn. „Porównywalne wyniki egzaminacyjne"[29], z wyjątkiem przekazywania baz danych o wynikach egzaminów. Badanie to, co podkreśla się w literaturze przedmiotu, ma charakter naukowy i choć informacje z niego płynące są cenne dla systemu oświaty, to nie może ono zastąpić odpowiednich rozwiązań systemowych[30].

Tymczasem proces zrównywania, podobnie jak w innych krajowych systemach egzaminowania, powinien odbywać się już na etapie tworzenia testów i przeprowadzania egzaminów. Brak powyższego mechanizmu nie pozwala na monitorowanie poziomu osiągnięć uczniów w wieloletnim okresie w skali kraju, jednostek samorządu terytorialnego czy poszczególnych szkół. Uniemożliwia również obserwację i wartościowanie skutków reform programowych i organizacyjnych wprowadzonych w systemie oświaty.

Obecne przedstawianie rezultatów egzaminu maturalnego, wobec braku porównywalności wyników z kolejnych lat, budzi wiele wątpliwości. Maturzyści z różnych lat szkolnych, ubiegając się o indeks do szkół wyższych w tym samym roku, wykazują się na świadectwach wynikami, które obciążone są efektem wahania trudności arkuszy egzaminacyjnych[31]. W sytuacji, w której wyniki egzaminów z różnych lat (i edycji w danym roku) z poszczególnych przedmiotów maturalnych są nieporównywalne, istotnym czynnikiem mającym wpływ na przyjęcie na dany kierunek studiów jest rok uzyskania świadectwa dojrzałości.

---

[27] Osiągnięcia egzaminacyjne uczniów w poszczególnych województwach, powiatach, gminach czy szkołach są obecnie porównywalne w skali staninowej publikowanej przez CKE, wykazującej względny wzrost lub spadek wyników. Jednak staniny dla kraju obliczane są corocznie, a ich średnia zawsze wyniesie 5 punktów, stąd też nie można określić postępu osiągnięć uczniów na poziomie kraju – por. B. Niemierko: *Zrównywanie wyników sprawdzianu 2005 do wyników sprawdzianu 2003 metodą...,* op.cit., s. 87.
Skala staninowa (od ang. *standard nine*) jest skalą dziewięciostopniową, którą tworzy się przez uporządkowanie wyników surowych od wyniku najniższego do najwyższego i podzielenie ich na 9 przedziałów, które kolejno zawierają: 4% wyników najniższych, 7% wyników bardzo niskich, 12% wyników niskich, 17% wyników niżej średnich, 20% wyników średnich oraz analogicznie w górę 17% wyników wyżej średnich, 12% wyników wysokich, 7% wyników bardzo wysokich i 4% wyników najwyższych.

[28] *Zrównywanie wyników egzaminów,* [w:] „Egzamin. Biuletyn Badawczy CKE" nr 10/2007, gdzie opublikowano wyniki badań pilotażowych CKE podejmowanych w latach 2004–2005 dla sprawdzianu oraz podstawy teoretyczne zrównywania wyników, w tym w warunkach polskich. O znaczeniu zrównywania wyników pisali w powyższym periodyku m.in.: B. Niemierko: *Zrównywanie wyników sprawdzianu 2005 do wyników sprawdzianu 2003 metodą...,* s. 97-98; H. Szaleniec: *Na początku drogi zrównywania wyników egzaminu pomiędzy latami*, s. 6-7 oraz tenże w artykule *Możliwości wykorzystania zrównanych wyników egzaminu gimnazjalnego w szkolnej diagnozie*, [w:] *Regionalne i lokalne diagnozy edukacyjne,* op.cit. s. 59-69.

[29] <www.pwe.ibe.edu.pls>

[30] A. Pokropek, B. Kondratek: *Zrównywanie wyników testowania. Definicje i przykłady zastosowania*, [w:] „Edukacja" nr 4/2012, s. 70-71.

[31] A. Pokropek: *Matura z języka polskiego*, op.cit., s. 448-449.

Ustalenia kontroli NIK

Wgląd do prac i zmiana wyniku egzaminu

Centralna Komisja Egzaminacyjna nie opracowała – w ramach swych kompetencji koordynacyjnych i nadzorczych wynikających z art. 9a ust. 2 pkt 6 ustawy o systemie oświaty – wraz z okręgowymi komisjami egzaminacyjnymi jednolitych procedur wglądu zdających do prac egzaminacyjnych[32], a także ponownego ustalania wyniku egzaminu[33].

W badanym przez NIK okresie dwie spośród pięciu OKE: w Warszawie i Krakowie (do 2013 r.) nie opracowały procedur wglądu zdających do prac egzaminacyjnych. Procedurą zmiany wyników egzaminów nie dysponowały natomiast OKE w Warszawie, Poznaniu i Krakowie[34], a OKE w Gdańsku i Łomży miały takie procedury (odpowiednio) od grudnia 2010 r. i stycznia 2011 r. W przedmiotowych procedurach pomiędzy poszczególnymi OKE istniały istotne różnice dotyczące: okresu wglądu do pracy (6-12 miesięcy), czasu przeznaczonego na wgląd (15-30 minut), możliwości sporządzania notatek oraz weryfikacji pracy przed jej udostępnieniem do wglądu lub po złożeniu wniosku o jej ponowną ocenę. W OKE w Warszawie nie uwzględniano wniosków o ponowną ocenę pracy. OKE na stronach internetowych nie informowały o możliwości wystąpienia z wnioskiem o weryfikację sprawdzonej i ocenionej pracy egzaminacyjnej.

W latach 2009–2013 okręgowe komisje egzaminacyjne udostępniły zdającym do wglądu ogółem 47 348 arkuszy egzaminacyjnych, w tym 2280 – arkuszy sprawdzianu, 4930 – egzaminu gimnazjalnego, 33 292 – egzaminu maturalnego i 6846 – egzaminu zawodowego. CKE nie dysponowała danymi o liczbie wymienionych zdającym świadectw (zaświadczeń/dyplomów). Co czwarta praca egzaminacyjna zweryfikowana przez okręgowe komisje egzaminacyjne na wniosek zdającego wymagała zmiany wyniku i wydania nowego świadectwa (zaświadczenia/dyplomu). W latach 2009–2013 na 40 266 prac egzaminacyjnych[35] udostępnionych do wglądu zdającym 10 065 zostało ponownie sprawdzonych na ich wniosek (25%), przy czym wyniki egzaminu zostały zmienione w 2596 przypadkach (25,8% sprawdzonych prac).

Wymiana dokumentów w OKE wynikała przede wszystkim z nierzetelności sprawdzenia 2189 prac przez egzaminatorów (84,3% prac powtórnie ocenionych) oraz z oczywistych błędów i omyłek, między innymi w zliczaniu punktów

[32] Na wniosek zdającego, sprawdzona i oceniona praca egzaminacyjna jest udostępniana do wglądu w miejscu i czasie wskazanym przez dyrektora komisji okręgowej (§§ 50, 107 i 141 rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu oceniania).

[33] Kwestia zmiany wyniku egzaminu na podstawie wniosku zdającego o weryfikację pracy egzaminacyjnej nie została unormowana w rozporządzeniu w sprawie warunków i sposobu oceniania.

[34] Od 2013 r. wprowadzono „wniosek o zmianę wyniku ocenionej pracy egzaminacyjnej", w którym uwzględniono możliwość wymiany świadectwa.

[35] Dotyczy siedmiu OKE, z wyłączeniem OKE w Warszawie, gdzie nie uwzględniano wniosków zdających o ponowną ocenę pracy. Informacje z OKE w Jaworznie, Wrocławiu (z wyłączeniem 2009 r. – utracone dane) i Łodzi uzyskano w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

– 335 prac (15,7%). W obowiązujących procedurach OKE dotyczących zmiany wyniku egzaminu nie uwzględniono możliwości weryfikacji wszystkich prac ocenianych przez egzaminatora, który nierzetelnie sprawdził pracę, co stało się następnie podstawą do zmiany wyniku egzaminu. Przyjmując, że w czasie sesji egzaminator sprawdza 50 prac (ze względu na typ egzaminu egzaminator sprawdza przeciętnie od 50 do 80 arkuszy w trakcie sesji) oraz zakładając, że ten sam błąd egzaminator popełnia w sposób systematyczny, podaną liczbę nierzetelnie wypunktowanych prac (2189) należałoby szacunkowo zwielokrotnić do 109 tys. prac.

Wykorzystywanie wyników egzaminów zewnętrznych

Działania CKE i OKE

CKE w nieznacznym zakresie oddziaływała na jakość kształcenia przez organizowanie badań i analiz w dziedzinie oceniania i egzaminowania uwzględniających osiągnięcia uczniów i ich uwarunkowania. Przygotowywane corocznie dla ministra edukacji narodowej sprawozdania o poziomie osiągnięć uczniów na poszczególnych etapach kształcenia nie stanowiły pełnowartościowej informacji. Koncentrowały się wyłącznie na przedstawieniu wyników egzaminów w danym roku szkolnym, bez analizy tendencji.

Sprawozdania w obecnym kształcie nie przedstawiają istotnej wartości dla kształtowania polityki oświatowej państwa. Wpływa na to między innymi brak analiz, wynikający z nieskorzystania z istniejącej od 2005 r. możliwości powoływania przez kolejnych dyrektorów CKE Rady Naukowej, do której zadań – zgodnie z § 6 ust 3 pkt 1 statutu CKE – należało przeprowadzanie takich analiz. W sprawozdaniach brakuje zwłaszcza analizy i oceny zasadniczych kompetencji uczniów na poszczególnych etapach edukacji oraz wskazania, jakie czynniki i z jakim nasileniem wpływają na wyniki egzaminów zewnętrznych. W rezultacie nie dostarczają one informacji o charakterze przekrojowym (porównanie osiągnięć egzaminacyjnych uczniów pomiędzy poszczególnymi etapami edukacji) ani długofalowym (w kolejnych latach szkolnych). Wynikało to z braku porównywalności (zrównywania) przez CKE wyników egzaminów w kolejnych latach oraz nieprowadzenia okresowych (np. co dwa lub trzy lata) równoległych z egzaminami sparametryzowanych badań nad uwarunkowaniami osiągnięć egzaminacyjnych uczniów. Badania takie, przeprowadzane na reprezentatywnej grupie uczniów, pozwoliłyby rozpoznać kontekst osiągnięć egzaminacyjnych uczniów, z uwzględnieniem uwarunkowań indywidualnych, środowiskowych i szkolnych[36].

[36] O jakości kształcenia nie można wnioskować wyłącznie na podstawie jego wyników. Jakość kształcenia tłumaczy tylko ¼ końcowych osiągnięć ucznia, podczas gdy wstępna charakterystyka poznawcza i emocjonalna ucznia wyjaśnia około ½ osiągnięć – B. Niemierko: *Perspektywy badań psychologicznych, dydaktycznych, socjologicznych wspomagających system egzaminowania zewnętrznego*, Biuletyn Badawczy CKE 1/2004, s. 6. W badaniach PISA (ang. Programme for International Student Assessment) uczniowie wypełniają kwestionariusz o sobie, swoich warunkach uczenia się w domu i w szkole, stosunku do przedmiotu i strategiach uczenia się, korzystaniu z Internetu i komputera. Dyrektor szkoły wypełniał kwestionariusz dotyczący

Skontrolowane OKE nie organizowały systematycznego doskonalenia (kursów i warsztatów) z zakresu analizy i wykorzystywania wyników egzaminów, adresowanych do organów prowadzących szkoły. W trzech OKE (Warszawa, Kraków i Poznań) przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego (JST) byli przede wszystkim zapraszani na spotkania o charakterze informacyjnym, organizowane przez OKE dla dyrektorów szkół, dotyczące oceny i analizy wyników egzaminów zewnętrznych.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, system egzaminów zewnętrznych powinien również wyraźnie spełniać funkcję ewaluacyjną, związaną z kształtowaniem polityki oświatowej, zwłaszcza w sytuacji gdy wydatki na oświatę i wychowanie wyniosły w 2014 r. ogółem 64,7 mld zł. Dotychczas nie dokonano publicznie dostępnej oceny jakości kształcenia w Polsce na poszczególnych etapach edukacji, pomimo możliwości, jakie wynikają z bazy danych: systemu egzaminów zewnętrznych, systemu nadzoru pedagogicznego prowadzonego od 2009 r. przez kuratorów oświaty w formie ewaluacji zewnętrznej oraz dostępnych wskaźników edukacyjnej wartości dodanej (EWD), a ostatnio porównywalnych wyników egzaminacyjnych (PWE).

Wykorzystywanie wyników egzaminów przez szkoły

Kuratorzy oświaty w latach szkolnych 2009/2010–2013/2014 (do 31 marca 2014 r.) w ramach ewaluacji zewnętrznej wysoko oceniali poziom spełniania przez szkoły wymagania wykorzystania wyników egzaminów zewnętrznych do podnoszenia jakości procesu nauczania. Na ogółem 2716 wydanych ocen dwie trzecie dotyczyło poziomów A i B (1745 – 64%), ponad jedna czwarta – C (766 – 28%), a jedynie 191 – D (7%) i 14 – E (0,5%)[37].

Tymczasem w skontrolowanych szkołach analizy wyników egzaminów ograniczały się w większości wypadków do zestawienia danych o wynikach uczniów przekazanych przez właściwą terytorialnie OKE, wyznaczenia niektórych miar statystycznych wyników egzaminów, zestawienia zdawalności i przystępowalności do egzaminów maturalnych, oraz – w nielicznych szkołach – zaprezentowania trzyletnich wskaźników EWD[38] szkoły zamiast wykorzystania tej metody do oszacowania różnicy między osiągnięciami poszczególnych absolwentów i uczniami rozpoczynającymi naukę. Nie dokonywano interpretacji jakościowej wyników egzaminów z uwzględnieniem uwarunkowań osiągnięć uczniów, w tym wpływu czynników indywidualnych, środowiskowych, a zwłaszcza pedagogicznych,

warunków pracy szkoły, jej autonomii finansowej, wynagradzania nauczycieli, doboru nauczycieli, programów i podręczników, stylu pracy nauczycieli i wyposażenia szkoły w środki dydaktyczne. Również rodzice wypełniali kwestionariusz dotyczący m.in. możliwości wyboru szkoły przez dziecko, warunków uczenia się w domu, udzielanej mu pomocy i wspierania jego edukacji.

[37] Informacje ministra edukacji narodowej, uzyskane na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

[38] Wskaźniki jednoroczne wykorzystywał w analizach od 2012 r. Zespół Szkół Samorządowych w Dąbrowie Białostockiej (Gimnazjum).

zależnych od szkoły. W rezultacie w szkołach nie określono możliwych przyczyn obniżania się lub wzrostu efektywności nauczania. Konsekwencją takiego podejścia był niewystarczający zakres i sposób uwzględniania wyników egzaminów zewnętrznych w dążeniu do doskonalenia systemu dydaktycznego szkół, a w szczególności kierowania rozwojem uczniów.

W badanych szkołach stwierdzono (z różnym nasileniem) następujące problemy:

- Nierzetelne podejście do analiz wyników egzaminów lub brak pogłębionych analiz (we wszystkich szkołach).
- Niewykorzystywanie wyników egzaminów do doskonalenia systemu dydaktycznego (w 13 szkołach).
  Wnioski i rekomendacje sformułowane podczas analizy wyników egzaminów były wykorzystywane jedynie na poziomie działań nauczycieli, co powodowało, że ze względu na swój przedmiotowy charakter nie stanowiły one podstawy do podjęcia działań związanych z doskonaleniem procesów edukacyjnych w szkole (np. usprawnienie procesu nauczania, ukierunkowanie doskonalenia nauczycieli na potrzeby szkoły, ewaluacja zagadnień istotnych dla szkoły, zmiany w wewnątrzszkolnym systemie oceniania czy w szkolnym zestawie programów nauczania).
- Brak spójności wewnątrzszkolnego systemu oceniania z przepisami prawa (w 7 szkołach). Wewnątrzszkolne zasady oceniania nie zostały poddane aktualizacji zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa bądź nie opracowano wymagań edukacyjnych wynikających z realizowanego programu nauczania; stwierdzono również przypadki traktowania oceny „celującej" jako nadprogramowej i nieokreślenia w statucie szkoły sposobu uzasadniania przez nauczycieli ustalonej oceny.
- Brak systemowego podejścia do doskonalenia zawodowego nauczycieli (w 12 szkołach).
  W części szkół stwierdzono niski odsetek nauczycieli przedmiotów egzaminacyjnych, którzy uczestniczyli w kursach doskonalenia z zakresu pomiaru dydaktycznego, diagnostyki edukacyjnej i EWD, a także niski poziom wykorzystania środków finansowych przekazanych przez organ prowadzący na doskonalenie zawodowe nauczycieli. Szkoły odnotowujące regres wyników egzaminacyjnych i ujemne wskaźniki EWD nie korzystały z możliwości otrzymania kompleksowego wsparcia ze strony wojewódzkich placówek doskonalenia nauczycieli.
- Nierzetelny lub/i nieskuteczny nadzór pedagogiczny (w 11 szkołach).
  Pomimo wieloletniego funkcjonowania systemu egzaminów nie wypracowano w poszczególnych szkołach modelu postępowania, który pozwoliłby na stwierdzenie o doskonaleniu pracy szkół na podstawie pogłębionych, trafnych analiz wyników egzaminów. O ile można stwierdzić, że w kolejnych latach zespoły nauczycielskie pełniej analizują wykonanie zadań przez uczniów (wykorzystując kartoteki testów i wymagania podstawy programowej) oraz formułują coraz liczniejsze wnioski i rekomendacje (*nota bene* głównie w stosunku do uczniów), to brakuje ze strony dyrektorów szkół podsumowania

Ustawa o kontroli NIK

i syntetycznego spojrzenia z poziomu szkoły na mocne i słabe strony nauczania w powiązaniu z wynikami egzaminów.

Należy zauważyć, że CKE nie wypełniła w kontrolowanym okresie wymogu art. 9a ust. 2 pkt 3 ustawy o systemie oświaty, stanowiącego, że do jej zadań należy przygotowywanie i upowszechnianie programów doskonalenia nauczycieli w zakresie diagnozowania i oceniania. Ponadto większość jednostek samorządu terytorialnego prowadzących szkoły nie dysponowała kadrą przygotowaną do monitorowania i analizowania wyników egzaminów, aby udzielać szkołom uzyskującym niskie wyniki egzaminacyjne i ujemne wskaźniki EWD odpowiedniej do potrzeb pomocy, między innymi przez odpowiednie zwiększenie liczby godzin z przedmiotów egzaminacyjnych czy wzrost nakładów na zakup środków dydaktycznych na podstawie uzasadnionego wniosku dyrektora szkoły. Niemniej jednak organy prowadzące przydzielały dodatkowe godziny zajęć także z własnej inicjatywy[39].

Podsumowanie

Funkcjonujący system egzaminów zewnętrznych weryfikuje wiedzę i umiejętności uczniów, usprawnia również rekrutację kandydatów do liceów i techników oraz szkół wyższych. Wymaga jednak podjęcia działań naprawczych, szczególnie w dziedzinie przygotowania testów egzaminacyjnych oraz równego traktowania zdających. Wbudowane w system mechanizmy kontrolne nie były w pełni skuteczne – w przypadku jednej czwartej prac zweryfikowanych na wniosek zdających konieczna była zmiana wyniku egzaminów oraz wymiana świadectw. Nie wprowadzono również zasady ponownego sprawdzania wszystkich prac ocenianych przez egzaminatorów, którzy popełnili błędy.

System egzaminów zewnętrznych od początku funkcjonowania (1999 r.) nie został poddany całościowej zewnętrznej ocenie przez MEN[40]. CKE nie realizowała również statutowego zadania, którym jest coroczna ewaluacja egzaminów, w tym procesu przygotowywania materiałów egzaminacyjnych oraz przeprowadzania egzaminów i pracy egzaminatorów, pomimo że ustawowe zadanie inicjowania lub organizowania badań, analiz i innowacji w dziedzinie oceniania i egzaminowania pozwalało na zaplanowanie i podjęcie, przy zaangażowaniu ekspertów zewnętrznych, wielowymiarowych badań ewaluacyjnych. Nie dokonała także oceny oddziaływania egzaminów na system oświaty, a w szczególności na kształcenie uczniów (tzw. efekt zwrotny egzaminów)[41]. Ewaluacja powinna

[39] Informacje od organów prowadzących szkoły uzyskano na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

[40] Informacja uzyskana w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

[41] Efekt zwrotny egzaminów polega na oddziaływaniu egzaminów na treść i sposoby kształcenia. Efekt ten może być zarówno negatywny, jak i pozytywny, zamierzony bądź nieplanowany, uświadomiony lub nie, długotrwały bądź krótkotrwały, o silnym lub słabym charakterze. Por. E. Zawadowska-Kittel: *Efekt zwrotny (washback). Próba opisu zjawiska*, [w:] The Linguistic Academy Journal of Interdisciplinary Language Studies. Roczniki Naukowe Lingwistycznej Szkoły Wyższej w Warszawie, nr 2/2012, s. 73, 81-84.
Zob. także Z. Lisiecka i W. Kozak: *O potrzebie badań nad efektem zwrotnym egzaminu maturalnego z języka*

umożliwić doskonalenie systemu egzaminów zewnętrznych; jest to szczególnie istotne w związku z występującym zjawiskiem „nauczania pod testy".

System egzaminów zewnętrznych powinien spełniać funkcję diagnostyczno-ewaluacyjną związaną z monitorowaniem i ewaluacją procesów edukacyjnych w szkołach, a następnie dostarczać rzetelnej i adekwatnej informacji organom administracji publicznej odpowiedzialnym za kształtowanie polityki państwa w dziedzinie edukacji. Należy zaznaczyć, że w Polsce nie ma publicznie dostępnej oceny jakości kształcenia na poszczególnych etapach edukacji, pomimo możliwości wynikających z baz danych systemu egzaminów zewnętrznych, systemu nadzoru pedagogicznego oraz analiz edukacyjnej wartości dodanej. Centralna Komisja Egzaminacyjna nie rozważała niepewności pomiarowej egzaminów (błędu pomiaru), co powoduje, że ich wyniki, wbrew teorii pomiaru, są traktowane punktowo lub procentowo (np. 60%), jako miara dokładna, a nie przedziałowo, jako oszacowanie (np. 55-65% z prawdopodobieństwem 95%). Sprzyja to komunikatywności wyników egzaminów, natomiast tworzy błędne przekonanie o ich precyzji (jednoznaczności).

W latach 2009–2014 CKE w nieznacznym zakresie oddziaływała na jakość kształcenia przez organizowanie badań i analiz w dziedzinie oceniania i egzaminowania. Należy również wskazać na brak stabilizacji i ciągłości w zarządzaniu Centralną Komisją Egzaminacyjną – od jej powołania w 1999 r. dokonano jedenastu zmian na stanowisku dyrektora, w tym pięciu w latach 2009–2014.

Próg zdawalności egzaminów maturalnych z przedmiotów obowiązkowych został określony na zbyt niskim poziomie (30%). Jego uzyskanie umożliwia uczniom otrzymanie świadectwa dojrzałości i podjęcie dalszego kształcenia w szkołach wyższych. Taka norma zdawalności egzaminów państwowych może wpływać demotywująco na uczniów i utrudniać działalność wychowawczo-dydaktyczną szkoły. Jej utrzymanie może w przyszłości sprzyjać obniżeniu społecznej rangi wykształcenia.

W celu usprawnienia systemu egzaminów zewnętrznych konieczne jest podjęcie przez ministra edukacji narodowej następujących działań:

- określenie funkcji egzaminów zewnętrznych w systemie oświaty, w tym przede wszystkim funkcji diagnostyczno-ewaluacyjnej; należałoby tę funkcję jednoznacznie zdefiniować w ustawie o systemie oświaty;
- umożliwienie uczniom (lub rodzicom), absolwentom i słuchaczom złożenia uzasadnionego wniosku o przeprowadzenie weryfikacji sprawdzonej i ocenionej pracy egzaminacyjnej, a także określenie uprawnień dyrektora okręgowej komisji egzaminacyjnej do ustalenia nowego wyniku egzaminu w sytuacji, gdy

polskiego, „Ruch Pedagogiczny" nr 2/2014, s. 83-92. W artykule jest mowa o tym, że szkoły i nauczyciele odczuwają presję uczniów oraz rodziców, a także opinii publicznej, w kwestii osiągania jak najlepszych wyników podczas egzaminów zewnętrznych. Presja ta ogranicza realizację treści przyjętego programu nauczania i wpływa na stosowane metody kształcenia.

Ustalenia kontroli NIK

– w rezultacie weryfikacji pracy egzaminacyjnej – podwyższono sumę punktów oraz do wydania nowego świadectwa (zaświadczenia)[42];
- zapewnienie zewnętrznego nadzoru merytorycznego nad funkcjonowaniem systemu egzaminów zewnętrznych;
- przeanalizowanie przyczyn częstych zmian na stanowisku dyrektora Centralnej Komisji Egzaminacyjnej w celu zapewnienia stabilności zarządzania tą instytucją;
- zbadanie zasadności i skutków funkcjonowania 30% normy zdawalności egzaminu maturalnego;
- zapewnienie rozwoju i wykorzystywania metody EWD na wszystkich etapach edukacji szkolnej, przydatnej dla funkcji ewaluacyjnej systemu egzaminów zewnętrznych;
- dokonywanie cyklicznej ewaluacji systemu egzaminów zewnętrznych, ze szczególnym uwzględnieniem jego efektywności dla systemu oświaty, a także jakości materiałów egzaminacyjnych.

Niezbędne jest również:
- wprowadzenie przez dyrektora CKE – na etapie tworzenia testów – mechanizmu umożliwiającego coroczne zrównywanie wyników egzaminów zewnętrznych z kolejnych lat, aby zapewnić możliwość ich porównywania, a także ustanowienie zasady weryfikacji wszystkich arkuszy egzaminacyjnych sprawdzonych przez egzaminatora (w danej sesji), który błędnie ocenił kwestionowany przez zdającego arkusz;
- udzielanie szkołom o niskiej efektywności kształcenia, wyznaczonej wskaźnikami EWD, skoordynowanego systemowego wsparcia przez kuratorów oświaty, dyrektorów okręgowych komisji egzaminacyjnych, dyrektorów publicznych placówek doskonalenia nauczycieli oraz organy prowadzące te szkoły;
- ukierunkowanie przez dyrektorów szkół, które charakteryzują się niską efektywnością kształcenia, doskonalenia nauczycieli na potrzeby rozwoju szkoły z uwzględnieniem takich kompetencji, jak diagnostyka edukacyjna, pomiar dydaktyczny, rozwój organizacyjny szkoły i ewaluacja oraz wykorzystywanie wyników ewaluacji egzaminów zewnętrznych do planowania rozwoju szkoły.

ANDRZEJ ZALESKI-EJGIERD
Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego NIK

Słowa kluczowe: system egzaminów, egzaminy zewnętrzne, oświata, umiejętności uczniów, ścieżka edukacyjna, rozwój szkoły

[42] Wniosek NIK został zrealizowany przez wprowadzenie odpowiednich uregulowań w art. 44zzz. ustawy o systemie oświaty.

Funkcjonowanie PKP

Najwyższa Izba Kontroli oceniła działalność grupy kapitałowej PKP. Zakres podmiotowy kontroli obejmował Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju oraz 14 spółek, które w badanym okresie wchodziły w skład Grupy PKP. Kontrolerzy sprawdzili wykonywanie przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju zadań ustalonych ustawą o PKP i ocenili skuteczność i efektywność kontroli zarządczej nad funkcjonowaniem i rozwojem transportu kolejowego. Z kolei w spółkach Grupy PKP zbadano wykonywanie zadań dotyczących: wypracowania i realizacji strategii lub wieloletnich planów działalności; realizacji rocznych planów rzeczowych i finansowych; pozyskiwania i wykorzystania środków finansowych z UE; zakupu nowoczesnego taboru kolejowego; restrukturyzacji i przygotowania do sprzedaży akcji lub udziałów oraz innych działań prywatyzacyjnych; zagospodarowania majątku zbędnego; realizacji przedsięwzięć z udziałem Skarbu Państwa, spółek Grupy PKP lub innych podmiotów gospodarczych, w tym współpracy w zakresie wdrożenia do eksploatacji pociągów Pendolino; zapewnienia niedyskryminującego dostępu do infrastruktury kolejowej o charakterze ogólnodostępnym; zakupu oraz sprzedaży towarów i usług w ramach Grupy PKP; zlecania podmiotom zewnętrznym usług doradczych związanych z funkcjonowaniem spółki. We wszystkich ocenianych jednostkach zbadano funkcjonowanie kontroli wewnętrznej i audytu wewnętrznego oraz sposób realizacji wniosków pokontrolnych NIK z poprzednich badań. Kontrola objęła lata 2010–2013 (I półrocze).

Biegli sądowi

Kontrola doraźna, przeprowadzona z inicjatywy NIK. Jej celem było sprawdzenie, jaki wpływ na sprawność wymiaru sprawiedliwości miał obecny system funkcjonowania instytucji biegłych. Udział biegłych w postępowaniach przygotowawczych i sądowych, a zwłaszcza czas oczekiwania na opinie, ich jakość oraz koszty, mają istotne znaczenie dla prawidłowości i sprawności działania wymiaru sprawiedliwości. Badanie, które objęło działania Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, dotyczyło okresu od 1 stycznia 2012 r. do 16 stycznia 2015 r.

Kierunki zamawiane

Izba sprawdziła skuteczność kształcenia na kierunkach zamawianych. Ocena dotyczyła założeń, realizacji oraz efektów kształcenia na tych kierunkach. Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSW), Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (NCBR) oraz w 10 szkołach wyższych (pięciu uniwersytetach, trzech politechnikach, Akademii Górniczo-Hutniczej oraz jednej uczelni niepublicznej). Czynności kontrolne dotyczyły okresu: 2008–2012 (kontrola rozpoznawcza), 2009–2014 (kontrola planowa w uczelniach), 2007–2014 (MNiSW) oraz 2011–2014 (NCBR).

Readaptacja skazanych

NIK oceniła, w jakim stopniu warunki wykonywania kary pozbawienia wolności oraz pomoc postpenitencjarna ułatwiają skazanym na wieloletnie kary reintegrację ze społeczeństwem. Badanie dotyczyło działań Ministra Sprawiedliwości związanych

z budową skutecznego systemu readaptacji społecznej, tworzenia i realizacji programów resocjalizacyjnych przez Służbę Więzienną, a także wykonywania przez Radę Główną do spraw Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym zadań dotyczących koordynowania i współdziałania organów państwowych i społecznych w celu świadczenia pomocy byłym skazańcom. Kontrola objęła okres od 1 stycznia 2012 r. do 19 grudnia 2014 r.

Pomoc społeczna dla uchodźców

Sprawdzono działania administracji publicznej związane z niesieniem pomocy społecznej i integracyjnej dla uchodźców. Kontrolą objęto 21 jednostek: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Urząd ds. Cudzoziemców, pięć urzędów wojewódzkich, cztery powiatowe centra pomocy rodzinie i miejskie ośrodki pomocy społecznej, 10 ośrodków dla uchodźców. Czynności badawcze dotyczyły lat 2012–2014.

Opieka specjalistyczna

Kontrola „Funkcjonowanie podstawowej i ambulatoryjnej opieki specjalistycznej finansowanej ze środków publicznych" została podjęta z inicjatywy NIK. Oceniono m.in. dostępność do świadczeń specjalistycznych, zwłaszcza tych w zakresie leczenia chorób układu krążenia i cukrzycy. Cele szczegółowe kontroli obejmowały tworzenie przez Ministra Zdrowia podstaw funkcjonowania POZ i ambulatoryjnej opieki specjalistycznej (AOS), w tym także wykorzystanie opracowań eksperckich przygotowywanych w placówkach naukowych nadzorowanych przez ministra oraz działania prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia na rzecz zapewnienia dostępności świadczeń POZ i AOS. Zbadano również realizację przez podmioty lecznicze świadczeń POZ i wybranych specjalności AOS (kardiologii i diabetologii), z uwzględnieniem profilaktyki i edukacji prozdrowotnej. Badaniem objęto okres od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2014 r.

Instytuty badawcze

Inspektorzy NIK sprawdzili efekty działalności naukowej i wdrożeniowej instytutów badawczych, prawidłowość wydatkowania przez nie środków publicznych, a także nadzór ministerialny nad tymi placówkami. Kontrolę przeprowadzono w ośmiu instytutach (na miejscu) oraz pięciu ministerstwach. Ponadto badaniem kwestionariuszowym objęto 107 jednostek. Badanie dotyczyło lat 2010–2014.

Atrakcyjność gospodarcza opolskiego

Izba oceniła działania mające podnieść atrakcyjność gospodarczą województwa opolskiego. Cele szczegółowe obejmowały: prawidłowość procesu wyboru projektów oraz nadzór nad ich realizacją; pomiar atrakcyjności gospodarczej regionu; wpływ projektów na atrakcyjność gospodarczą regionu oraz trwałość osiągniętych rezultatów i produktów wynikających z umów o dofinansowanie. Kontrola została przeprowadzona w 14 jednostkach: urzędzie marszałkowskim, Opolskim Centrum Rozwoju Gospodarki (OCRG), dwóch jednostkach badawczo-rozwojowych i dwóch wspierających rozwój gospodarczy, a także u ośmiu przedsiębiorców. Zostało również przeprowadzone badanie ankietowe wśród 339 przedsiębiorców, w tym 171 beneficjentów oraz 148 podmiotów, których wnioski o dofinansowanie projektów zostały odrzucone na etapie naborów prowadzonych przez OCRG. Czynności kontrolne objęły lata 2008–2013.

Pomoc społeczna

Zbadano działania ośrodków pomocy społecznej (OPS) dotyczące rozpoznawania i monitorowania sytuacji społecznej osób wymagających objęcia pomocą społeczną. Pod ocenę poddano w szczególności: rzetelność rozpoznania sytuacji społecznej oraz możliwości ustalenia liczby osób potrzebujących wsparcia; wykorzystanie możliwości udzielenia pomocy z urzędu przez OPS; pracę pracowników socjalnych; działania OPS podejmowane w celu identyfikowania osób – potencjalnych beneficjentów pomocy społecznej. Kontrolę, która dotyczyła okresu od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2014 r., przeprowadzono w 12 jednostkach, z tego: w 4 miejskich, 4 miejsko-gminnych i 4 gminnych OPS.

Bank Gospodarstwa Krajowego

NIK skontrolowała efektywność programów rządowych, których realizację powierzono Bankowi Gospodarstwa Krajowego. Badanie dotyczyło trzech programów: wsparcia budownictwa socjalnego ze środków Funduszu Dopłat; pożyczek i kredytów studenckich finansowanych ze środków Funduszu Pożyczek i Kredytów Studenckich; kredytu technologicznego finansowanego ze środków Funduszu Kredytu. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2011 r. – do zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 7 listopada 2014 r.

Mniejszość romska

Działania właściwych ministrów, wojewodów i organów samorządowych dotyczące mniejszości romskiej były przedmiotem kontroli NIK. Cele cząstkowe badania dotyczyły m.in. oceny: wypełniania przez Ministra Administracji i Cyfryzacji ustawowych obowiązków organu administracji rządowej, odpowiedzialnego za sprawy romskiej mniejszości etnicznej; realizacji i finansowania zadań na rzecz Romów; podejmowania przez wojewodów działań dotyczących koordynacji organów rządowych realizujących na terenie województwa zadań na rzecz tejże mniejszości; wykorzystania przez organizacje pozarządowe środków publicznych; działań podjętych wobec grupy rumuńskich Romów mieszkających na nielegalnych koczowiskach we Wrocławiu. Czynności kontrolne dotyczyły lat 2012–2014.

Uprawnienia do kierowania pojazdami

Zbadano działalność w latach 2013–2014 (I półrocze) organów administracji samorządowej – starostów, marszałków województw, a także wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego, dotyczącą szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców oraz wydawania im uprawnień do kierowania pojazdami. Ocenie poddano: przygotowanie kadrowe, organizacyjne i techniczne wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego do egzaminowania oraz rzetelność przeprowadzania egzaminów; sprawowanie nadzoru nad szkoleniem przyszłych kierowców; prowadzenie rejestrów i ewidencji związanych ze szkoleniem; wydawanie uprawnień do kierowania pojazdami oraz sprawowania nadzoru nad kierującym; sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem badań lekarskich i przeprowadzaniem badań psychologicznych oraz wydawaniem odpowiednich orzeczeń.

(red.)

„Informacje o wynikach kontroli", przekazane do publikacji w październiku i listopadzie 2015 r., s.<www.nik.gov.pl>.

Państwo i społeczeństwo

Bezpieczeństwo zaopatrzenia Polski w paliwo gazowe

Skroplony gaz ziemny – strategiczny surowiec energetyczny

Zasadnicze znaczenie dla bezpieczeństwa gospodarczego Polski ma przede wszystkim zaopatrzenie w surowce energetyczne oraz energię, jak również podniesienie efektywności jej wykorzystania. Zdecydowana większość zagadnień bezpieczeństwa gospodarczego jest bezpośrednio powiązana z kwestiami bezpieczeństwa energetycznego kraju, którego definicja została zawarta w ustawie – Prawo energetyczne (art. 3 pkt 16). Stanowi ona, że bezpieczeństwo energetyczne to stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób uzasadniony.

SŁAWOMIR GRZELAK

Bezpieczeństwo energetyczne

Energia oraz surowce energetyczne są produktami strategicznymi, mającymi realny wpływ na niemal wszystkie elementy prawidłowego funkcjonowania państwa.

Ze względu na swą wielowymiarowość oraz rangę zachowanie bezpieczeństwa

energetycznego urasta do miana racji stanu.[1]

W dokumencie z listopada 2009 r. „Polityka energetyczna Polski do 2030 roku"[2] wśród podstawowych kierunków tej polityki wymienia się wzrost bezpieczeństwa dostaw paliw i energii. Bezpieczeństwo rozumiane jest jako zapewnienie stabilnych dostaw – na poziomie gwarantującym zaspokojenie potrzeb krajowych i po akceptowanych przez gospodarkę i społeczeństwo cenach, przy założeniu optymalnego wykorzystania krajowych zasobów surowców energetycznych oraz przez dywersyfikację źródeł i kierunków dostaw ropy naftowej, paliw ciekłych i gazowych. W ramach dywersyfikacji polityka energetyczna zakłada między innymi budowę terminalu do odbioru gazu skroplonego (ang. *liquefied natural gas* – LNG).

Z powyższych uregulowań jasno wynika, że z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego zasadnicze znaczenie mają nie tylko dostawy surowców, ale także ich cena, techniczne możliwości dostarczenia oraz względy ekologiczne.

Znaczenie terminalu LNG w Świnoujściu

Budowa terminalu LNG w Polsce została zainicjowana przyjęciem 3 stycznia 2006 r. uchwały Rady Ministrów w sprawie działań mających na celu dywersyfikację dostaw nośników energii, zobowiązującej do przygotowania decyzji inwestycyjnych i handlowych dla dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego[3]. W uchwale z 31 maja 2006 r. Rada Ministrów uznała za zgodne z polityką rządu podjęcie przez Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA (PGNiG) działań związanych z budową terminalu LNG na wybrzeżu Polski. Monitorowanie tych działań zostało powierzone Ministrowi Gospodarki. W 2007 r. PGNiG powołało spółkę celową Polskie LNG Sp. z o.o., której zadaniem jest budowa i eksploatacja terminalu. Rada Ministrów podjęła 19 sierpnia 2008 r. uchwałę w sprawie działań mających na celu dywersyfikację dostaw gazu ziemnego do Polski i jednocześnie zobowiązała Ministra Skarbu Państwa do zapewnienia kontroli Skarbu Państwa nad terminalem w perspektywie wieloletniej, przez przekazanie większościowego pakietu udziałów w spółce Polskie LNG Sp. z o.o. Operatorowi Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM SA.

Zasadniczym aktem prawnym określającym zasady przygotowania, realizacji i finansowania inwestycji – terminalu LNG jest ustawa z 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu

---

[1] W. Suwała, P. Janusz, A. Szurlej: *Bezpieczeństwo energetyczne Polski w obszarze gazu ziemnego,* [w:] *Terminal LNG w Świnoujściu a bezpieczeństwo energetyczne regionu i Polski,* red. J. J. Piątek, R. Podgórzańska, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013.

[2] *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, przyjęta uchwałą nr 202/2009 Rady Ministrów z 10.11.2009 r., stanowi załącznik do obwieszczenia Ministra Gospodarki z 21.12.2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r.

[3] *Informacja o wynikach kontroli realizacji inwestycji dotyczących budowy terminalu do odbioru skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu*, NIK, KGP-4101-05-00/2013, nr ewid. 187/2014/P/13/058/KGP, Warszawa, styczeń 2015 r.

regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu[4] (dalej w skrócie: „ustawa o terminalu LNG"). Wśród rozwiązań prawnych mających na celu ułatwienie przeprowadzenia tej inwestycji, takich jak uzyskanie decyzji o ustaleniu jej lokalizacji oraz o uwarunkowaniach środowiskowych, ustawa zawiera również uproszczoną (w porównaniu z powszechnie obowiązującymi przepisami) ścieżkę przeprowadzania zamówień publicznych.

Budowa terminalu LNG powinna być postrzegana jako wprowadzenie kluczowego elementu zdywersyfikowanego, alternatywnego systemu dostaw gazu do Polski. Innymi elementami tego systemu są połączenia interkonektorowe, pozwalające na dostawy gazu z kierunku zachodniego i południowego, oraz korytarz gazowy Północ-Południe, który docelowo ma połączyć terminale LNG w Polsce i Chorwacji (planowany terminal Adria LNG). Istotne znaczenie ma także krajowe wydobycie gazu. System ten powinien być docelowo na tyle elastyczny, aby pozwolił na zapewnienie nieprzerwanych dostaw surowca w razie jakichkolwiek zagrożeń z kierunku wschodniego (np. wynikających z obecnego konfliktu rosyjsko-ukraińskiego). Warto przy tym zauważyć, że całkowita niezależność energetyczna od dostawców z tego kierunku może nie być uzasadniona ekonomicznie. Jak przyznaje spółka PGNiG[5], możliwość dostaw gazu przy wykorzystaniu połączeń interkonektorowych oraz rozpoczęcie działalności przez terminal LNG może doprowadzić do powstania ryzyka nadpodaży gazu na rynku polskim, a w konsekwencji do obniżenia ceny tego surowca.

Budowa alternatywnego systemu dostaw gazu powinna istotnie wpłynąć na poprawę pozycji strony polskiej w negocjacjach dotyczących warunków i cen dostaw importowanego gazu. Z punktu widzenia Unii Europejskiej, rozbudowa terminalu stanowi część strategicznego planu regionalnego BEMIP[6], którego zasadniczym celem jest stymulowanie rozwoju infrastruktury gazowej w państwach UE związanych z regionem bałtyckim. Projekt znajduje się na liście 248 projektów budowy infrastruktury energetycznej i gazowej wytypowanych przez Komisję Europejską z uwagi na ich znaczenie dla możliwości wykreowania unijnego zintegrowanego rynku energii[7].

Gaz ziemny jako surowiec energetyczny w Polsce

Zużycie gazu ziemnego w Polsce w 2014 r. wyniosło około 14,8 mld m^3 i było mniejsze w porównaniu z poprzednim rokiem o 2,8% (w 2013 r. ok. 15,2 mld m^3)[8].

[4] DzU.2014.1501.

[5] Informacja o aktualnym stanie i strategii rozwoju PGNiG SA, przedstawiona na posiedzeniu sejmowej Komisji Skarbu Państwa 5.08.2015 r.

[6] *The Gas Regional Investment Plan of Baltic Energy Market Interconnection Plan Region* (BEMIP GRIP.)

[7] *Projects of common interest* (PCIs), <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/infrastructure/projects-common-interest>.

[8] *Sprawozdanie z wyników monitorowania bezpieczeństwa dostaw paliw gazowych za okres od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 31 grudnia 2014 r.*, Ministerstwo Gospodarki, <http://www.mg.gov.pl/files/upload/8356/20150710_sprawozdanie%20za%202014_podpisane%20przez%20MG.pdf>.

Zmniejszenie zużycia gazu jest tłumaczone stosunkowo wysokimi temperaturami w okresie jesienno-zimowym 2013/2014. W 2014 r. krajowe wydobycie gazu ziemnego wyniosło 4,4 mld m^3, co stanowiło około 28,2% krajowego bilansu dostaw tego surowca. Eksploatacja złóż gazu ziemnego prowadzona była przede wszystkim przez spółkę PGNiG, posiadającą 227 koncesji na wydobywanie węglowodorów (97% wszystkich wydanych w Polsce koncesji na eksploatację węglowodorów, według stanu na koniec 2014 r.).

W 2014 r. wolumen importu gazu do Polski wyniósł 11,2 mld m^3. Zwraca uwagę silne uzależnienie od importu gazu ziemnego z jednego kierunku geograficznego – udział przywozu gazu z kierunku wschodniego, to jest z Rosji, Azerbejdżanu oraz krajów środkowoazjatyckich (w tym przez gazociąg Jamał – Europa), sięgnął około 76% i wyniósł 8,5 mld m^3. Około 20% importowanego gazu Polska otrzymuje w ramach wewnątrzwspólnotowego nabycia z Niemiec (2,2 mld m^3); pozostałe kierunki importu to Czechy i Norwegia. Łącznie wielkość nabycia wewnątrzwspólnotowego osiągnęła 24,2% całości importowanego gazu (dla porównania – w 2010 r. nabycie wewnątrzwspólnotowe gazu ziemnego stanowiło jedynie 10,4% całkowitego przywozu).

Oddanie do użytku terminalu LNG będzie miało zasadniczy wpływ na sytuację zaopatrzeniową Polski w gaz ziemny. Terminal zapewnia możliwość włączenia naszego kraju do dynamicznie rozwijającego się światowego rynku LNG, a tym samym możliwość zakupu gazu z praktycznie dowolnego regionu świata. Zdolności regazyfikacyjne terminalu będą wynosiły 5 mld m^3/rok, z przewidywaną możliwością rozbudowy do 7,5 mld m^3/rok – bez konieczności powiększenia terenu, na którym zlokalizowany będzie gazoport. Analiza zasadności rozbudowy terminalu LNG wraz z techniczną możliwością rozprowadzenia gazu w systemie przesyłowym na terytorium Polski jest jednym z zadań wymienianych w „Programie działań wykonawczych na lata 2015–2018", stanowiącym załącznik do projektu „Polityki energetycznej Polski do 2050 roku"[9] (w ramach priorytetu „bezpieczeństwo oraz dywersyfikacja źródeł i kierunków dostaw nośników energii pierwotnej"). Przy obecnym poziomie zużycia gazu terminal w podstawowym wariancie będzie w stanie dostarczyć około 1/3 ilości tego surowca. Według umowy pomiędzy spółkami Polskie LNG i PGNiG, zawartej w 2009 r., PGNiG zarezerwowało sobie 3,24 mld m^3/rok tak zwanej mocy regazyfikacyjnej terminalu. Nadal zatem pozostaje niewykorzystane około 35% mocy regazyfikacyjnej (1,75 mld m^3/rok). Warto zauważyć, że dzięki dotychczas wybudowanej infrastrukturze gazowej będzie możliwy reeksport gazu pozyskanego z LNG do krajów Grupy Wyszehradzkiej przez wspierany przez Unię Europejską korytarz Północ-Południe.

[9] Projekt *Polityki energetycznej Polski do 2050 roku*, przekazany przez Ministerstwo Gospodarki 7.08.2015 r. do konsultacji społecznych i międzyresortowych, <http://bip.mg.gov.pl/node/24670>.

Według umowy z 29 czerwca 2009 r., określającej zasady długofalowych dostaw LNG do Polski przez spółkę Qatar Liquefied Gas Company Ltd., zawartej przez PGNiG SA na okres 20 lat począwszy od 2014 r., wolumen dostaw miał wynosić około 1,5 mld m^3 skroplonego gazu ziemnego rocznie. Pierwsza dostawa gazu była przewidziana na II półrocze 2014 r. W związku z opóźnieniem w budowie terminalu termin ten uległ zmianie; według komunikatu PGNiG SA, 9 grudnia 2014 r. PGNiG oraz spółka z Kataru zawarły porozumienie zmieniające zasady wykonywania umowy z 2009 roku[10]. Zdaniem PGNiG, koszty powyższej zmiany są dotychczas „pomijalne" dla spółki[11].

Światowy handel LNG

Wielkość nakładów koniecznych do poniesienia w celu sfinansowania poszczególnych elementów „łańcucha wartości LNG" sprawia, że uczestnikami obrotu tym surowcem są państwa bądź wielkie korporacje, które są w stanie udźwignąć takie obciążenia.

Jednym ze sposobów zminimalizowania ryzyka w handlu LNG (bądź przerzucenia w pewnej części tego ryzyka na kupującego) są kontrakty długoterminowe (20-25-letnie), zawierające również klauzule typu *take or pay*, przy czym obserwuje się tendencje do skracania perspektywy czasowej tych kontraktów, a także do większej elastyczności zobowiązań po stronie odbiorców. Na koniec 2013 r. kontrakty długoterminowe obejmowały około 67% światowego handlu LNG. W ostatnich latach coraz większego znaczenia nabierają również kontrakty spotowe lub kontrakty zawierane na krótszą perspektywę czasową (2-4-letnie), co ma związek z silnym rozwojem infrastruktury technicznej (głównie terminali skraplających oraz globalnej floty tankowców). Innymi czynnikami wpływającymi na wzrost liczby umów krótkoterminowych są: wzrost liczby uczestników światowego handlu LNG, wzrastający popyt w krajach Azji południowo-wschodniej (Japonia, Korea, Tajwan), wzrost mocy terminali regazyfikacyjnych, zróżnicowanie cen w światowych centrach handlu LNG, obniżenie konkurencyjności LNG jako nośnika energii względem węgla (w Europie) i gazu łupkowego (Ameryka Północna). Rosnąca rola kontraktów spotowych i krótkoterminowych stopniowo upodabnia rynek LNG do rynku ropy naftowej.

Światowy handel LNG rozwija się w szybkim tempie. Obecnie koncentruje się w dwóch rejonach geograficznych:

- atlantyckim (*Atlantic basin*) – obejmującym Europę, Afrykę Północną i Zachodnią oraz wschodnie wybrzeże Stanów Zjednoczonych i Zatokę Meksykańską.
- Azji i Pacyfiku (*Pacific basin*) – obejmującym Azję południową, Indie, Rosję i Alaskę; w rejonie tym skupia się około 75% światowego handlu LNG.

Gaz ziemny skroplony jest eksportowany przez 19 państw. Według stanu

[10] Informacja ze strony internetowej Kancelarii Prezesa RM <www.premier.gov.pl>.
[11] Wypowiedź prezesa Zarządu PGNiG SA na posiedzeniu sejmowej Komisji Skarbu Państwa 5.08.2015 r.

z lipca 2015 r.[12], na całym świecie były czynne 33 terminale skraplające gaz ziemny (umożliwiające przemianę postaci gazowej w płynną w celu dalszego transportu, głównie drogą morską). W budowie było 15 obiektów tego typu, natomiast planowanych jest 19 kolejnych. Znaczna część terminali skraplających (9) działa w krajach położonych nad Zatoką Arabską (Zjednoczone Emiraty Arabskie, Oman, Katar, Jemen).

Odbiór surowca dostarczanego drogą morską w postaci płynnej jest możliwy dzięki terminalom regazyfikacyjnym, których obecnie działa 110 na całym świecie (najwięcej w Japonii – 29). W budowie znajduje się 15 takich obiektów (w tym w Świnoujściu), a planowanych jest 18 kolejnych. W Europie działają obecnie 22 terminale regazyfikacyjne, a największą ich liczbą (6) dysponuje Hiszpania, która 2/3 zapotrzebowania pokrywa gazem importowanym w postaci ciekłej[13]. Kraj ten, z wolumenem importu około 15,5 mld m^3 rocznie, pozostaje największym odbiorcą LNG w Europie.

Globalny transport LNG odbywa się za pomocą floty około 400 tankowców. Według danych Międzynarodowego Stowarzyszenia Tankowców Gazowych i Operatorów Terminali[14], na koniec 2013 r. członkowie tego stowarzyszenia dysponowali flotą 393 statków o łącznej pojemności przewozowej 55,4 mln m^3.

Dostawy LNG stanowią około połowy światowego eksportu gazu; w 2014 r. osiągnęły 333,3 mld m^3 i były większe o 2,4% niż w roku poprzednim[15] (dla porównania: w 1980 r. eksport wyniósł 32 mld m^3 – w ostatnich 30 latach nastąpił blisko 10-krotny wzrost tego rynku).

Niekwestionowanym liderem wśród eksporterów LNG jest Katar – na państwo to przypada około 1/3 światowego eksportu (103,4 mld m^3 w 2014 r.); drugie miejsce zajmuje Malezja (33,9 mld m^3 w 2014 r.). Z punktu widzenia strony podażowej, rynek powinien pozostać niezmieniony do lat 2016–2017, kiedy to zostaną uruchomione nowe terminale skraplające w Australii[16]. Przewiduje się, że do 2020 r. na drugie miejsce wśród eksporterów LNG wysuną się Stany Zjednoczone[17], co powinno przyczynić się do jeszcze większej liberalizacji w światowym handlu tym surowcem energetycznym.

Największym importerem płynnego gazu ziemnego jest Japonia – około 120,6 mld m^3, do czołówki importerów

[12] <http://www.globalLnginfo.com/World%20LNG%20Plants%20&%20Terminals.pdf>
[13] <http://www.gazownictwopolskie.pl/technologie/gaz-płynny-lng/>
[14] Society of International Gas Tanker &Terminal Operators, *Annual Report 2013*, <http://www.sigtto.org/media/2030/annual-report-2013.pdf>.
[15] *BP Statistical Review of World Energy,* June 2015, <https://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/Energy-economics/statistical-review-2015/bp-statistical-review-of-world-energy-2015-full>.
[16] *The LNG Industry*, Groupe International des Importateurs de Gaz Naturel Liquéfié, France 2013, s. 1, za: D. Klimczak: *Globalny handel LNG*, "Energetyka" nr 2/2015, <http://www.cire.pl/pokaz-pdf-%252Fpliki%252F2%252Fglobalnyhandellng.pdf>.
[17] A.M. Jaffe, E. L. Morse: *Liquefied Natural Profits. The United States and the Remaking of the Global Energy Economy*, "Foreign Affairs", September 16, 2013, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2013-09-16/liquefied-natural-profits>.

należą również: Korea Południowa (51,1 mld m^3) oraz Chiny (27,1 mld m^3)[18]. Istotnym bodźcem dla wzrostu popytu na LNG na rynku japońskim było zamknięcie elektrowni atomowych w tym kraju po katastrofie w Fukushimie w marcu 2011 r. Kraje azjatyckie pozostają największym rynkiem zbytu dla płynnego gazu ziemnego, z wielkością sprzedaży około 242,7 mld m^3 w 2014 r., natomiast na drugim miejscu znajduje się niemal pięciokrotnie mniejszy rynek europejski, na który w tym samym roku wwieziono około 52,1 mld m^3 LNG.

Obecny 10% udział LNG w globalnym zużyciu gazu w ciągu najbliższych 3-4 lat zwiększy się do 40%. Według szacunków firmy BG Group (jednego ze światowych liderów handlu LNG), wzrost rynku w perspektywie do 2025 r. jest spodziewany w wysokości około 2,4% rocznie[19]. Swoje szacunki firma ta wiąże głównie z rynkami azjatyckimi, gdzie gaz płynny ma zastosowanie zarówno jako źródło energii w gospodarstwach domowych (liczba ludności na terenach zurbanizowanych wzrasta co miesiąc o ok. 4 mln), jak i w przemyśle. Czynnikiem zwiększającym popyt na LNG na tych rynkach będzie również konieczność zastępowania węgla jako źródła energii w sektorze elektroenergetycznym surowcem umożliwiającym zmniejszenie emisji zanieczyszczeń do atmosfery. Poza tym spodziewane są jeszcze inne zastosowania LNG, na przykład w transporcie kołowym i morskim.

Cena LNG a cena naturalnego gazu ziemnego

Należy zauważyć, że cena gazu LNG może nie być konkurencyjna w stosunku do ceny gazu naturalnego, dostarczanego za pomocą rurociągów. Handlowe ceny gazu nie są ustalane w skali globalnej (tak jak w przypadku ropy naftowej). Zasadniczy wpływ na cenę *loco* odbiorca mają warunki panujące na lokalnych rynkach gazu, kształtowane między innymi przez położenie geograficzne, możliwość dostępu do alternatywnych źródeł energii oraz koszt dostawy. Cena LNG uwzględnia nie tylko cenę sprzedaży przez eksportera, lecz także koszty transportu drogą morską, koszty regazyfikacji (koszty funkcjonowania terminalu) oraz koszty transportu gazu w krajowej sieci.

Państwa UE najwięcej naturalnego gazu ziemnego sprowadzają z Rosji (32%), Norwegii (31%), Algierii (14%) i Kataru (8%). Kraje mające kilku dostawców gazu i alternatywne szlaki dostaw płacą za gaz średnio nawet o 20% mniej niż kraje UE, które są uzależnione od jednego dostawcy. W 2014 r. cena 1000 m^3 gazu ziemnego dostarczanego za pośrednictwem gazociągów kształtowała się następująco (w dolarach amerykańskich): na Litwie 496, w Estonii 442, w Bułgarii 422, w Czechach 392, w Polsce 313, podczas gdy w zdywersyfikowanych Niemczech 308, Wielkiej Brytanii 307, a w Holandii i Belgii 304[20]. Dla porównania, cena 1000 m^3 zgazyfikowanego

[18] Dane za rok 2014.
[19] <http://www.bg-group.com/index.asp?pageid=29>
[20] PKN Orlen, *Europejska Unia Energetyczna. Kompromis dla rozwoju dobrej energii*, „Future fuelled by knowledge", zeszyt 8, opracowanie na podstawie danych z Notre Europe Jacques Delors Institute i IHS CERA, <http://napedzamyprzyszlosc.pl/raporty/europejska-unia-energetyczna-kompromis-dla-rozwoju-i-dobrej-energii>.

LNG na koniec 2013 r. wynosiła (w dolarach amerykańskich) około 172 w punkcie Henry Hub USA (cena eksportowa), około 628 (średnia cena importowa) dla Japonii, 428,3 dla dostaw do granicy niemieckiej oraz 467,9 dla dostaw do granicy Wielkiej Brytanii[21]. W związku z obecną sytuacją na światowym rynku ropy naftowej, cechującą się znacznym spadkiem cen, doszło do istotnych obniżek ceny LNG na rynku europejskim – do około 262,7 dolarów amerykańskich[22] za 1000 m^3.

Potencjał importowy terminali LNG w państwach unijnych jest wykorzystywany obecnie w około 25%. Konieczna jest rozbudowa infrastruktury umożliwiającej dystrybucję LNG dostarczanego drogą morską, co wpłynie na poprawę pozycji negocjacyjnej wobec dostawców gazu ziemnego przesyłanego rurociągami[23].

LNG – aspekty techniczno-ekonomiczne

Wykorzystanie LNG umożliwia pozyskanie efektywnego nośnika energii surowca w regionach, w których budowa sieci gazociągów jest ekonomicznie lub politycznie nieuzasadniona. Możliwy jest transport gazu skroplonego na duże odległości, zwłaszcza tam, gdzie nieopłacalna jest budowa gazociągu. W wyniku skraplania gazu ziemnego jego objętość zmniejsza się około 630 razy. Istotną zaletą (uwarunkowaną posiadaniem terminalu regazyfikacyjnego) jest możliwość zakupu surowca od dowolnego dostawcy, również w formie kontraktów spotowych, bez konieczności wcześniejszego kontraktowania dostaw w dłuższej perspektywie czasowej. Tym samym możliwy jest import surowca z niedostępnych dotychczas rynków, a także szybka reakcja na nagły wzrost popytu – w efekcie LNG pozwala na realną dywersyfikację dostawców gazu.

Pierwszą instalację komercyjną skraplanie gazu ziemnego uruchomiono w 1941 r. w Cleveland w Stanach Zjednoczonych, natomiast pierwszy transatlantycki transport skroplonego gazu ze Stanów do Wielkiej Brytanii miał miejsce w 1959 r. (statek *Methane Pioneer*). W roku 1965 w Algierii zbudowano pierwszą na świecie instalację skraplającą gaz na skalę przemysłową (terminal Camel w porcie Arziw). W pierwszej dekadzie XXI wieku notuje się szybki rozwój tej technologii – w 2001 r. 11 państw posiadało terminale regazyfikacyjne, natomiast obecnie stosownymi instalacjami dysponuje już 28 państw.

Właściwości fizykochemiczne LNG są zdeterminowane właściwościami metanu (zawartość w granicach 85-95%) – jest to substancja bezwonna, niekorozyjna, nietoksyczna, o szacunkowej gęstości 470 kg/m^3. Jest zakwalifikowany jako substancja skrajnie łatwopalna – granice wybuchowości w mieszaninie z powietrzem wynoszą 4,4-15,0%. W przestrzeni otwartej

[21] Obliczenia własne na podstawie danych International Gas Union, *World LNG Report – 2014 Edition*, <http://www.igu.org/sites/default/files/node-page-field_file/IGU%20-%20World%20LNG%20Report%20-%202014%20Edition.pdf>.

[22] US Federal Energy Regulatory Commission, *World LNG Estimated Landed Prices June 2015*, <http://www.ferc.gov/market-oversight/mkt-gas/overview/ngas-ovr-lng-wld-pr-est.pdf>.

[23] M. Ruszel: *W Europie będą nadwyżki gazu*, „Rzeczpospolita" nr 205 (10 234) z 3.09.2015 r.

ani LNG, ani jego opary nie mają własności wybuchowych. Uważa się, że LNG jest bezpieczniejszy niż inne powszechnie wykorzystywane węglowodory. Schłodzony gaz może jednak w przypadkach niekontrolowanych wycieków powodować oparzenia kriogeniczne u ludzi.

Kolejne etapy – od momentu wydobycia do momentu dostarczenia gazu do użytkownika tworzą „łańcuch wartości LNG"[24], składający się z czterech elementów: wydobycie i produkcja gazu ziemnego, skroplenie gazu ziemnego, transport statkiem, magazynowanie i regazyfikacja. Szacuje się, że nakłady kapitałowe niezbędne do uruchomienia każdego z elementów „łańcucha wartości LNG" kształtują się w następujących przedziałach:

- produkcja gazu naturalnego, oczyszczenie, przesył do terminalu skraplającego – 15-20%;
- budowa terminalu skraplającego, infrastruktura magazynowa i transportowa (do statku) – 30-45%;
- koszty transportu morskiego – 10-30%;
- budowa terminalu regazyfikacyjnego, niezbędnej infrastruktury rozładunkowej i magazynowej – 15-25%.

Dostępność LNG w handlu światowym jest możliwa dzięki postępowi technologicznemu, jaki miał miejsce w ostatnich trzydziestu latach. Do czynników tego postępu należy zaliczyć wzrost efektywności stosowanych rozwiązań w transporcie, przechowywaniu i przekształcaniu gazu, wykorzystywanie ekonomii skali (np. przez zwiększanie wielkości tankowców LNG) oraz konkurencję pomiędzy producentami urządzeń technicznych.

Większość statków przystosowanych do transportu LNG (tankowców LNG) może przewozić od 120 do 140 tys. m^3 skroplonego gazu (co odpowiada ok. 80-93,3 mln m^3 gazu nieskroplonego). Największe tankowce LNG pozwalają na transport 260 tys. m^3 skroplonego gazu (173,3 mln m^3 gazu nieskroplonego). Statki te mają podwójne kadłuby, co stanowi dodatkowe zabezpieczenie przed wyciekiem gazu, na przykład w razie kolizji. LNG jest transportowany w niskiej temperaturze (poniżej minus 161,5°C), w izolowanych zbiornikach (kulistych lub membranowych[25]) działających na zasadzie termosu. W trakcie transportu gaz płynny nie jest schładzany. Jego temperatura nie wzrasta dzięki odparowywaniu gazu – z intensywnością 0,12-0,15% na dobę (tzw. współczynnik *boil of gas* – BOG), w zależności od warunków otoczenia oraz jakości zastosowanej izolacji cieplnej, przy czym im dłuższą drogę ma do pokonania tankowiec LNG, tym straty surowca są większe. Odparowujący gaz może zostać wykorzystany do zasilania siłowni okrętowej (bądź instalacji technologicznej terminalu skraplającego lub regazyfikacyjnego – w przypadku magazynowania LNG na lądzie). Skroplony gaz przechowuje się w zbiornikach, które mają konstrukcję złożoną z dwóch ścian z efektywną izolacją termiczną pomiędzy nimi. Magazynowany gaz w postaci płynnej jest w stanie ciągłego wrzenia (temp. wrzenia metanu minus 162° C),

[24] U.S. Department of Energy: *Liquefied Natural Gas. Understanding the basic facts*, sierpień 2005 r.
[25] Eksploatowana jest również niewielka liczba tankowców posiadających zbiorniki w kształcie pryzmatycznym.

a jego parowanie wywołuje efekt schładzania (efekt BOG). Wzrost ciśnienia w zbiorniku powoduje podwyższenie temperatury wrzenia gazu. W przypadku terminalu w Świnoujściu zastosowano technologię konstrukcji dwóch zbiorników o pojemności po około 160 tys. m^3 – tak zwany *full-containment* (zbiornik w zbiorniku)[26].

Proces regazyfikacji polega na przywróceniu gazu z postaci skroplonej do postaci gazowej. W procesie tym wykorzystuje się ciepło powietrza atmosferycznego oraz wody morskiej do zapewnienia odpowiedniej temperatury umożliwiającej kontrolowane przejście LNG w stan gazowy. W takiej postaci gaz jest przesyłany siecią gazociągów do odbiorców. Intensywność procesu regazyfikacji może być regulowana w zależności od popytu na paliwo gazowe, determinowanego warunkami pogodowymi bądź wymaganiami odbiorców przemysłowych. Jest to niewątpliwa zaleta LNG – terminal regazyfikacyjny wraz z jego zbiornikami magazynowymi może służyć jako swoisty bufor w sytuacjach zmienności popytu na surowiec

Kontrole NIK budowy terminalu w Świnoujściu

Największym problemem było opóźnienie inwestycji – budowa Terminalu LNG wraz z niezbędną infrastrukturą, na którą składają się cztery projekty: terminal regazyfikacyjny LNG, gazociąg przyłączeniowy Świnoujście – Szczecin, infrastruktura zapewniająca dostęp do portu zewnętrznego, nabrzeże w porcie zewnętrznym w Świnoujściu oraz przyłącza dla terminalu. Obiekt miał zostać wybudowany do końca 2014 r.

Według ustaleń kontroli NIK (P13/058 oraz P11/184)[27], najważniejszymi przyczynami opóźnienia są:

- niepodjęcie do 2009 r. skutecznych prac legislacyjnych, początkowo przez Ministerstwo Gospodarki, a następnie Ministerstwo Skarbu Państwa – w celu likwidacji barier uniemożliwiających szybką realizację inwestycji[28]; opóźniło to rozpoczęcie poszczególnych działań organizacyjnych i inwestycyjnych oraz miało wpływ na skrócenie czasu wykonania inwestycji;
- niezgodne z harmonogramem, zatwierdzonym przez Ministra Skarbu Państwa, wykonanie zadań przez spółki odpowiedzialne za realizację inwestycji: GAZ-SYSTEM oraz Polskie LNG; opóźnienia występowały w większości zadań cząstkowych składających się na inwestycję, przy czym zasadnicze znaczenie dla jej sfinalizowania stanowią opóźnienia w budowie terminalu LNG;
- błędy w ustawowym nadzorze nad realizacją inwestycji popełnione przez Ministra Skarbu Państwa (niepodejmowanie lub podejmowanie z opóźnieniem działań interwencyjnych, zignorowanie

[26] <http://www.polskielng.pl/?id=877>

[27] Zob. także przypis 4.

[28] Co zostało stwierdzone podczas kontroli NIK nr P/11/184 pt. *Zawieranie umów gazowych oraz realizacja inwestycji – terminal LNG w Świnoujściu* (P/11/184), obejmującej działania do końca I kw. 2012 r. Informacja o wynikach kontroli została objęta klauzulą „zastrzeżone".

konieczności poddania analizie ryzyka wynikającego ze zmiany przepisów dotyczących nadzoru technicznego, brak należytej staranności przy zatwierdzaniu aktualizacji harmonogramu inwestycji);
- nieprawidłowości w procesie inwestycyjnym (odstępstwa od projektu, nieskuteczne egzekwowanie od wykonawców prawidłowego i terminowego wykonywania obowiązków, błędy w aneksowaniu umów z wykonawcami);
- nieprawidłowości w nadzorze technicznym sprawowanym przez Transportowy Dozór Techniczny, wskazujące na nieczytelne i nie w pełni transparentne rozgraniczenie dwóch funkcji tej instytucji w procesie inwestycyjnym (konflikt interesu wynikający z faktu, że pełniono nadzór na podstawie przepisów ustawy oraz wydawano oceny zgodności na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej z Generalnym Realizatorem Inwestycji, [GRI]);
- brak możliwości likwidacji głównego ryzyka przez spółkę GAZ-SYSTEM, odgrywającą rolę koordynatora inwestycji, który jednocześnie nie był wyposażony w wystarczające instrumenty oddziaływania na pozostałych uczestników procesu inwestycyjnego;
- ogłoszenie upadłości spółek wchodzących w skład Grupy PBG, jednego z członków konsorcjum GRI.

Osiągnięcie skutecznej harmonizacji działań w ramach całego procesu inwestycyjnego było utrudnione, ponieważ podmioty odpowiedzialne za wykonanie poszczególnych projektów składowych podlegały różnym ministrom (do września 2013 r. dwóm ministrom, a po przejęciu przez Ministra Gospodarki nadzoru właścicielskiego nad GAZ-SYSTEM od Ministra Skarbu Państwa – trzem).

W konkluzji oceny ogólnej NIK stwierdziła, że przygotowanie i realizacja skomplikowanych projektów inwestycyjnych, szczególnie tych o znaczeniu strategicznym, wymaga od administracji rządowej zapewnienia sobie wewnętrznych, bardziej wyspecjalizowanych zasobów kadrowych w celu dokonywania bieżących analiz oraz weryfikowania opinii i stanowisk uczestników procesu inwestycyjnego. Wsparcie eksperckie powinno zawierać rozszerzoną analizę ryzyka i projektowanie skutecznych narzędzi jego minimalizowania – na każdym etapie procesu inwestycyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem przygotowań i weryfikacji wykonania zadań.

Należy podkreślić, że podmiotami objętymi kontrolą NIK były bądź organy władzy publicznej wykonujące zadania związane z budową terminalu (Minister Skarbu Państwa), bądź też spółki prawa handlowego bezpośrednio włączone w proces inwestycyjny: GAZ-SYSTEM (jako główny koordynator i inwestor odpowiedzialny za budowę infrastruktury umożliwiającej połączenie terminalu z krajowym systemem gazowniczym) oraz Polskie LNG (PLNG) – pełniącą funkcję inwestora. Z oczywistych przyczyn kontrola NIK nie obejmowała podmiotu prywatnego – konsorcjum będącego Generalnym Realizatorem Inwestycji. Stąd też oceny NIK sformułowane w dokumentach pokontrolnych – wystąpieniach i informacji o wynikach kontroli – nie obejmują działań GRI ani w aspekcie wywiązywania się z postanowień umowy, ani pod kątem jakości realizacji poszczególnych etapów inwestycji.

Wykonawcą Terminalu LNG (Generalnym Realizatorem Inwestycji), na podstawie zawartej z PLNG umowy z 15 lipca 2010 r., było konsorcjum spółek: Saipem S.p.A., Saipem SA, Techint Compagnia Tecnica Internazionale S.p.A., Snamprogetti Canada Inc., PBG SA oraz PBG Export Sp. z o.o.[29]. Umowa jest realizowana w formule kontraktu ryczałtowego (art. 632 § 1 Kodeksu cywilnego), obejmującego wykonawstwo oraz projektowanie wykonawcze.

Przetarg na wybór wykonawcy terminalu LNG był przedmiotem kontroli NIK dotyczącej realizacji inwestycji w latach 2007–2011[30]. Przetarg ten został przeprowadzony na podstawie art. 31 ust. 1 ustawy o terminalu LNG, uprawniającego do niestosowania Prawa zamówień publicznych, jeżeli wymaga tego istotny interes bezpieczeństwa państwa.

Na tej podstawie udzielono zamówień w trybie negocjacji z ogłoszeniem – zarówno na wykonawcę inwestycji, jak i na nadzór inwestorski nad budową (umowa z 10 czerwca 2010 r. z konsorcjum WS Atkins-Polska Sp. z o.o. i Atkins Ltd.). Z ustaleń kontroli NIK wynika, że jedynym kryterium wyboru była cena. Spółka PLNG nie przeprowadziła analizy wykluczającej zastosowanie przez oferentów tak zwanej rażąco niskiej ceny w stosunku do zamówienia. Według wyjaśnień Zarządu PLNG, w toku postępowania przetargowego porównano złożone oferty – nie stwierdzając między nimi znaczących różnic w zakresie ceny za wykonanie terminalu LNG.

W czerwcu 2012 r. trzy spółki z Grupy PBG (w tym PBG SA oraz Hydrobudowa Polska SA),wchodzące w skład konsorcjum Generalnego Realizatora Inwestycji, złożyły w sądzie wnioski o ogłoszenie upadłości z możliwością zawarcia układu z wierzycielami. Hydrobudowa Polska SA odpowiadała za budowę zbiorników LNG, a PBG SA była członkiem konsorcjum budującego Terminal LNG. 13 czerwca 2012 r. ogłoszona została upadłość PBG SA z możliwością zawarcia układu z wierzycielami, natomiast w przypadku Hydrobudowy Polska SA 13 września 2012 r. ogłoszona została upadłość likwidacyjna (zmieniając wcześniejsze postanowienie sądu z 11 czerwca 2012 r. o upadłości z możliwością zawarcia układu). Po ogłoszeniu upadłości Hydrobudowy Polska SA spółka Uniserv SA, która wykonywała zlecone przez nią prace (wykonanie żelbetowych ścian obu zbiorników na skroplony gaz, żelbetowych kopuł oraz platform technologicznych), także złożyła do sądu wniosek o upadłość z możliwością zawarcia układu.

Zgodnie z postanowieniami aneksu[31] do umowy z 15 lipca 2010 r., termin zakończenia inwestycji został przedłużony o 6 miesięcy (z 30 czerwca 2014 r. na 31 grudnia 2014 r.), a wynagrodzenie

[29] Na podstawie wystąpienia pokontrolnego NIK nr 4101-05-03/2013 z 30.10.2014 r., <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/13/058/KGP/>.
[30] Wystąpienie pokontrolne NIK nr KGP-4101-05-5/2011 z 19.07.2012 r., <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/11/184/KGP/>.
[31] Aneks z 10 września 2013 r.

zostało zwiększone o 279 mln zł – do kwoty 2 368 mln zł. Charakterystyczną cechą procesu inwestycyjnego były opóźnienia. Podpisanie aneksu nie wyeliminowało narastania opóźnień w realizacji inwestycji.

Według informacji zamieszczonej na stronie Ministerstwa Skarbu Państwa z 12 października 2015 r., nastąpiło zakończenie prac budowlanych na terminalu LNG w Świnoujściu[32]. Według komunikatu spółki Polskie LNG z 16 listopada 2015 r., Transportowy Dozór Techniczny wydał zgodę na rozpoczęcie procedury schładzania i rozruchu technologicznego z użyciem skroplonego gazu ziemnego w terminalu[33]. Pierwsza dostawa gazu, który miał zostać wykorzystany jako surowiec w procedurze rozruchu została przewidziana na 11 grudnia 2015 r. (gazowiec *Al Nuaman*, należący do spółki Qatargas)[34].

SŁAWOMIR GRZELAK
dyrektor Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji NIK

Słowa kluczowe: gaz ziemny, skroplony gaz, surowiec strategiczny, paliwo gazowe, bezpieczeństwo gospodarcze

[32] <http://www.msp.gov.pl/pl/media/aktualnosci/30654,Koniec-prac-budowlanych-na-terminalu-LNG-w-Swinoujsciu.html?search=32151006>
[33] <http://www.polskielng.pl/biuro-prasowe/aktualnosci/wiadomosc/artykul/201423/>
[34] <http://www.polskielng.pl/biuro-prasowe/aktualnosci/wiadomosc/artykul/201425/>

Poprawa modelu zarządzania w kierunku *good governance*

Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument umożliwiający przekształcanie administracji

Administracja publiczna podlega ciągłym zmianom, a każda zmiana powoduje konieczność odpowiedniego dopasowania się zarówno organizacyjnego, jak i funkcjonalnego samej administracji, by optymalnie mogła wykonywać zadania publiczne. Autorzy artykułu poddali analizie instytucję partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), które postrzegają jako instrument służący poprawie funkcjonowania administracji publicznej. Tym samym sektor publiczny, w wyniku podejmowanych działań związanych z wykonywaniem nałożonych nań zadań publicznych, sam określa swoją rolę w społeczeństwie. Jak dowodzi przeprowadzona analiza, wykorzystanie PPP może wpływać na przekształcanie się całej administracji publicznej w kierunku administracji odpowiedzialnej za losy społeczeństwa, czuwającej nie tylko nad procesem zaspokajania potrzeb publicznych, lecz aktywnie te potrzeby definiującej.

ANDRZEJ PANASIUK
KATARZYNA SOLECKA

Wprowadzenie

Administracja publiczna nie jest jednorodna, co wynika z różnorodności jej struktury organizacyjnej, jak i celów, do osiągnięcia których musi dążyć, by zaspokajać potrzeby publiczne. Ta wewnętrzna niejednorodność powoduje jej cykliczną zmienność, która polega na przechodzeniu z jednej skrajności w drugą, czyli od modelu scentralizowanego do modelu zdecentralizowanego. W międzyczasie pojawiają się różne inne koncepcje funkcjonowania administracji publicznej i jej roli względem społeczeństwa[1].

[1] B. G. Peters: *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999, s. 5 i n.

Obecna koncepcja nowego zarządzania publicznego[2] (NPM) również pokazuje, że to, co sprawdza się w sektorze prywatnym, niekoniecznie będzie zdawało egzamin na gruncie publicznym. Za szczególne elementy, wynikające po części z istoty państwa (tzw. niepokorność sfery publicznej), uznalibyśmy: konieczność zapewnienia podstawowych praw obywatelskich, dominację interesu publicznego, wpływ polityki i polityków na formę i zakres realizowanych zadań oraz dynamizm zmian samej administracji publicznej. To wszystko wpływa na cykliczność zachodzących zmian. Kiedy zaczyna przeważać model scentralizowany, wtedy bardziej zaczyna być dostrzegany interes państwa kosztem partykularnych interesów społeczności lokalnych. Kiedy górę bierze decentralizacja, wówczas słabnie postrzeganie interesu ogólnopaństwowego kosztem rozwoju społeczności lokalnych. Najbardziej optymalnym rozwiązaniem byłoby połączenie tendencji urynkowienia sektora publicznego wynikających z NPM z odpowiednim zakresem prawnej ochrony obywateli połączonym z odpowiedzialnością sektora publicznego za państwo. Publiczna infrastruktura musi być definiowana jako niezbędny element funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa współczesnego państwa. Odpowiedzialny za właściwe funkcjonowanie infrastruktury publicznej jest sektor publiczny. Znane z praktyki rozwiązania wskazują na dwa możliwe sposoby zarządzania infrastrukturą publiczną, zmierzającą do wykonywania usług publicznych dla społeczeństwa; po pierwsze – przez samodzielną realizację zadań publicznych przez sektor publiczny, po drugie – przez zaangażowanie podmiotów sektora prywatnego[3]. Rozwiązanie takie byłoby możliwe do wprowadzenia przez odpowiednie wykorzystanie instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) jako swoistego rodzaju katalizatora zmian i zdobywania doświadczeń przez sektor publiczny[4].

W wyniku ewolucji NPM powstała koncepcja dobrego rządzenia (*good governance*), która współcześnie określa sposób i pożądane efekty sprawowania władzy, ze zwróceniem szczególnej uwagi na sposób działania administracji publicznej, a zwłaszcza jej zdolność do realizowania zadań publicznych. Koncepcja ta opiera się na założeniu konieczności poprawy jakości zarządzania w sektorze publicznym przez wykorzystanie wzorców wypracowanych przez NPM oraz wzmocnienie potencjału administracyjnego. Bank Światowy dowodził, że dobre rządzenie zawsze będzie wynikiem otwartej na rozwój i innowacje polityki

[2] Koncepcją nowego zarządzania publicznego zajmowali się m.in. S. Borins: *Summary. Government in transition. A new paradigm in public administration*, [w:] *Government in transition. A new paradigm in public administration – the inaugural conference of the Commonwealth Association for Public Administration and Management*, Toronto, s. 3-23 oraz A. jr. Gore: *The new job of the federal executive*, „Public Administration Review" nr 54/1994, s. 317-321.

[3] E. R. Yescombe: *Public-private partnerships. Principles of policy and finance*, Butterworth – Heinemann, 2011, s. 20 i n.

[4] Problematyką współpracy międzysektorowej zajmował się A. Panasiuk: *Zinstytucjonalizowane formy współpracy podmiotów publicznych z prywatnymi*, Biuro Projektu EFS Wszechnica Polska, Warszawa 2007.

państwa, profesjonalizmu administracji skoncentrowanej na działaniach dla dobra publicznego, funkcjonującej w silnym społeczeństwie obywatelskim[5]. W literaturze przedmiotu pojawiają się również poglądy stawiające znak równości pomiędzy koncepcją nowego zarządzania publicznego a dobrym rządzeniem (*good governance*)[6]. W głównych założeniach NPM koncentruje się na polepszaniu sprawności organizacji publicznej oraz redukcji kosztów, a nie na efektywności zaspokajania potrzeb publicznych społeczeństwa. W tym modelu sektor publiczny koncentruje się jedynie na optymalizowaniu procesu dostarczania usług publicznych, wykorzystując techniki z sektora prywatnego, pomijając zupełnie pewne specyficzne cechy sektora publicznego, jak chociażby silną zależność od wpływów politycznych, jego zbiurokratyzowanie czy hierarchizację struktur[7].

Również Komisja Europejska zauważyła potrzebę zaimplementowania *good governance* w działaniach struktur europejskich oraz administracji państw członkowskich, czego wyrazem było przyjęcie 25 lipca 2001 r. białej księgi „European Governance"[8]. W dokumencie tym proponuje się otwarcie procesu kształtowania polityki Unii Europejskiej na opinie ludzi i organizacji współtworzących i wdrażających politykę. Proponuje się większą otwartość i odpowiedzialność wszystkich zaangażowanych podmiotów. Ponadto biała księga wymienia pięć zasad dobrego rządzenia. Są to: otwartość *(openness)*, partycypacja *(participation)*, odpowiedzialność *(accountability)*, efektywność *(effectiveness)*, spójność *(coherence)*. Można zatem uznać, że dobre rządzenie oznacza zaangażowanie wszystkich zainteresowanych stron w procesy twórczo-decyzyjne, przy jednoczesnym zachowaniu transparentności i legalności podejmowanych działań. Działania te powinny być zgodne z obiektywnymi potrzebami społecznymi, w których uwzględnione są również głosy mniejszości. Ponadto powinny być podejmowane na podstawie osiągniętego konsensusu stron, uwzględniającego zasady odpowiedzialności wobec społeczeństwa.

W założeniach Ministerstwa Gospodarki, głównym celem przyświecającym przedsięwzięciom typu PPP jest optymalizacja wykonania zadania publicznego[9] czy wręcz możliwość jego realizacji w określonym czasie i warunkach. Należy zgodzić się z szeroko prezentowanym w literaturze stanowiskiem, że partnerstwo publiczno-prywatne to partnerstwo

[5] G. Schöler, C. Walther: *A Practical Guidebook on Strategic Management for Municipal Administration,* The World Bank, Bertelsmann Foundation, 2003, s. 13.

[6] K. Kernaghan, B. Marson, S. Borins: *The New Public Organisation,* Institute of Public Organisation of Canada, Toronto 2000.

[7] E. Ferlie, J. Hartley, S. Martin (ed.): *Changing Public Service Organisations. Current Perspectives and Future Prospects,* „British Journal of Management" nr 14/2003, s. 1-10.

[8] White Paper: *European Governance,* COM(2001) 428, lipiec 2001 r.

[9] *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji zadań publicznych*, opracowanie Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Polityki Regionalnej, Warszawa 2005, s. 3.

między sektorem publicznym oraz prywatnym w celu realizacji projektu lub świadczenia usług tradycyjnie realizowanych przez sektor publiczny, gdzie obie strony osiągają korzyści odpowiednie do stopnia wykonywanych przez nie zadań. Dzięki umożliwieniu każdemu z sektorów robienia tego, co potrafi najlepiej, usługi publiczne oraz infrastruktura są realizowane i dostarczane w najbardziej efektywny ekonomicznie sposób. Celem partnerstwa jest zatem kształtowanie takich stosunków między stronami, aby ryzyko ponosiła ta strona, która najlepiej potrafi je kontrolować[10]. W takim ujęciu instytucja partnerstwa publiczno-prywatnego staje się instrumentem wpływającym na metody i formy działań administracji publicznej, a po części również na kształtowanie katalogu zadań publicznych na rzecz społeczeństwa, ze względu na brak odpowiednich środków publicznych na ich pełną realizację. Powszechnie w literaturze partnerstwo publiczno-prywatne jest traktowane jako metoda realizacji zadań publicznych przez sektor publiczny[11]. Widzielibyśmy jednak tę instytucję prawną jako instrument wpływający na zmianę modelu funkcjonowania administracji publicznej w państwie, dlatego że partnerstwo jest mechanizmem wykorzystującym i skupiającym w synergiczny sposób potencjał dwóch sektorów: publicznego i prywatnego[12]. Kluczowymi elementami sektora prywatnego są zwłaszcza: dyscyplina – w celu maksymalizacji wydajności, szersze możliwości podejmowania ryzyka, większe skoncentrowanie na wymaganiach i oczekiwaniach klientów, doświadczenie w dziedzinie zarządzania oraz *know-how*. Strona publiczna z kolei, traktując partnerstwo publiczno-prywatne jako narzędzie do uzyskania lepszych usług publicznych, a nie jako instrument sam w sobie[13], pozwoli na lepsze wykorzystanie tej instytucji nie tylko w wykonywaniu zadań publicznych, lecz również w sferze usprawnienia modelu zarządzania publicznego.

Dlaczego akurat PPP?

Zaspokajanie potrzeb społecznych przez władzę publiczną w sposób optymalny dla społeczeństwa jest motorem trwania tej władzy. Administracja publiczna musi ciągle śledzić i podążać za oczekiwaniami społecznymi, by na bieżąco móc podejmować stosowne działania i interwencje. Przystępując do konkretnego projektu ze sfery użyteczności publicznej, strona publiczna musi odpowiedzieć sobie na pytanie, czy nowa usługa jest ekonomicznie

[10] European Commission, *Guidelines for successful public-private partnerships;* B. P. Korbus, M. Strawiński: *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych,* wyd. I, Warszawa 2006, s. 19.

[11] A. Ghobadian, D. Gallear, N. O'Regan, H. Viney: *Public-Private Partnerships. Policy and experience,* Palgrave Macmillan, 2004, s. 4; E. R. Yescombe: *Public-Private Partnerships. Principles of policy and finance,* Butterworth – Heinemann, 2011, s. 3.

[12] A. Ghobadian, D. Gallear, H. Viney, N. O'Regan: *Future of the Public-Private Partnerships,* [w:] A. Ghobadian, D. Gallear, N. O'Regan, H. Viney: *Public-Private Partnerships. Policy...* **op.cit., s.** 272.

[13] A. Smith: *Delivering Better Public Services – PPP as a Means to an End,* Institute for Public Policy Research (IPPR) z 2000 r., s 127-131.

uzasadniona oraz niezbędna do zaspokajania potrzeb społecznych. Następnie należy wybrać optymalny model budowy i aktywa, za pomocą których będzie świadczona dana usługa – model partnerstwa lub może klasyczne zamówienie publiczne. Odpowiedzi należy poszukiwać w dwóch obszarach. Po pierwsze, czy partnerstwo publiczno-prywatne oferuje lepszy wskaźnik ceny do jakości (*value for money*) w porównaniu z klasycznym zamówieniem publicznym oraz czy projekt realizowany w formule partnerstwa będzie oferował najlepszy wskaźnik ceny do jakości. Przy tak analitycznym podejściu istnieje duże prawdopodobieństwo, że podjęte decyzje będą właściwe. W takim ujęciu partnerstwo publiczno-prywatne staje się instrumentem zmuszającym władzę publiczną do zwiększonej staranności oraz refleksji nad działaniami realizowanymi na rzecz społeczeństwa. W tym elemencie upatrywalibyśmy wyższości modelu współpracy partnerskiej nad klasycznymi zamówieniami publicznymi. Na rozumienie partnerstwa publiczno-prywatnego jako szczególnego sposobu wykonywania władzy publicznej, opartego na zasadach nowego zarządzania publicznego wykorzystującego instrumenty charakterystyczne dla sektora prywatnego, zwracano już wcześniej uwagę w literaturze przedmiotu[14]. Dominuje jednak podejście rozumienia PPP jako instrumentu umożliwiającego realizację zadań publicznych w wyniku współpracy zainteresowanych stron[15]. Myślimy jednak, że stopniowo będzie następowała w sektorze publicznym zmiana polegająca na traktowaniu PPP również jako instrumentu umożliwiającego zmiany w modelu zarządzania publicznego, prowadzące w konsekwencji do zmiany całej administracji publicznej, aby sprawniej podążała za wyzwaniami współczesności.

Partnerstwo publiczno-prywatne staje się też instrumentem łagodzącym niekorzystne skutki prywatyzacji bezpośredniej. Społeczeństwo, negatywnie oceniając postępującą prywatyzację sektora publicznego, wymusza na władzy publicznej poszukiwanie coraz to nowych metod zaspokajania potrzeb publicznych oraz form sprawowania władzy. Wszelkie formy prywatyzacji sektora publicznego powodują obniżanie pomocy społecznej oraz zabezpieczeń socjalnych pracowników sektora publicznego. Ujemne konsekwencje takich działań mogą być znacznie ograniczone dzięki wykorzystaniu instrumentów związanych z partnerstwem publiczno-prywatnym. PPP nie jest bezbolesne społecznie w działaniach administracji publicznej, gdyż powoduje również redukcję pracowników sektora publicznego, a w ślad za nią zmniejszanie się liczby członków związków zawodowych, przez co następuje ograniczenie ich wpływów w sektorze publicznym[16].

[14] G. Dewulf, A. Blanken, M. Bult-Spiering: *Strategic issues in public private partnership*, Iowa, 2012, s. 3 i n.
[15] W. Heinz, C. Scholz: *Public Private Partnershipim Stadtebau. Erfahrungen aus der kommunalen Praxis*, Stuttgart, 1996, s. 25; G. Freiherr: *Public Private Partnership in der Bauleitplanung – Moglichkeiten und Grenzen*, 2000 r., s. 288.
[16] Problematyką tą zajmowali się: A. Panasiuk: *System Zamówień Publicznych. Zarys wykładu*, Warszawa 2013; D. Corry: *High Noon for the cowboys*, „Public Finance" 2003 r., July 18-24; S. Szymanski: *CCT a clean solution?*, „New Economy", vol. 1, nr 2, Dryden Press/IPPR.

Jest jednak instrumentem znacznie łagodniejszym społecznie od klasycznej prywatyzacji, mimo że często jest uznawane za instrument prywatyzacji formalnej[17]. W szerokich kręgach społeczeństwa jest uważane za formę prywatyzacji, gdyż narusza i zmienia istniejący w sektorze publicznym *status quo*[18]. Wykorzystując partnerstwo międzysektorowe, władza publiczna powinna zatem skoncentrować się na właściwej polityce informacyjnej skierowanej do społeczności, dla których usługi publiczne świadczone będą przez partnerów prywatnych. Ważnym elementem dobrze zbudowanego systemu informacyjnego jest odpowiednia edukacja społeczeństwa w zakresie usług publicznych oraz możliwości prawnych ich wykonywania. Pozwoli to na uzmysłowienie potrzeb i sposobów ich realizacji przez władze publiczne. Może to być, z jednej strony, krok do pokonania mentalnej bariery społecznej ograniczającej rozwój partnerstwa w sektorze publicznym. Oczywiście nieodzownym elementem całego systemu musi być również element pozwalający na poznanie potrzeb oraz ocen użytkowników końcowych usług publicznych realizowanych przez sektor publiczny[19]. Z drugiej zaś strony, jasno zaplanowane działania wpływają na pogłębianie zaufania społeczeństwa do władzy publicznej, umacniając tę władzę. Dobrze przygotowane i przeprowadzone przedsięwzięcia, opierające się na współpracy międzysektorowej, również mogą służyć umocnieniu władzy i stać się przez to jednym z instrumentów zarządzania publicznego. Wykorzystanie w praktyce instrumentów partnerstwa publiczno-prywatnego pomoże sektorowi publicznemu skoncentrować się bardziej na jednostce, aby w jak najszerszym zakresie zabezpieczyć jej potrzeby. Ukierunkowanie działań administracji publicznej, by w polu widzenia był obywatel, stanowi jedno z założeń koncepcji *good governance*[20].

Wpływ polityczny

Stworzenie modelu najbardziej wydajnej i efektywnej współpracy sektora publicznego z sektorem prywatnym na gruncie realizacji zadań publicznych jest dość trudnym zadaniem[21]. Jednym z elementów zasadniczo wpływającym na model takiej współpracy jest stopień i zakres politycznego uwikłania w wykonanie

[17] C. Greve, G. Hodge: *The challenge of public-private partnership learning from international experience,* Norfolk, 2005, s. 1; U. Schliesky [w:] H. J. Knack, H. G. Henneke: *Verwaltungswerfahrensgesetz. Kommentar,* Koln, 2010, s. 1174.

[18] D. Corry: *New Labour and PPPs,* [w:] A. Ghobadin, D. Gallear, N. O'Regan, H. Viney: *Public Private Partnerships. Policy and Experience,* Palgrave Macmillan, New York, 2006, s. 24 i n.

[19] W literaturze przedmiotu problemem tym zajmowali się: A. Gray, *Management, accountability and public sector reform,* [w:] R. Boyle, T. MacNamara: *Governance and Accountability. Power and Responsibility in the Public Sektor,* Dublin Institute of Public Administration, 1998; D. Chandler: *Active citizens and the terapeutic State. The role of democratic participation in local government reform,* „Policy and Politics", 2000, vol. 29, nr 1, s. 3-14.

[20] Patrz szerzej W. Rudolf: *Koncepcja governance i jej zastosowanie. Od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy,* Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oeconomica 245 z 2010 r., s. 73-75.

[21] E. Gawel: *Political drivers of and barriers to Public-Private Partnerships. The role of political involvement,* [w:] *Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät Faculty of Economics and Management*, „Science Working Paper", No. 98, September 2011, s. 1 i n.

określonych zadań. Powstaje więc pytanie – jaką rolę odgrywają wpływy polityczne przy realizacji zadań publicznych w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego?

Podejmując próbę odpowiedzi, należy przede wszystkim zwrócić uwagę na różnorodność podmiotów operujących w sektorze publicznym. Powoduje ona, że różne są cele, strategie oraz podejście organizacyjne do wykorzystywania zasobów podmiotów trzecich przy realizacji zadań publicznych. Różnorodność prawno-organizacyjna implikuje również powstawanie różnych kręgów interesów, których zaspokojenie może odbywać się przez określone formy i metody działań sektora publicznego. Tak widziane wpływy polityczne określonych ośrodków władzy (centralnej, jak i szczególnie lokalnej), wsparte mniej lub bardziej formalnymi działaniami lobbystów, oddziałują na projektowanie i wdrażanie rozwiązań partnerstwa publiczno-prywatnego.

Przede wszystkim na samym początku musi być podjęta polityczna decyzja co do modelu realizacji zadań publicznych przez określony podmiot publiczny, podyktowana oczekiwaniami społeczeństwa, możliwościami finansowania budżetowego oraz prowadzenia sprawnej kontroli wykonania zadań. Partnerstwo publiczno-prywatne, jako swoistego rodzaju instrument realizacji zadań publicznych w sytuacji braku środków publicznych, jest często wykorzystywane w grze politycznej. Szczególnie jest to widoczne w okresach przedwyborczych, kiedy niezbędne staje się pozyskanie głosów społeczeństwa. Każda forma realizacji zadań staje się wtedy mile widziana, byleby zyskać zaufanie społeczne. Na kwestie wykorzystywania partnerstwa jako środka kampanii wyborczych zwracano już wielokrotnie uwagę w literaturze przedmiotu[22].

Duży wpływ na możliwości wykorzystania nowoczesnych instrumentów zarządzania sektorem publicznym ma często słabe polityczne przewodnictwo, motywowane bardziej lokalnymi niż narodowymi interesami[23]. Trudno jest w takich okolicznościach realizować duże inwestycje infrastrukturalne, takie jak lotnisko centralne czy kolej dużych prędkości, stosunkowo łatwe jest wdrożenie projektów mających znaczenie lokalne, na przykład lotnisko w Lublinie czy też planowane w Gdyni. Lokalne inwestycje mają to do siebie, że gdy zostaną ukończone, pozostają z mieszkańcami, obciążając budżety lokalne, zatem właściwe planowanie oraz rozpoznanie potrzeb jest kluczowe dla ich powodzenia i zadowolenia mieszkańców. Jak wynika z badań przeprowadzonych przez Ministerstwo Gospodarki, jedną z barier utrudniających zaangażowanie podmiotu publicznego w projekty partnerstwa publiczno-prywatnego jest

[22] Patrz S. Byers: *Public Private Partnership and PFI*, Speech to the Social Market Fundation, 3 June 2003, London; S. Parker: *Bleir promises more radical reform of public services*, „The Guardian", 16 May 2001; D. Corry: *New Labour and PPPs*, [w:] A. Ghobadin, D. Gallear, N. O'Regan, H. Viney: *Public Private Partnerships. Policy...*, op.cit. s.24-35.

[23] Patrz szerzej S. Farrell: *Financing European Transport Infrastructure. Policies and Practice in Western Europe*, Polgrave, London, 1999, s. 18.

brak politycznej akceptacji dla tego typu przedsięwzięć[24].

Zaangażowanie decydentów politycznych w wybór metody realizacji zadań publicznych może być, z jednej strony, czynnikiem ułatwiającym wdrożenie projektów opartych na współpracy międzysektorowej, a nie tylko na klasycznych zamówieniach, z drugiej jednak strony, może stanowić pewną barierę. Na pewno będzie się tak działo, jeśli polityczne korzyści wezmą górę nad korzyściami dla interesu publicznego. Polityczna akceptacja realizacji zadań w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego może wynikać z braku faktycznych możliwości wykonawczych z powodu niewystarczających zasobów publicznych (w szczególności środków budżetowych), jak również z możliwości wykorzystania doświadczeń sektora prywatnego i ich zaszczepienia na gruncie publicznym. Jak widać, sama natura projektów partnerstwa publiczno-prywatnego sprawia, że są one szczególnie podatne na wpływy polityczne. Kiedy partnerstwo publiczno-prywatne jest traktowane jako odrębna struktura organizacyjna, a nie jako relacje zbiorowe pomiędzy autonomicznymi partnerami[25], wtedy można powiedzieć, że w pełni wpływa na działania administracji publicznej. Sprawne zarządzanie sferą publiczną będzie możliwe tylko wówczas, gdy administracja będzie skoncentrowana na optymalnym zaspokajaniu potrzeb społecznych i akceptowalnym wpływie polityki. Właściwe zdefiniowanie struktury organizacyjnej przedsięwzięć realizowanych we współpracy międzysektorowej pozwoli na stopniowanie wpływów politycznych w sferze dotychczas objętej tymi wpływami, dzięki wprowadzeniu podmiotów prywatnych jako bezpośrednio świadczących usługi dla społeczeństwa. Ponadto umożliwi uzyskanie optymalnego poziomu świadczenia usług publicznych, dzięki pozyskaniu przez sektor publiczny potencjału sektora prywatnego.

Jaki model administracji publicznej?

We współczesnym świecie nie ma obecnie miejsca na czystą postać funkcjonowania administracji publicznej jako administracji scentralizowanej czy zdecentralizowanej. Zwyciężające w ostatnim czasie koncepcje NPM na gruncie administracji publicznej czy też ich twórcza emanacja w postaci *good governance* stopniowo pogłębiają decentralizację w sposobie sprawowania władzy. Ale czy kierunek, w którym zmierza obecnie sektor publiczny jest kierunkiem właściwym? Wydaje się, że zbytnie oddalenie się administracji publicznej od liderów politycznych, jak i od faktycznego wpływu na wykonywane zadania publiczne spowoduje pojawienie się tendencji centralizacyjnych, opartych na scentralizowanym strategicznym sposobie zarządzania.

[24] Jak wynika z *Raportu o rynku PPP,* na podstawie badania przeprowadzonego przez Ministerstwo Gospodarki w 2013 r., brak politycznej akceptacji dla PPP stanowi barierę utrudniającą zaangażowanie podmiotu publicznego w tego typu przedsięwzięcia.

[25] A. Akintoye, M. Beck, C. Hardcastle: *Public-Private Partnerships Managing risk and opportunities,* Blackwell Science, 2003, s. 6.

Choć, jak powszechnie wskazuje się w literaturze, zdecentralizowane formy sprawowania władzy publicznej mają liczne zalety, to nie są one jednak tak skuteczne w strategicznym planowaniu rozwoju państwa, jak to ma miejsce w modelu administracji scentralizowanej[26]. Centralna administracja publiczna zupełnie inaczej postrzega konieczność wykonania określonych zadań publicznych niż czynią to władze lokalne, dla których priorytetem może być budowa lotniska regionalnego zamiast lotniska centralnego. W pierwszym wypadku bezpośredni splendor udanej inwestycji oraz potencjalne przyszłe apanaże w postaci głosów wyborczych spłyną bezpośrednio na władze lokalne, zaś w drugim wypadku być może potrzeby publiczne bardziej zostaną zaspokojone, ale nie będzie za tym szło poparcie wyborców. Centralna administracja publiczna staje się zatem fikcyjnym podmiotem działającym w celu zaspokojenia ogólnospołecznego interesu publicznego. Z kolei administracja lokalna prowadzi działalność na własny interes, realizując potrzeby nie zawsze społeczności lokalnych, ale na pewno niektórych wpływowych grup interesów.

Pojawia się zatem miejsce dla administracji łączącej w swoim działaniu te dwie formy sprawowania władzy publicznej. Polityka publiczna oparta na prywatyzacji sfery publicznej przyniosła już pozytywne efekty, lecz należy pamiętać, że z drugiej strony, zaczęły pojawiać się obawy obywateli o bezpieczeństwo rozumiane w kontekście sprawnie funkcjonującej administracji publicznej. W takich okolicznościach partnerstwo publiczno-prywatne staje się instrumentem ograniczającym zakres prywatyzacji sfery publicznej, przy jednoczesnym efektywniejszym zaspokajaniu potrzeb społecznych. Sektor publiczny nie traci przy tym narzędzi sprawowania kontroli poczynań podmiotów prywatnych wykonujących określone zadania na rzecz sektora publicznego. Przedsięwzięcia wdrażane w modelu współpracy partnerskiej łączą zatem w sobie zalety modelu administracji scentralizowanej i modelu administracji zdecentralizowanej.

Administracja zdobywająca doświadczenie

Bardzo często podkreśla się, że głównym powodem nawiązywania współpracy przez sektor publiczny z sektorem prywatnym będzie możliwość wykorzystania wiedzy tego ostatniego oraz skorzystania z jego środków finansowych[27]. Doświadczenia zdobyte podczas realizacji zadań w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego mogą przyczynić się do lepszego przygotowania sektora publicznego do stojących przed nim wyzwań, jak również oddziaływać na procesy przekształcania się samej administracji publicznej. W tym miejscu postawilibyśmy pytanie, czy partnerstwo publiczno-prywatne może mieć wpływ na reformę administracji publicznej. W literaturze

[26] B. Kudrycka, B. Guy Peters, P. J. Suwaj: *Nauka administracji*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 565.

[27] Patrz J. Delmon: *International Project Finance and Public Private Partnership*, London, 2010, s. 1 i n.; E. Sadka: *Public-Private Partnership. A. Public economics perspective*, New York, 2006, s. 3.

już kilka lat temu zwracano uwagę na korzyści, jakie wnosi współpraca międzysektorowa do rozwoju samej administracji publicznej[28]. Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma długoterminowej współpracy międzysektorowej, z jednej strony, umożliwia sektorowi publicznemu uzyskanie dostępu do prywatnych zasobów (finansowych, technologicznych, osobowych, doświadczenia), z drugiej zaś służy zdobyciu doświadczenia przez ten sektor, szczególnie w zarządzaniu projektowym. Podkreślić należy, że w tego rodzaju projektach przepływ *know-how* i zasobów będzie następował raczej w jednym kierunku, to jest ze strony prywatnej do publicznej, niż w obu kierunkach[29]. Mogą zdarzyć się również sytuacje, kiedy to obie współpracujące strony będą uczyć się od siebie i czerpać korzyści na przyszłość[30].

Wykorzystując partnerstwo publiczno-prywatne do zadań publicznych, sektor publiczny styka się bezpośrednio z nowymi instrumentami zarządzania, jak i nowymi procedurami, opartymi na podejściu projektowym. Sam fakt zaangażowania się w projekt oparty na współpracy wymaga zmian w myśleniu w administracji publicznej, w którym dominuje hierarchizacja struktur, a przez to silne zbiurokratyzowanie. Wspólna realizacja zadań publicznych wymaga zmian w myśleniu i samym podejściu administracji publicznej. Na pewno przyczyni się do zmniejszenia zbiurokratyzowanej struktury organizacyjnej podmiotu publicznego, zdefiniowania celu oraz jasnych potrzeb, co będzie prowadziło do ekonomizacji działań administracji, a przez to działania takie będą się wpisywały w tendencje związane z NPM[31].

Wprowadzenie podmiotów prywatnych do realizacji zadań publicznych, dotychczas zmonopolizowanej przez sektor publiczny, wiedzie do polaryzacji stanowisk lokalnych grup interesu oraz lokalnych społeczeństw w ocenie świadczonych usług publicznych. W konsekwencji prowadzi do pytania: kto jest lepszym wykonawcą – sektor prywatny, czy może sektor publiczny. Taki dylemat może być wykorzystywany w politycznych rozgrywkach, które nie będą służyły promowaniu tego modelu współpracy.

Uważamy, że dzięki stosowaniu partnerstwa publiczno-prywatnego stopniowo zmienia się rola administracji publicznej, dotychczas odpowiedzialnej samodzielnie

[28] K. Schedler & I. Proeller: *New Public Management,* Bern: Haupt, 2006, s. 16-17. Przedmiotowa problematyka została również poruszona w wydaniu zbiorowym pt. *Statusreport Verwaltungsreform – eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren*, Auflage Berlin, Ed. Sigma (zus. mit Werner Jann, Jörg Bogumil, Geert Bouckaert, Dietrich Budäus, Lars Holtkamp, Leo Kißler, Erika Mezger, Christoph Reichard und Hellmut Wollmann; erste Auflage erschienen, 2004).

[29] G. W. Hanss: *Owercoming competitive disadvantages of public-private partnerships and their financing models,* [w:] *Annals of Public and Cooperative Economics,* 2001, vol. 72, nr 3, s. 393-411.

[30] A. Panasiuk: *System zamówień publicznych,* op. cit., s. 238.

[31] J. Bogumil: *Ökonomisierung der Verwaltung. Konzepte, Praxis, Auswirkungen und Probleme einer effizienzorientierten Verwaltungsmodernisierung,* [w:] R. Czada, R. Zintl (eds.), *Politik und Markt. Politische Vierteljahresschrift,* Special Issue 34, 2004, s. 209-231; E. Mezger, K. Schneider: *Die Grenzen privater Beteiligung an öffentlichen Aufgaben,* [w:] W. Jann, M. Röber, H. Wollmann (eds.), *Public Management. Grundlagen, Wirkungen, Kritik,* Berlin, 2006, s. 49-59.

przed społeczeństwem, a obecnie zmierzającej w kierunku sprawowania nadzoru nad świadczeniem usług w sposób optymalny oraz zagwarantowania, że dane zadania publiczne zostaną zrealizowane.

Partnerstwo publiczno-prywatne można zatem uznać za instrument służący redefinicji roli i zakresu zadań administracji publicznej. Wydaje się, że dzięki partnerstwu międzysektorowemu można nakreślić nową rolę administracji publicznej, jako administracji nadzorującej wykonanie zadań publicznych przez podmioty trzecie i jednocześnie ponoszącej pełną odpowiedzialność za ich jakość. Tym samym sektor publiczny, w wyniku podejmowanych działań związanych z realizacją nałożonych nań zadań publicznych, sam określa swoją rolę w społeczeństwie. Dyskusja w środowiskach naukowych, jaka miała miejsce w związku z ruchem *new public management*, powoli traci na znaczeniu[32], gdyż wszelkie możliwe zmiany w teorii nowego publicznego zarządzania są wynikiem dynamizmu zmian samej administracji publicznej, powodujących jej przekształcanie w kierunku dobrego zarządzania.

Kontrola realizowanych zadań

Czynnikiem wpływającym na sposób i zakres realizacji zadań publicznych przez sektor publiczny nadal pozostaje interes publiczny. Ponieważ trudno jednoznacznie zdefiniować to pojęcie, pojawiają się możliwości wykorzystywania interesu publicznego w działaniach zmierzających do zaspokajania partykularnych politycznych interesów. Realizacja zadań publicznych w interesie publicznym przez sektor publiczny może następować na podstawie konwencjonalnych instrumentów prawnych, takich jak finansowanie budżetowe, klasyczne zamówienia publiczne, lecz przy braku wystarczających środków finansowych będzie w konsekwencji prowadziła do zaciągania długu. Z politycznego punktu widzenia zadłużanie się podmiotów sektora publicznego jest akceptowalne, ponieważ spłata następuje w przyszłości (być może już przez inną ekipę sprawującą władzę), a korzyści będą poczytywane za zasługę obecnych decydentów. Zapomina się jednak o limitach zadłużenia, a w związku z tym pojawia się potrzeba znalezienia nowej formy realizacji zadań publicznych, która nie zwiększałaby poziomu istniejącego długu. W takich wypadkach modele oparte na współpracy międzysektorowej zaczynają odgrywać coraz większą rolę, jako instrumenty wpływające na sprawniejsze zarządzanie sektorem publicznym. Wykorzystanie

[32] Problematyką zajmowali się: F. Naschold: *The Modernisation of the Public Sector in Europe. A. Comparative Perspective on the Scandinavian Experience*, Helsinki, 2006; James P. Pfiffner: *Traditional Public Administration versus The New Public Management. Accountability versus Efficiency,* [w:] *Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung. Festschrift fur Klaus Konig,* A. Benz, H. Siedentopf, and K.P. Sommermann (eds.), Berlin, Germany, Duncker & Humbolt, 2004, s. 443-454; B. G. Peters: *The Future of Governing,* 2nd ed., Lawrence KS, University Press of Kansas 2001, s. 3-12; K. Konig: *Public Administration-Post-Industrial, Post-Modern, Post-Bureaucratic,* [w:] *New Trends in Public Administration and Public Law,* European Group of Public Administration, Budapest University of Economic Sciences, Center for Public Affairs Studies, 1996, s. 39; D. F. Kettl: *The Global Public Management Revolution,* Washington: Brookings, 2000, s. 59.

instrumentów partnerstwa publiczno-prywatnego niesie również ze sobą pewne niebezpieczeństwa związane z pojawianiem się obszarów dających możliwość wystąpienia nepotyzmu i kumoterstwa ze strony politycznych decydentów. Wynika to z tego, że część obszarów dotąd zarządzanych przez sektor publiczny przechodzi na stronę prywatną, gdzie nie występują instrumenty charakterystyczne dla sektora publicznego, takie jak przejrzystość, otwartość, konkurencyjność. Decydenci sektora publicznego muszą również zdawać sobie sprawę z tego, że wykorzystując instrumenty oparte na współdziałaniu międzysektorowym, tracą powoli wpływy i kontrolę nad sferą zadań wykonywanych przez partnerów prywatnych. Jest to kolejny przykład postępującego zmniejszania się roli administracji publicznej we współczesnym państwie.

W związku z powyższym ważną rolą administracji publicznej staje się właściwa kontrola sposobu świadczenia usług publicznych na rzecz społeczeństwa. Na pewno nie można przyjąć założenia, że usługi publiczne świadczone przez podmioty spoza sektora publicznego mogą być kontrolowane w taki sam sposób, jak w jednostkach sektora finansów publicznych[33]. Dlatego też powstaje potrzeba określenia odpowiednich kompetencji administracji publicznej do sprawnego kontrolowania realizacji zadań publicznych oraz świadczenia usług publicznych. Nie należy jednak zapominać, że dobrze zorganizowane przedsięwzięcie wdrażane we współpracy międzysektorowej zawsze pozwala partnerowi publicznemu na kontrolę działań podejmowanych przez partnera prywatnego, stałe monitorowanie zachodzących procesów biznesowych, kontrolę płatności oraz jakości wykonywanych zadań[34]. Sfera kontroli będzie więc nierozerwalnie związana z kontraktami zawartymi z podmiotami prywatnymi, a zatem działania administracji publicznej z gruntu publicznoprawnego zaczynają się przesuwać na grunt prywatnoprawny. Widzielibyśmy w takim działaniu bardzo ważny czynnik, wpływający na całą strukturę realizacji i kontroli przedsięwzięcia, a mianowicie pełną odpowiedzialność sektora publicznego za zadania publiczne, który będzie kształtował model wzajemnych relacji partnerskich. To właśnie odpowiedzialność sektora publicznego stanowi bezpiecznik

[33] Na społeczno-polityczny wymiar zmiany działań administracji publicznej wskazywali D. Grimsey, M. K. Lewis (eds.): *The Economics of Public Private Partnerships*, Cheltenham 2005 r.; J.-E. De Bettignies, Th. W. Ross: *The Economics of Public-Private Partnerships,* „Canadian Public Policy" nr 30/2004, s. 135-154.

[34] Na potrzebę dobrze zorganizowanego systemu kontroli realizowanych zadań publicznych w projektach PPP zwracano uwagę wielokrotnie w literaturze przedmiotu: J. Tizard: *Diversity and Contestability. The Key to Public Service Modernization,* [w:] A. Ghobadin, D. Gallear, N. O'Regan, H. Viney: *Public Private Partnerships. Policy...,* op.cit. s. 139; A. Panasiuk: *System zamówień publicznych. Zarys wykładu. Klasyczne zamówienia publiczne. Partnerstwo publiczno-prywatne,* Warszawa 2013; W. Gonet: *Uwagi o umowie o partnerstwo publiczno-prywatne*, „Przegląd Legislacyjny" nr 6/2006, s. 71; A. Gajewska-Jedwabny, P. Rambold: *Przebieg transakcji PPP*, [w:] A. Gajewska-Jedwabny: *Partnerstwo publiczno-prywatne,* Warszawa 2007, s. 106.; M. Kania: *Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Studium administracyjnoprawne,* Katowice 2013, s. 322-323.

sprawnego działania państwa, z tego względu, że – jak się podnosi w literaturze – realizacja zadań publicznych przez sektor prywatny może wpływać na suwerenność i ograniczać demokratyczną kontrolę administracji publicznej[35]. Naszym zdaniem, odpowiedzialność sektora publicznego będzie stymulować powstawanie instrumentów wpływających na zabezpieczanie interesu publicznego. Jest to o tyle istotne, że przy tego typu przedsięwzięciach mamy do czynienia z diametralnie różnymi interesami współpracujących stron, wynikającymi z ich istoty. Przyjęcie idealnego modelu w projektach opartych na współpracy jest bardzo trudne ze względu na istotne różnice (często ideowe), jakie występują między partnerami pochodzącymi z różnych sektorów. Istotą funkcjonowania podmiotów w sektorze publicznym będzie, co do zasady, osiągnięcie celów publicznych urzeczywistniających interes publiczny. W przypadku podmiotów z sektora prywatnego celem funkcjonowania będzie kumulowanie profitów z prowadzonej działalności. Powyższą różnicę można sprowadzić do występowania po stronie publicznej politycznego ryzyka w oczekiwaniach ze strony władzy publicznej lub obywateli, zaś po stronie sektora prywatnego – ryzyka rynkowego w postaci nieosiągnięcia założonych wyników z prowadzonej działalności. Podmioty sektora publicznego koncentrują się bardziej na unikaniu ryzyka oraz potencjalnej odpowiedzialności, podczas gdy podmioty sektora prywatnego koncentrują się na możliwościach rynkowych, analizie ryzyka oraz podejściu innowacyjnym. W strategicznym podejściu podmiotu publicznego do projektu opartego na współpracy można dostrzec minimalizację oczekiwań oraz niepewność co do kosztów wdrożenia projektu, co w znacznej mierze stwarza barierę mentalnego podejścia do osiągnięcia sukcesu przez ten sektor. Z kolei strategicznym działaniem sektora prywatnego będzie minimalizacja potencjalnego ryzyka politycznego (szeroko rozumianego) i opanowanie kosztów organizacyjnych projektu. Konsekwencją powyższego będzie nacisk przez stronę publiczną na ograniczanie ryzyka w zawieranej umowie, zmierzający do dominacji strony publicznej[36]. Wracając do kwestii utraty przez sektor publiczny części swoich zadań na rzecz sektora prywatnego w wyniku przedsięwzięć realizowanych w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego, należy zauważyć również, że w takich projektach kontrola administracji publicznej ulega zawężeniu, a wręcz powiedzielibyśmy, przekształceniu w kontrolę *stricte* kontraktową, na rzecz zwiększenia kontroli rynku. Tym bardziej, że zwiększanie przejrzystości procesu realizacji projektów opartych na partnerstwie

[35] Przedmiotową problematykę porusza w swoim opracowaniu E. Grande, L. W. Pauly (eds.), *Complex Sovereignty. On the Reconstitution of Political Authority in the 21st Century*, Toronto 2005; W. Rügemer: *Maut und Mehr. Toll Collect oder der Ausverkauf der Politik*, Blätter für deutsche und internationale Politik, 2004, s. 415-426.

[36] A. Panasiuk: *System zamówień publicznych*, op. cit., s. 251-254.

publiczno-prywatnym jest jednym z istotnych czynników ich finalnego powodzenia.

Podstawy działania

Administracja publiczna działa na podstawie i w ramach ustanowionego prawa. Jeżeli dokładnie przyjrzymy się procesowi legislacyjnemu, a zwłaszcza temu, kto najczęściej występuje z inicjatywą legislacyjną, otrzymamy odpowiedź, że to sama administracja publiczna definiuje podstawy i zakres swoich zadań. Zasadniczo zakres zadań publicznych powinien być wynikiem analizy oczekiwań społeczeństwa, ale czy faktycznie tak jest? Możliwość wpływania na kształt rozwiązań prawnych i samodzielne definiowanie zakresu swoich powinności względem społeczeństwa nie oznacza wcale, że będą to powinności w pełni tożsame z oczekiwaniami społecznymi. Na zakres zadań administracji publicznej wpływają bowiem takie czynniki, jak: przyjęte strategie, polityczne ambicje, naciski lokalnych grup interesów. Dopiero na samym końcu zazwyczaj znajdują się potrzeby wyborców. Podstawowym motorem działania sektora publicznego jest chęć utrzymania władzy, co nie zawsze będzie się przejawiać zaspokajaniem niezbędnych potrzeb społecznych, lecz raczej skoncentruje się na działaniach zwiększających zaufanie do władzy publicznej. Dlatego, jak słusznie zauważono już w literaturze, istnieją złożone różnice między zaspokajaniem potrzeb społeczeństwa przez sektor publiczny a zapewnieniem prawidłowego sposobu sprawowania władzy publicznej. Współpraca międzysektorowa staje się więc łącznikiem między oczekiwaniami społeczeństwa a obowiązkami władzy publicznej. Można jednak dostrzec trudności we właściwym normatywnym zdefiniowaniu takiej współpracy, gdyż projekty partnerstwa publiczno-prywatnego – w przeciwieństwie do klasycznych zamówień publicznych – wymagają elastyczności kontraktujących stron, która powinna wynikać z przepisów obowiązującego prawa w tym zakresie. To regulacje prawne powinny dawać możliwość wykorzystania odpowiednich instrumentów prawnych przez współpracujące strony, aby ich działania były wystarczająco elastyczne dla wspólnej realizacji określonego przedsięwzięcia. Same zaś instrumenty pozwalające na elastyczne zachowania stron muszą być odpowiednio zdefiniowane w treści kontraktu.

Pewnym niebezpieczeństwem dla władzy publicznej wykorzystującej w swoich działaniach instrumenty współpracy partnerskiej może być nieprzewidywalność ich skutków w perspektywie długookresowej. Kontrakty w terminologii partnerstwa publiczno-prywatnego określane są jako „kontrakty niekompletne", w treści których nie można przewidzieć wszystkich postanowień istotnych z punktu widzenia ochrony interesów obu stron, jak i osiągnięcia zasadniczego celu danego kontraktu. Ta nieprzewidywalność wynika z długiego okresu trwania takiego kontraktu (zazwyczaj 20-30 lat), jest także wynikiem niemożności określenia i jednoznacznego zdefiniowania potencjalnego ryzyka, które może wystąpić. Nie da się dokładnie przewidzieć w dłuższej perspektywie, jakie usługi publiczne, w jaki sposób i w jakim zakresie muszą być świadczone przez sektor publiczny. Czy wybudowane szpitale, szkoły lub inna infrastruktura publiczna nie okażą się zbędne ze względu na zmiany

demograficzne, rozwój technologiczny, przekształcenia kulturowe. Zatem niezwykle ważnym elementem współpracy partnerskiej staje się zdefiniowanie instrumentów prawnych pozwalających na podział powstającego ryzyka między kontraktujące strony, rozdział pojawiających się strat i nieprzewidzianych zysków w trakcie życia projektu. Miałoby to służyć zagwarantowaniu maksymalnej pewności prawnej stronom przedsięwzięcia, a sektorowi prywatnemu – osiągnięcie zakładanych komercyjnych celów. Dla sektora publicznego istotnym elementem powinno być właściwe zarządzanie ryzykiem niepowodzenia projektu w trakcie jego realizacji, aby jak najbardziej zminimalizować niezadowolenie społeczne, mogące wpłynąć na wyniki przyszłych wyborów.

Podsumowanie

Dyskusje nad znaczeniem i możliwościami partnerstwa publiczno-prywatnego prowadzone są od wielu lat nie tylko w Europie[37]. Podkreśla się w nich szczególnie rolę, jaką partnerstwo może odgrywać w kształtowaniu polityki sektora publicznego oraz jego udział w związku z brakiem środków publicznych na skuteczną realizację zadań publicznych. Nawet Unia Europejska w pewnym momencie zaczęła dostrzegać znaczenie PPP dla rozwoju sektora publicznego[38]. Wzajemne korzyści mogą dotyczyć różnych sfer i aspektów, poczynając od finansowych, materialnych, a kończąc na zdobywaniu doświadczeń i nowej wiedzy. Nie będzie to jednak możliwe bez osiągnięcia synergii obu sektorów, skierowanej na osiągnięcie nakreślonych celów. Konieczność współpracy pomiędzy partnerami była już od wielu lat przedmiotem uwagi przedstawicieli doktryny[39]. Zaangażowanie sektora prywatnego w świadczenie usług publicznych może przyczynić się nie tylko do zmian w podejściu do tych usług, lecz także może zmienić nastawienie społeczeństwa do władzy publicznej. W wyniku współpracy sektor publiczny otrzymuje możliwość usprawnienia procesów biznesowych dzięki wsparciu i wiedzy osób zarządzających w sektorze prywatnym, a to z kolei może rzutować na wysokość kosztów ponoszonych na realizację określonych zadań, których obniżenie wpłynie na wysokość opłat ponoszonych przez

---

[37] S. P. Osborne: *Introduction: understanding public-private partnerships in international perspective: globaly corvengent or nationally divergent phenomena?,* [w:] S. P. Osborne (ed.): *Public-Private Partnerships. Theory and Practice in International Perspective,* Routledge Advances in Management and Business Studies, London, 2001, s. 1-15.

[38] H. E. Kilian, R.G. Tejsman: *Governing Public Private Partnership. Analizing and managing the process and institutional characteristics of public private partnership,* [w:] S. P. Osborne: *Public-Private Partnership. Theory and Practice...,* op.cit.

[39] M. R. Emmerson: *Power dependency relations,* „American Socjological Review" 1962, vol. 27, s. 31-40; F. W. Scharpf: *Interorganizational policy studies: issues, concepts and perspectives,* [w:] K. Hanf, F. W. Scharpf: *Interorganizational policy-making,* London, 1978; L. D. Rogers, A. D. Whetten: *Interorganizational Coordination. Theory, Research and Implementation,* Iowa State University Press, 1982; H. E. Kilian, R.G. Tejsman: *Governing Public Private Partnership. Analizing and managing the process and institutional characteristics of public private partnership,* [w:] S. P. Osborne: *Public-Private Partnership. Theory and Practice...,* op.cit.

społeczeństwo w związku z dostępem do usług publicznych. To podejście projektowe sektora prywatnego może spowodować odbudowę procesów zarządzających usługami publicznymi w strukturach samego sektora publicznego, a w efekcie usprawnić procesy świadczenia usług publicznych na rzecz społeczności lokalnych. Ponadto doświadczenia obu sektorów mogą przyczynić się do podniesienia kultury pracy oraz usprawnienia procesów zarządczych w instytucjach zajmujących się bezpośrednio wykonywaniem zadań publicznych. Pomimo redukcji kosztów w projektach partnerstwa publiczno-prywatnego, zawsze z drugiej strony następuje inwestycja w ludzi, którzy zostają w danej strukturze organizacyjnej, co skutkuje w przyszłości podniesieniem jakości pracy, a tym samym wpływa na efektywność całego sektora publicznego.

Instytucja partnerstwa publiczno-prywatnego umożliwia zatem zmiany w modelu zarządzania publicznego, powodując przekształcanie się całej administracji publicznej w kierunku administracji odpowiedzialnej za losy całego społeczeństwa. Administracji, która ogranicza zakres prywatyzacji sfery publicznej przy jednoczesnym efektywniejszym zaspokajaniu potrzeb społecznych, jak również aktywnie te potrzeby definiuje, a przez to dokładnie wpisuje się w ramy *good governance*.

dr hab. **ANDRZEJ PANASIUK**
dyrektor Delegatury NIK w Warszawie,
prof. Uniwersytetu w Białymstoku,
KATARZYNA SOLECKA
doktorantka na Wydziale Prawa
Uniwersytetu w Białymstoku

Słowa kluczowe: partnerstwo publiczno-prywatne, administracja publiczna, model zarządzania, *good governance*, potrzeby społeczne

Współpraca międzynarodowa

Zwiększanie efektywności kontroli państwowej

25-lecie Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli

Europejska Organizacja Najwyższych Organów Kontroli (EUROSAI) jest najmłodszą organizacją regionalną Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI), która w stosunkowo krótkim okresie funkcjonowania przekształciła się w główną platformę wymiany wiedzy i doświadczeń oraz współpracy pomiędzy zrzeszonymi w niej europejskimi najwyższymi organami kontroli (NOK). Nie do przecenienia są liczne inicjatywy EUROSAI na rzecz rozwoju narzędzi kontroli państwowej i przyczynienia się do wzrostu jej efektywności.

AGNIESZKA MORAWSKA

Decyzja o utworzeniu EUROSAI zapadła w czerwcu 1989 r. podczas XIII Kongresu INTOSAI w Berlinie. Na Kongresie przyjęto „Deklarację berlińską", w której wezwano społeczność międzynarodową działającą w obszarze kontroli środków publicznych do utworzenia europejskiej organizacji regionalnej INTOSAI.

Na konferencji założycielskiej, 12 listopada 1990 r. w Madrycie, powołano

EUROSAI[1]. Najwyższa Izba Kontroli należała do grupy 30 członków założycieli. Liczba nowych członków systematycznie się zwiększała; ostatnie rozszerzenie miało miejsce w 2008 r., kiedy do organizacji przyłączył się serbski Narodowy Urząd Kontroli. Obecnie EUROSAI liczy 50 członków: 49 krajowych najwyższych organów kontroli oraz Europejski Trybunał Obrachunkowy[2]. Zróżnicowanie pod względem kultur administracyjnych Europy znajduje odbicie w przyjętych systemach organizacji kontroli publicznej poszczególnych krajów i różnych modelach NOK członkowskich. EUROSAI jest wyróżniającą się pod tym względem organizacją regionalną INTOSAI. Podejmowane są w związku z tym działania skierowane na zapewnienie aktywności wszystkich NOK i odpowiednią koordynację inicjatyw regionalnych. Odzwierciedla to między innymi skład Zarządu EUROSAI, którego zadaniem jest monitorowanie i koordynacja działań poszczególnych struktur organizacji. W czasie posiedzeń najwyższe organy kontroli, reprezentujące różne modele organizacyjne i regiony Europy, podejmują decyzje wykonawcze w sprawie dalszego rozwoju organizacji.

Decyzje kierunkowe co do obszarów działań organizacji podejmowane są na odbywającym się raz na trzy lata Kongresie EUROSAI, stanowiącym najwyższy jej organ. Kongres organizowany jest przez NOK rozpoczynający okres przewodniczenia EUROSAI[3].

W latach 2008–2011 Najwyższa Izba Kontroli sprawowała funkcję przewodniczącego EUROSAI i była gospodarzem VII. Kongresu, który się odbył w czerwcu 2008 r. w Krakowie[4]. Warto podkreślić, że lata przewodnictwa NIK w organizacji

[1] Szerzej o historii powstania EUROSAI: A. Kukuła: *EUROSAI – Europejska Organizacja Najwyższych Organów Kontroli*, „Kontrola Państwowa" nr 2/2008.

[2] Informacje o członkach EUROSAI zob. <http://www.eurosai.org/en/about-us/members/>.

[3] Obecnie EUROSAI przewodniczy Powszechna Izba Obrachunkowa Holandii. Ostatni Kongres EUROSAI odbył się w czerwcu 2014 r. w Hadze. Szerzej o tym wydarzeniu: A. Morawska: *IX Kongres EUROSAI w Hadze*, „Kontrola Państwowa" nr 4/2014.

[4] Szerzej na temat VII. Kongresu EUROSAI i priorytetów przewodnictwa NIK: M. Repetowska-Nyc: *Polskie przewodnictwo w EUROSAI – nacisk na jakość kontroli*, „Kontrola Państwowa" nr 3/2008.

wspominane są jako jeden z najbardziej dynamicznych i skutecznych okresów jej rozwoju. W tym czasie, z inicjatywy prezesa NIK, przygotowano pierwszy „Plan strategiczny EUROSAI na lata 2011–2017". Obecnie NIK bierze aktywny udział w jego realizacji.

Plan strategiczny wyznacza współpracę członków organizacji na rzecz wzmocnienia kontroli państwowej w Europie jako misję EUROSAI. Jest ona wykonywana przez promocję dobrego zarządzania, obejmującego odpowiedzialność, przejrzystość i uczciwość, a także budowę ram współpracy i wspieranie NOK członkowskich w sprawowaniu ich mandatów w najlepszy możliwie sposób[5].

Propozycja NIK wdrożenia planu strategicznego spowodowała przebudowę roboczej struktury EUROSAI. Powołano specjalnie cztery zespoły, które czuwają nad dążeniem do osiągnięcia wyznaczonych przez plan głównych celów organizacji: 1) budowa potencjału; 2) standardy; 3) wymiana wiedzy; 4) zarządzanie i komunikacja.

Zespół do spraw 1. celu planu strategicznego pn. „Budowa potencjału"[6] wzmacnia organizację przez pracę nad zwiększeniem efektywności wypracowywanych wspólnie rezultatów oraz pracę w obszarach, które tego wymagają. W zespole podejmowane są dyskusje na temat wzmocnienia niezależności NOK czy też innowacyjnych rozwiązań wprowadzanych w europejskich NOK, jak również działania promujące wykorzystanie tak zwanych otwartych danych w działalności kontrolnej.

Zespół do spraw 2. celu pn. „Standardy"[7] promuje i działa w zakresie wdrożenia międzynarodowych standardów kontroli (ISSAI), aktywnie uczestniczy w przygotowywaniu i uaktualnianiu tych standardów.

Zespół do spraw 3. celu pn. „Wymiana wiedzy"[8] wspiera europejskie NOK w wymianie wiedzy, doświadczeń i dobrych praktyk. Zajmuje się promocją oraz zwiększeniem liczby praktyk i staży w NOK EUROSAI, przygotowywaniem i promocją bazy materiałów informacyjnych wypracowanych przez INTOSAI, EUROSAI i pozostałe organizacje regionalne, koordynacją szkoleń organizowanych w ramach EUROSAI, których tematyka odzwierciedla bieżące wyzwania i problemy europejskich NOK.

W odróżnieniu od pozostałych celów EUROSAI, cel 4. pn. „Zarządzanie i komunikacja"[9] ma charakter horyzontalny. Zespół odpowiedzialny za jego osiąganie zapewnia sprawny przebieg prac nad wdrożeniem postanowień całego „Planu strategicznego" oraz kierowanie organizacją zgodnie z zasadami dobrego zarządzania i efektywnej komunikacji.

Obecnie zespół przygotowuje EUROSAI do ewaluacji jej dotychczasowej

[5] Pełny tekst „Planu strategicznego" zob. <http://www.eurosai.org/handle404?exporturi=/export/sites/eurosai/.content/documents/strategic-plan/Eurosai_Strategic_Plan062014_en.pdf>.
[6] Ang. *Goal Team 1: Capacity Building*.
[7] Ang. *Goal Team 2: Professional Standards*.
[8] Ang. *Goal Team 3: Knowledge Sharing*.
[9] Ang. *Goal Team 4: Governance and Communication*.

działalności. Wkrótce też podejmie przygotowania do opracowania kolejnego planu strategicznego.

W ramach organizacji powołano również grupy robocze i zadaniowe, które zajmują się wymianą wiedzy i doświadczeń, a także przygotowaniem narzędzi wykorzystywanych w kontroli danego obszaru. Należą do nich: grupa robocza ds. kontroli środowiskowych, grupa robocza ds. wykorzystania funduszy na rzecz katastrof i klęsk żywiołowych, grupa robocza ds. technologii informatycznych oraz grupa zadaniowa ds. kontroli i etyki. NIK aktywnie uczestniczy w pracach tych grup, prezentuje najlepsze doświadczenia i praktyki NOK oraz korzysta ze zdobywanej wiedzy i dobrych praktyk.

W latach 1999–2008 Najwyższa Izba Kontroli przewodniczyła pracom grupy roboczej ds. kontroli środowiskowych; zainicjowała w tym czasie liczne kontrole równoległe przeprowadzone w ramach grupy, które od tamtej pory stały się istotnym aspektem współpracy NOK w Europie. Ponadto od 2014 r. NIK pełni funkcję przewodniczącego grupy roboczej ds. kontroli informatycznych[10].

EUROSAI jest otwarta na współpracę także z partnerami zewnętrznymi. W ramach INTOSAI cyklicznie organizuje konferencje z sąsiednimi organizacjami regionalnymi: Azjatycką Organizacją Najwyższych Organów Kontroli (ASOSAI), z którą współpraca została nawiązana w czasie przewodnictwa NIK, Arabską Organizacją Najwyższych Organów Kontroli (ARABOSAI), Afrykańską Organizacją Najwyższych Organów Kontroli (AFROSAI), a także z Latynoamerykańską i Karaibską Organizacją Najwyższych Organów Kontroli (OLACEFS). NIK dostrzegła szanse zwiększenia potencjału NOK przez wymianę wiedzy, doświadczeń oraz dobrych praktyk pomiędzy audytorami publicznymi i wewnętrznymi, dlatego też stworzyła podstawy współpracy EUROSAI z Europejską Konfederacją Instytutów Audytu Wewnętrznego (ECIIA)[11]. EUROSAI współpracuje również z Europejską Organizacją Regionalnych Instytucji Zewnętrznego Audytu Środków Publicznych (EURORAI)[12].

EUROSAI ciągle poszukuje nowych, użytecznych metod zwiększenia efektywności kontroli państwowej. Pomimo że powstała zaledwie 25 lat temu, jest uważana za najaktywniejszą organizację regionalną INTOSAI. Wiele projektów oraz inicjatyw podejmowanych przez EUROSAI jest przenoszone na forum INTOSAI, a także upowszechniane przez pozostałe organizacja regionalne.

Ważnym celem organizacji jest rozpoznawanie wyzwań, przed którymi stoją najwyższe organy kontroli we współczesnym świecie i przygotowywanie propozycji rozwiązań. Są one wsparciem w nieustannym doskonaleniu się państwowych instytucji, które są głównym filarem demokracji. Takimi inicjatywami są Kongres

[10] Więcej informacji na temat grup roboczych i zadaniowych zob. <http://www.eurosai.org/en/working-groups/>.
[11] Ang. European Confederation of Institutes of Internal Audit.
[12] Ang. European Organisation of Regional External Public Finance Audit Institutions.

Młodych[13] oraz liczne dyskusje panelowe i warsztaty poświęcone między innymi: ulepszaniu współpracy z głównymi interesariuszami NOK, znaczeniu kontroli równoległych, wykorzystaniu nowych narzędzi komunikacji w kontakcie ze społeczeństwem, znaczeniu etyki w codziennej pracy NOK i jego kontrolerów. Tylko w ostatnich trzech latach, w ramach różnych struktur EUROSAI zorganizowano 37 szkoleń, seminariów i warsztatów. Uczestniczyło w nich 1300 pracowników NIK. W sumie, przez 25 lat zorganizowano blisko 90 takich spotkań.

Ćwierćwiecze istnienia EUROSAI jest okazją nie tylko do podsumowania bogatego dorobku na rzecz współpracy w dziedzinie kontroli państwowej, lecz także stanowi dobrą podstawę do dalszych działań i inicjatyw w poszukiwaniu wzorcowych rozwiązań, które mogą być zastosowane przez europejskie najwyższe organy kontroli.

AGNIESZKA MORAWSKA
Wydział Spraw Międzynarodowych,
Departament Strategii NIK

[13] Szerzej na temat Kongresu EUROSAI dla Młodych YES: G. Haber: *Pierwszy Kongres EUROSAI dla Młodych YES*, „Kontrola Państwowa" nr 1/2014.

Międzynarodowa konferencja w Kiszyniowie

Rozwój strategiczny Izby Obrachunkowej Republiki Mołdawii

Celem konferencji w Kiszyniowie była wymiana doświadczeń przydatnych w rozwoju strategicznym najwyższego organu kontrolnego Republiki Mołdawii oraz omówienie wyzwań stojących przed NOK krajów rozwijających się. W dyskusji wzięli udział eksperci Banku Światowego, przedstawiciele Unii Europejskiej oraz najwyższych organów kontroli z Finlandii, Gruzji, Hiszpanii, Kirgizji, Polski i Szwecji oraz licznych instytucji państwowych Mołdawii.

GRZEGORZ HABER

Wiceprezes NIK Wojciech Kutyła wziął udział w międzynarodowej konferencji poświęconej rozwojowi strategicznemu najwyższego organu kontrolnego Republiki Mołdawii, która odbyła się w Kiszyniowie 20 października 2015 r. Konferencję otworzył przewodniczący Izby Serafim Urechean, który podziękował społeczności międzynarodowej najwyższych organów kontroli za wspieranie rozwoju kontroli państwowej w Mołdawii, w szczególności najwyższym organom kontroli Gruzji, Polski, Kirgizji i Szwecji, następnie wymienił trzy źródła, z których obecnie Izba Obrachunkowa Republiki Mołdawii otrzymuje pomoc instytucjonalną:

1. Od 1992 r. Mołdawia należy do społeczności Banku Światowego i korzysta z projektu poświęconego rozwojowi strategicznemu Republiki Mołdawii.
2. Izba Obrachunkowa Mołdawii jest beneficjentem projektu Komisji Europejskiej pt. „Wzmacnianie instytucjonalne Izby Obrachunkowej Republiki Mołdawii realizowane przez Finlandię i Hiszpanię" (w projekcie biorą udział także eksperci z NIK).
3. NOK Mołdawii współpracuje i wymienia projekty z najwyższymi organami kontroli innych krajów.

Przewodniczący komisji parlamentu Mołdawii ds. gospodarki, budżetu i finansów Stefan Creanga podkreślił w swoim przemówieniu, jak ważna jest dobra współpraca najwyższych organów

kontroli z parlamentem w procesie zapewnienia przejrzystości finansów publicznych. Dlatego też prezentacja, którą przedstawił wiceprezes Wojciech Kutyła doskonale wpisała się w ramy konferencji.

Dzięki międzynarodowemu wsparciu, jakie otrzymuje Izba Obrachunkowa Mołdawii opracowano projekt Rozwoju Strategicznego Izby na lata 2016–2020. Plan, jego powstawanie i główne cele zostały szczegółowo zrelacjonowane przez członków Izby odpowiedzialnych za nadzorowanie projektu: Ecaterinę Paknehad oraz Angelę Pascaru. Nowy plan zakłada trzy główne filary rozwoju:

1. Wkład Izby we wzmacnianie dobrego rządzenia/ładu korporacyjnego (ang. *good governance)*.
2. Zapewnienie zrównoważonego rozwoju instytucjonalnego.
3. Rozwój i utrzymanie jakości kontroli i jakości korporacyjnej.

W większości wystąpień prelegentów powtarzały się aktualne zasady funkcjonowania najwyższych organów kontroli, a także ich nowe zadania w społeczeństwie obywatelskim. Najwyższy organ kontroli winien zapewniać obiektywną, niezależną i w pełni profesjonalną kontrolę państwową w demokratycznym państwie, gwarantując przejrzystość i rozliczalność wydatkowania środków publicznych. Zamykając obrady przewodniczący S. Urechean wskazał konieczność jeszcze bliższej współpracy Izby Obrachunkowej Mołdawii z organami ścigania (mołdawskimi odpowiednikami CBA, Prokuraturą i Policją). Nawiązując do współpracy z NIK, podkreślił: „NIK ma ogromne doświadczenie w tym zakresie, a polskie rozwiązania są łatwiejsze do wdrożenia ze względu na podobne uwarunkowania instytucjonalne i historyczne Mołdawii, dlatego liczymy na dalszą pomoc ze strony NIK".

GRZEGORZ HABER
Wydział Spraw Międzynarodowych,
Departament Strategii NIK

Wymiana doświadczeń w programie wizyty studyjnej

Delegacja Trybunału Obrachunkowego Turcji gościła w NIK

W centrali NIK w Warszawie 26 października 2015 r. odbyło się spotkanie prezesa NIK Krzysztofa Kwiatkowskiego z delegacją Trybunału Obrachunkowego Turcji, której przewodniczył prezes Recai Akyel. Goście z Turcji chcieli zapoznać się z działalnością Izby i skorzystać z naszych doświadczeń.

GRZEGORZ HABER

Trybunał Obrachunkowy Turcji (TO) powołany przez imperialny dekret Jego Królewskiej Mości Sułtana Aziza I w 1862 r. został wymieniony, jako instytucja najwyższej kontroli państwowej, w pierwszej Osmańskiej Konstytucji z 1876 r. W republikańskim okresie funkcjonowania Turcji jego status był potwierdzany w Konstytucjach z 1924, 1961 i 1982 r., z których ostatnia obowiązuje do dziś. W 1996 r. do ustawy o Trybunale wprowadzono możliwość przeprowadzania kontroli wykonywania zadań, a najnowsza ustawa weszła w życie w grudniu 2010 r. i dała prezesowi możność powoływania regionalnych oddziałów TO – odpowiedników delegatur NIK w województwach. Z uwagi na tę ostatnią zmianę, delegacja NOK Turcji składała się z pięciu członków stałych Trybunału.

Przewodniczący delegacji prezes Recai Akyel oraz członkowie kierownictwa TO Turcji chcieli dowiedzieć się jak najwięcej o rozwiązaniach stosowanych w NIK w zakresie zarządzania pracami departamentów w centrali i równolegle pracami 16 delegatur, gdyż planowane jest utworzenie terenowych oddziałów TO w najbliższym czasie.

W trakcie rozmów prezes Recai Akyel powiedział: „Jesteście jednym z największych najwyższych organów kontroli w Europie, który na gruncie krajowym cieszy się ogromnym zaufaniem społecznym, a na platformie międzynarodowej jest postrzegany jako stabilny i godny zaufania partner, dlatego właśnie chcieliśmy skorzystać z waszych doświadczeń i waszego dorobku".

Podczas spotkań omówiono m.in.: 1. Ramy prawne NIK; 2. Proces kontroli, typy kontroli oraz proces raportowania

(typy sprawozdań i odbiorców); 3. Oddziaływanie sprawozdań NIK (wpływ, rezultaty); 4. Relacje NIK z parlamentem (sposób powoływania ścisłego kierownictwa, kadencyjność dyrektorów departamentów i delegatur); 5. Wyzwania NIK związane z przystąpieniem Polski do UE oraz kontrola funduszy UE; 6. Kontrolę przedsiębiorstw/przedsięwzięć publiczno-prywatnych i procesu prywatyzacji; 7. Zmiany w ustawie o NIK wprowadzone w 2010 r.; 8. Aktualną działalność międzynarodową NIK (zewnętrzny audyt NIK w CERN[1] i RE[2]).

Prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski opowiedział o inicjatywie wsparcia dla najwyższych organów kontroli Gruzji, Mołdawii i Ukrainy, realizowanej na szeroką skalę w Polsce (wizyty dwustronne, szkolenia dla wyżej wymienionych NOK w Ośrodku Szkoleniowym NIK w Goławicach) i za granicą (wystąpienie prezesa NIK na forum Komitetu Kontaktowego szefów NOK Unii Europejskiej, zebranie grupy wsparcia podczas Kongresu EUROSAI w Hadze). Prezes R. Akyel zapewnił o pełnym poparciu dla inicjatywy NIK i wyraził gotowość do organizacji szkoleń i warsztatów dla kontrolerów z Gruzji, Mołdawii i Ukrainy także w Turcji. Pomysł włączenia najwyższych organów kontroli tych państw do sieci współpracy NOK państw kandydujących i potencjalnie kandydujących do UE zyskał całkowitą aprobatę tak ważnego proeuropejskiego partnera, jakim jest NOK Turcji.

W 2017 r. Turcy przejmą przewodnictwo w Zarządzie EUROSAI, stąd goście zabiegali, aby ważnym elementem rozmów były także doświadczenia Najwyższej Izby Kontroli wyniesione z przewodniczenia pracom EUROSAI – m.in. organizacja pierwszego „zielonego" Kongresu, czy opracowanie pierwszego Planu Strategicznego EUROSAI.

NOK Turcji, poza piastowaniem funkcji wiceprzewodniczącego Zarządu EUROSAI, jest także aktywnym członkiem Zarządu Azjatyckiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (ASOSAI) oraz przewodniczy i jest założycielem Regionalnego Forum NOK Południowej i Centralnej Azji (ECOSAI) – tak zwane podwójne członkostwo jest dopuszczane przez te organizacje pod warunkiem zadeklarowania głównego członkostwa.

W programie wizyty studyjnej zaplanowano też spotkanie w Delegaturze NIK w Krakowie, gdzie zapoznano gości ze specyfiką pracy delegatur i zakresem kontroli przez nie inicjowanych i realizowanych.

GRZEGORZ HABER
Wydział Spraw Międzynarodowych,
Departament Strategii NIK

[1] CERN – Europejska Organizacja Badań Jądrowych (fr. *Organisation Européenne pour la Recherche Nucléaire*).
[2] RE – Rada Europy (ang. *Council of Europe*).

Recenzje

Ustawa o finansach publicznych. Komentarz

Praca zbiorowa, redakcja naukowa Wojciech Misiąg, koordynator wydania Artur Nowak-Far, Wydawnictwo C. H. Beck, seria: Duże Komentarze Becka, Warszawa 2015, s. 904.

Na rynku księgarskim pojawił się niedawno kolejny komentarz do ustawy o finansach publicznych. Jest to komentarz obszerny, liczący 885 stron. Uwzględnia najnowsze zmiany wprowadzone do ustawy o finansach publicznych, dotyczące między innymi: nowego okresu programowania Unii Europejskiej 2014–2020; stabilizującej reguły wydatkowej; sankcji stosowanych przy przekroczeniu progu ostrożnościowego przez państwowy dług publiczny; wieloletniego planu finansowego państwa czy relacji łącznej kwoty przypadających do spłaty w danym roku budżetowym rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90; wykupu papierów wartościowych emitowanych na cele przewidziane w przywołanych przepisach i potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu jednostek samorządu terytorialnego. W Komentarzu analizowany jest stan prawny obowiązujący na dzień 1 stycznia 2015 r.

Potrzeba sporządzania komentarzy do ustaw wynika z kilku okoliczności. Po pierwsze, język prawniczy jest dla większości odbiorców językiem hermetycznym. Zawiera bowiem określenia i terminy, które w mowie potocznej mogą mieć zupełnie inne znaczenie. Zadania komentatora są tu więc zbliżone do roli tłumacza. Musi on, zachowując poprawność znaczeniową, dać objaśnienie zrozumiałe dla czytelnika. Przepisy prawa trzeba bowiem egzekwować – i tu dokładny zakres znaczeniowy każdego przepisu musi być jednolicie interpretowany. Po drugie, liczne przepisy prawa zawierają odniesienia do innych przepisów tej samej ustawy albo do przepisów innych ustaw. Rolą komentatora jest wtedy przywołanie tych elementów i zinterpretowanie ich w ujęciu systemowym w związku z treścią komentowanego przepisu. Po trzecie, komentarz do ustawy

może też być w pewnym zakresie analizą naukową problematyki poruszanej w przepisie prawa, wskazywać na genezę danego przepisu, jego ewolucję i wynikające stąd konsekwencje. Nie ogranicza się wtedy do biernego komentowania przepisów prawnych, lecz ukazuje jego przedmiot na tle wewnętrznej struktury. Po czwarte wreszcie, każdy przepis prawa może być poddany fachowej ocenie, prowadzącej do wniosków *de lege lata* lub *de lege ferenda*. Można w nim dostrzec pewne niedostatki legislacyjne i zaproponować stosowne zmiany.

Na polskim rynku wydawniczym pojawiło się już wiele komentarzy do kolejnych ustaw o finansach publicznych. Są wśród nich zarówno pozycje autorstwa jednej osoby, jak i zespołów autorskich liczących kilka, kilkanaście bądź nawet w jednym przypadku 24 autorów. Dobór autorów rzutuje niewątpliwie na treść i charakter komentarza. Prace zbiorowe mają charakter bardziej zobiektywizowany, gdyż właściwy dobór większej liczby autorów pozwala wyważyć zarówno proporcje, jak i oceny. Jest to zaletą zwłaszcza w odniesieniu do komentowania ustawy o finansach publicznych, która swą treścią wykracza poza przedmiot nauk prawa, wchodząc głęboko w zagadnienia ekonomiczne.

Omawiany Komentarz jest dziełem zbiorowym 14 autorów. Redaktor naukowy tego dzieła, Wojciech Misiąg, jest ekonomistą, od lat obecnym w życiu akademickim i politycznym. W poprzednich rządach zajmował stanowisko podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów, był również wiceprezesem Najwyższej Izby Kontroli. Obecnie, obok pracy w NIK, jest profesorem w Wyższej Szkole Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie. Jest więc osobą wyjątkowo kompetentną, by komentować ustawę o finansach publicznych, a w szczególności te jej działy, które dotyczą struktury i funkcjonowania systemu budżetowego. Wśród pozostałych autorów Komentarza reprezentowani są prawnicy i ekonomiści, teoretycy i praktycy. Sprawia to, że – zgodnie z zapowiedzią redaktora naukowego wyrażoną w przedmowie – Komentarz dostarcza zarówno rzetelnej analizy prawnej przepisów ustawy, jak i praktycznych wskazówek co do ich stosowania.

Ustawa o finansach publicznych jest jedną z najważniejszych ustaw określających zasady zarządzania państwem oraz organizujących funkcjonowanie państwa i jego organów. Jest to akt prawny „kodyfikujący" przepisy prawa finansowego. Nie jest jednak kodeksem prawa finansowego w sensie ścisłym. Wykracza bowiem poza problematykę budżetową i charakteryzuje się szerokim ujęciem. Na finanse publiczne oddziałują bowiem trzy wzajemnie ze sobą powiązane czynniki – gospodarka, polityka i prawo. Ustawa ta nie jest aktem kompletnym. Nie obejmuje całości finansów publicznych, na przykład reguluje tylko częściowo gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego. Funkcjonowanie tych podmiotów sektora finansów publicznych jest w dużej mierze regulowane odrębnymi ustawami (np. ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[1], ustawa

[1] J.t. DzU.2013.594 ze zm.

z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych[2] czy ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[3]).

Zakres przedmiotowy ustawy o finansach publicznych obejmuje siedem działów, bardzo zróżnicowanych merytorycznie i formalnie. Cztery spośród nich są podzielone na kilka (od pięciu do siedmiu) rozdziałów. Dział pierwszy, składający się z sześciu rozdziałów, zatytułowany „Zasady finansów publicznych", definiuje zakres przedmiotowy i podmiotowy ustawy. Objaśnia użyte w niej pojęcia. Wprowadza zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych, zasady gospodarowania środkami publicznymi oraz sprawowania kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych. Przedmiotem działu drugiego są ujęte w pięciu rozdziałach zagadnienia dotyczące państwowego długu publicznego, finansowania potrzeb pożyczkowych państwa, procedur ostrożnościowych i sanacyjnych stosowanych w razie przekroczenia pewnych ustalonych wartości relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto, ogólnych zasad zaciągania zobowiązań przez inne niż Skarb Państwa jednostki sektora finansów publicznych oraz zasady i tryb emisji skarbowych papierów wartościowych. Wieloletni plan finansowy państwa i ustawa budżetowa są przedmiotem działu trzeciego ustawy. W siedmiu rozdziałach tego działu, obok zagadnień wymienionych w jego tytule, uregulowane są kwestie przeznaczenia wydatków budżetu państwa, trybu opracowywania i uchwalania budżetu państwa, wykonywania ustawy budżetowej, wykonywania budżetu środków europejskich (zdefiniowanego w rozdziale 2. tego działu), a także bankowej obsługi budżetu państwa oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych. Dział czwarty, zatytułowany „Środki europejskie i inne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi", ma osobliwy charakter. Nie zawiera bowiem kompleksowych uregulowań dotyczących wymienionych w jego tytule środków. Uregulowania te są rozproszone w wielu miejscach ustawy. Kolejny, piąty dział ustawy poświęcony jest w całości gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Normuje w pięciu rozdziałach zakres budżetu i wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego, uchwałę budżetową, wykonywanie budżetu oraz tryb zatwierdzenia wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Niepodzielona na rozdziały i opatrzona wprowadzeniem część szósta dotyczy audytu wewnętrznego oraz koordynacji audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych. Końcowy, siódmy dział ustawy zawiera tylko jeden artykuł – przepis końcowy.

Struktura Komentarza odpowiada strukturze ustawy. Jest więc również podzielona na kolejno analizowane działy i rozdziały. Komentarz jest obszerny i wyczerpujący. Nie pozostawiono bez omówienia żadnego zawartego w ustawie przepisu. Warto

[2] J.t. DzU.2014.849 ze zm.
[3] J.t. DU.2014.1115 ze zm.

zauważyć, że autorzy poświęcili wyjątkowo dużo miejsca działowi pierwszemu i trzeciemu, uznając iż zasady finansów publicznych oraz zagadnienia obejmujące wieloletni plan finansowy państwa i ustawę budżetową to nie tylko fundamentalne części samej ustawy, lecz również kwestie wymagające pogłębionego wyjaśnienia w największym stopniu.

Jak już wskazałam, recenzowany Komentarz ma charakter prawno-ekonomiczny. Takie ujęcie wyróżnia go na tle już opublikowanych komentarzy, które najczęściej mają charakter prawniczy. Jest to ujęcie bardzo pożądane, bowiem taki właśnie, złożony charakter ma większość instytucji, które reguluje ustawa o finansach publicznych. Bez zrozumienia mechanizmów ekonomicznych rządzących funkcjonowaniem tych instytucji prawidłowa interpretacja przepisów ustawy nie byłaby kompletna. Analiza prawna komentarza w wielu miejscach zasadnie nawiązuje do prawa Unii Europejskiej, zwraca uwagę na istniejące rozbieżności i niekonsekwencje (np. dotyczące metodyki liczenia długu publicznego – s. 289). Analiza ekonomiczna natomiast sprawia, że liczne terminy użyte w ustawie zostały bardzo wnikliwie i zrozumiale objaśnione.

Układ redakcyjny Komentarza jest przejrzysty i czytelny, to zasługa nie tylko autorów, lecz i wydawnictwa. Zastosowanie krótkich spisów treści do każdego komentarza zaraz po przytoczeniu treści przepisu oraz opatrzenie marginesów numerami brzegowymi bardzo ułatwiają odnalezienie poszukiwanego zagadnienia. Podobnym ułatwieniem jest starannie sporządzony indeks rzeczowy na końcu książki i pełny wykaz zmian ustaw wynikający ze zmian w organizacji sektora finansów publicznych (s. 865). Na wysoką ocenę zasługuje też język, jakim napisany jest Komentarz. Dzieło zawierające opracowania dużej liczby autorów może być niespójne, jeżeli chodzi o styl. Trudnym więc zadaniem, jakiego podjął się redaktor naukowy, było nadanie formalnie i merytorycznie jednolitego charakteru zapewne bardzo różnorodnemu materiałowi wyjściowemu. Książka jest również dopracowana pod względem technicznym, bardzo estetyczna i przyjemna w odbiorze. Dostrzeżone przeze mnie usterki są znikome (np. literówki na stronach IX, 173, 619). Pewnym mankamentem jest też niezbyt czytelny wykaz literatury cytowany na początku omówienia każdego działu ustawy.

W krótkiej recenzji nie sposób ustosunkować się merytorycznie do poszczególnych zagadnień, które poruszyli autorzy Komentarza. Niektóre z nich dotyczą ważnych aspektów definicyjnych, gdzie pojęcia nie do końca zdefiniowane w samej ustawie zostały precyzyjnie dookreślone. Jest tak na przykład z pojęciem należności (s. 245 i n.), podobnie jak z pojęciami „zobowiązanie" czy „sfinansowanie", mającymi odmienny zakres znaczeniowy w innych ustawach, na przykład w ustawie o rachunkowości czy w Kodeksie cywilnym. Niektóre spośród definicji ustawowych doczekały się zresztą krytycznej oceny; na przykład zdefiniowanie terminu „dotacja" w art. 126 ustawy słusznie uznano za wysoce nieprecyzyjne. Według komentarza do tego przepisu, nastąpiło pomieszanie pojęć „dotacja" i „zapłata za usługę wykonaną przez organizację pozarządową na rzecz organu władzy publicznej" (o czym dalej).

Na osobne potraktowanie zasługują komentarze zawierające przejrzyste objaśnienia dotyczące funkcjonowania konkretnych instrumentów ekonomicznych czy zarządczych. W komentarzu do art. 196 (s. 650-654) w obszerny sposób omówiono pojęcie i funkcjonowanie rachunku bankowego. Jest to dobry przykład tego, czym powinien być komentarz przeznaczony dla czytelników niezaliczanych do grona fachowców. Daje on podany przystępnie, rzetelny pakiet wiedzy z dziedziny bankowości, wystarczający do zrozumienia poruszanych zagadnień. Z kolei komentarz do art. 68 stanowi skrócony wykład o istocie i funkcjonowaniu kontroli zarządczej, niezbędny dla czytelnika niebędącego z wykształcenia ekonomistą. Niezależnie od powszechnych kontrowersji dotyczących samego terminu „kontrola zarządcza", utożsamianego niejednokrotnie z zarządzaniem jako takim, komentarz przedstawia przystępnie zasady tej kontroli i przybliża czytelnikowi takie terminy, jak zarządzanie ryzykiem czy analiza funkcjonalna.

Warto też zwrócić uwagę na komentarz do art. 44 ustawy o finansach publicznych. Treść ust. 3 pkt 1 tego przepisu: „Wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów; b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów" jest sporym wyzwaniem dla komentatora. Wspomniane zasady stanowią klauzule generalne. Nakazują bowiem modyfikację wszystkich określonych w innych przepisach zasad dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków. Nie jest jednak łatwo dokonać precyzyjnej interpretacji tych terminów. W swoim komentarzu autor proponuje odwołać się do powszechnie już przyjętych standardów audytu jakości realizacji zadań publicznych (INTOSAI: ISSAI 3000[4]). W kilku dotychczas opublikowanych komentarzach do ustawy o finansach publicznych zasady te były wyjaśniane albo w sposób słownikowy, przez zastąpienie słów użytych w ustawie ich zamiennikami, albo przez podanie opisu znaczenia użytych terminów. Zawarte w niniejszym komentarzu obszerne i pogłębione wyjaśnienie istoty tych zasad, z powołaniem się na akceptowane standardy, należy ocenić wysoko.

Przykład przepisu ustawy, który został bardzo wnikliwie wyjaśniony w omawianym komentarzu, to art. 34 dotyczący realizacji wynikającej z Konstytucji RP zasady jawności gospodarowania środkami publicznymi. Czytelnik znajdzie tu odwołania do wielu innych aktów prawa europejskiego i krajowego, mających związek z udostępnianiem informacji, a także ciekawe ustalenia na temat rozróżnienia zakresu znaczeniowego terminów „udostępnienie", „podanie do publicznej wiadomości" oraz „zapewniać dostęp". Niestety, zabrakło zwrócenia uwagi na pojawiające się niejasności dotyczące formy, zakresu, trybu i terminu podania informacji do publicznej wiadomości, a także na niepotrzebne powtórzenia, jakie zawiera art. 34

[4] International Organization of Supreme Audit Institutions: *Standards and guidelines for performance auditing based on INTOSAI's Auditing Standards and practical experience*.

ust. 1 pkt 6 (dostęp radnych do dowodów księgowych, dokumentów inwentaryzacyjnych i do informacji o wynikach kontroli finansowej, zagwarantowany w ustawie o dostępie do informacji publicznej[5]).

Warto też wspomnieć o zawartym w recenzowanej książce komentarzu do art. 126 i 127 ustawy o finansach publicznych, dotyczących dotacji i dotacji celowych. To bardzo obszerna (kilkunastostronicowa) i dogłębna analiza. Podano w niej kompletny zakres podmiotowy i przedmiotowy dotacji, wydzielając w osobnym fragmencie tekstu dotacje związane z wykorzystaniem środków europejskich. Po omówieniu aspektów definicyjnych autor sformułował liczne uwagi ogólne, w których między innymi wskazał na występujące w ustawie alternatywne określenia dotacji (np. częściowa refundacja poniesionych wydatków, dofinansowanie kosztów wykonania zadań – s. 454). Należy zgodzić się z poglądem, że pojęcie „dotacja" jest przez ustawodawcę nadużywane. Utrudnia to analizę ekonomicznej treści budżetu. Przyjęcie szerokiej definicji dotacji, zaliczanej zgodnie z jej ekonomiczną istotą do wydatków redystrybucyjnych, powoduje bowiem zaniżenie kosztów funkcjonowania państwa. Koszty te pojawiają się w ewidencji księgowej i sprawozdawczości sporządzanej na jej podstawie. Zawyżeniu ulegają natomiast wydatki redystrybucyjne. Zniekształca to obraz kosztów funkcjonowania sektora finansów publicznych, w szczególności kosztów funkcjonowania instytucji finansowanych bezpośrednio z budżetu państwa bądź z budżetów jednostek samorządu terytorialnego (s. 449). Nazbyt szerokie stosowanie pojęcia dotacji rodzi też wątpliwości, czy niektóre nieprawidłowości przy ich wydatkowaniu wiążą się z odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Wiele wnikliwych uwag zawiera komentarz do art. 117-120 ustawy o finansach publicznych (a także powiązanych z nim art. 146, 185 i 187; szkoda, że w treści komentarza zabrakło bezpośredniego odniesienia do tych artykułów; czytelnik musi tu sięgnąć do indeksu rzeczowego). Budżet środków europejskich to specyficzny wewnętrzny fundusz budżetu państwa, który w porównaniu ze stanem prawnym poprzednio obowiązującym zasadniczo zmienił charakter. Ostatecznie jest to element wyodrębniony z budżetu państwa, ale usytuowany w jego ramach. O specyfice tego budżetu decyduje jego treść i sposób realizacji. Jest to w istocie odrębny plan finansowy, co prawidłowo zostało ustalone (s. 432). Należy się także zgodzić z wnioskiem autora o charakterze *de lege ferenda*, który, przytaczając zróżnicowane rodzaje argumentów, postuluje włączenie budżetu środków europejskich do budżetu państwa. Jednym z tych argumentów jest wskazanie braku wewnętrznej logiki podczas klasyfikowania programów finansowanych z udziałem środków z budżetu UE (s. 428), a także odmienne przekroje klasyfikacyjne dochodów i wydatków budżetu środków europejskich, co sprawia, że w ramach jednego

[5] Ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (DzU.2014.782 j.t.).

programu szczegółowość prezentacji dochodów i wydatków jest mniejsza niż wymagana na podstawie art. 116 ustawy o finansach publicznych (s. 435). Wyłączenie budżetu środków europejskich z budżetu państwa powoduje też pewne problemy przy stosowaniu ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych[6]. Wynikają one stąd, że w art. 5-18 tej ustawy, zawierających katalog naruszeń dyscypliny finansów publicznych, kilkakrotnie użyto terminu „budżet" bez dodatkowych określeń. Zgodnie z przyjętą interpretacją art. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, oznacza to budżet państwa lub budżet jednostki samorządu terytorialnego.

Bardzo cennym elementem omawianego Komentarza jest przedstawienie problematyki poruszonej w art. 112aa ustawy. Stabilizująca reguła wydatkowa, będąca przedmiotem tego artykułu, wynika z implementacji postanowień Traktatu o Unii Europejskiej oraz Paktu na rzecz stabilności i wzrostu. Jest to przepis wprowadzony do ustawy o finansach publicznych w 2010 r. (obowiązywał od 2011 r.), który kilkakrotnie był modyfikowany. Ostatnia modyfikacja została wprowadzona w 2013 r. i miała zastosowanie przy uchwalaniu ustawy budżetowej na rok 2015. Z tej racji nie ma o nim wzmianki w dawniej wydanych komentarzach do ustawy o finansach publicznych. Konstrukcja reguły wydatkowej jest bardzo skomplikowana. Jest to algorytm zawierający 18 zdefiniowanych przez ustawodawcę symboli, z których dwa są wyznaczone przez jeszcze bardziej skomplikowane równania. Autor komentarza przystępnie wyjaśnia sposób obliczenia limitu wydatków, podaje czytelne schematy graficzne. Po zapoznaniu się z tym komentarzem można się zgodzić ze sformułowaniem, że chociaż sposób, w jaki reguła wydatkowa została opisana w art. 112aa nie jest klarowny, to sama reguła jest w istocie rzeczy dość prosta. Regułę tę autor komentarza prawidłowo ocenia jako pożyteczne uzupełnienie katalogu instrumentów wspierających gospodarkę środkami publicznymi i zapewniających utrzymanie właściwych poziomów podstawowych makroproporcji związanych z finansami publicznymi (s. 403).

Na tle przykładowo przytoczonych szczegółowych i dogłębnych analiz i objaśnień dotyczących poszczególnych problemów regulowanych komentowaną ustawą dziwić może bardzo pobieżne potraktowanie budżetu zadaniowego, będącego przedmiotem wielu kontrowersji w literaturze przedmiotu. Jakkolwiek termin ten nie pojawia się w ustawie wprost, to sformułowanie „układ zadaniowy" ustawa wprowadza już w art. 2 pkt 3. Komentarz do tego punktu odsyła czytelnika do dalszej części książki, gdzie jednak informacje na ten temat są skąpe i rozproszone. W indeksie rzeczowym znajduje się również odniesienie wyłącznie do art. 2 ustawy. Sformułowania wprost nawiązujące do układu zadaniowego znajdują się przecież w art. 104 ust. 1 pkt 2 („cele

[6] Ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (DzU.2013.168 j.t.).

wraz z miernikami stopnia ich realizacji") czy w art. 142 pkt 11, dotyczącym uzasadnienia projektu ustawy budżetowej. Komentarza do pierwszego z tych przepisów brak. Komentarz do drugiego z nich jest natomiast bardzo lakoniczny i ogranicza się do omówienia zawartości części opisowej. Nie zwraca uwagi na fakt, że układ zadaniowy funkcjonuje równolegle z tradycyjnym układem wydatków. Jest to *de facto* inny sposób klasyfikowania wydatków budżetowych. Jednostki sektora finansów publicznych zobowiązane są do prowadzenia ewidencji wydatków budżetowych w układzie tradycyjnym (według tradycyjnej klasyfikacji budżetowej) oraz ewidencjonowania tych samych wydatków w układzie zadaniowym.

Oceniając Komentarz, trzeba zwrócić uwagę na specyficznie wyważone proporcje całości. Znacznie więcej miejsca poświęca się problemom zasadniczym dla zrozumienia treści komentowanych przepisów, uwagom wprowadzającym i objaśnieniom wszystkich użytych w ustawie sformułowań, mniej jest natomiast rozważań akademickich. Wyjaśnienia są wnikliwe, pogłębione i kompletne. Nawiązują do całości prawa obowiązującego w Polsce. Ilekroć więc w ustawie pojawia się sformułowanie „inne" lub „na podstawie odrębnych ustaw" (a pojawia się naprawdę często), autorzy nie ograniczają się do wskazania kilku przykładów, lecz podają wyczerpujący zbiór odniesień do sytuacji, w których owo „inne" czy „odrębne" może mieć zastosowanie. Jest to cenne w porównaniu z wieloma innymi komentarzami do ustawy o finansach publicznych. Ogólne wrażenie z lektury Komentarza do ustawy o finansach publicznych pod redakcją W. Misiąga jest ponadto takie, że autorzy, formułując liczne uwagi krytyczne w odniesieniu do tej ustawy, starają się je przekonująco uzasadnić. Nie eksponują przy tym nadmiernie własnych postaw i poglądów. Ideą przewodnią jest raczej, wynikająca z konfrontacji podejścia teoretycznego i refleksji z praktyki stosowania prawa, chęć ułatwienia zrozumienia jej treści osobom ją stosującym.

Po sześciu latach od wejścia w życie ustawy o finansach publicznych, po wielu jej nowelizacjach, zróżnicowanych ocenach formułowanych przez naukowców, publicystów i komentatorów, ukazał się drukiem Komentarz, w którym krytycznej ocenie została poddana nie tylko sama ustawa, lecz i jej funkcjonowanie w stale zmieniających się okolicznościach. Recenzowany Komentarz należy ocenić jako kompletny, kompetentny i dopracowany. Jest to dzieło nie tylko pożyteczne, ale i inspirujące. Można je z przekonaniem polecić czytelnikom.

prof. dr hab. **WIESŁAWA MIEMIEC**
Katedra Prawa Finansowego,
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytetu Wrocławskiego

Sygnały o książkach

Błędy w procesie udzielania zamówień publicznych. Odpowiedzialność zamawiającego

Mariusz Kuźma, Wydawnictwo C. H. BECK, Warszawa 2015, s. 309.

Książka jest rodzajem poradnika mającego pomóc podmiotom udzielającym zamówień publicznych uniknąć poważnych błędów. Stanowi przy tym skondensowane kompendium, w którym autor analizuje prawne konteksty oraz procedury związane z udzielaniem zamówień publicznych. W każdym spośród siedmiu rozdziałów wyróżnione zostały najczęstsze nieprawidłowości pojawiające się na różnych etapach postępowania prowadzącego do udzielenia zamówienia. Omówiono zwłaszcza: proces przygotowania zamówienia, zakres i pojęcie kontroli tego procesu oraz zasady odpowiedzialności za naruszenie obowiązujących przepisów. Szczególnie interesujący jest rozdział pierwszy, prezentujący kierunki zmian w zamówieniach publicznych w związku z implementacją dyrektyw unijnych dotyczących tej kwestii. Walorem publikacji jest też przywołanie bogatego orzecznictwa związanego z sądową oceną rozmaitych przypadków wadliwego postępowania w zakresie omawianej problematyki.

System ochrony zdrowia w Polsce

Piotr Bomber, Joanna Hady, Halina Lachowska, Małgorzata Leśniowska-Gontarz, Dorota Szaban, Bogusław Ślusarczyk, Joanna Zdanowska, CeDeWu, Warszawa 2015, s. 129.

Monografia przedstawia istotę i strukturę systemu ochrony zdrowia w Polsce. Składa się z sześciu rozdziałów, z których każdy dotyczy innego aspektu funkcjonowania tego systemu w kontekście jakości, efektywności i dostępności usług leczniczych oraz tak zwanego bezpieczeństwa zdrowotnego. W rozdziale pierwszym omówiona została konstrukcja polskiego systemu ochrony zdrowia, w tym szczegółowo najważniejsze regulacje prawne odnoszące się do podstawowych dokumentów. Rozdział drugi poświęcony jest

bezpieczeństwu zdrowotnemu. Zaprezentowano tu katalog świadczeń opieki zdrowotnej oraz działania w zakresie profilaktyki, do których zobowiązane jest państwo. Rozdział trzeci jest omówieniem poziomu finansowania ochrony zdrowia w Polsce, w rozdziale czwartym oceniono jakość i efektywność usług zdrowotnych, zaś w rozdziale piątym dostępność świadczeń opieki zdrowo tnej. Rozdział ostatni zawiera analizę obrazu opieki lekarskiej w Polsce, jaki istnieje w świadomości społecznej.

Efektywność surowcowa w Polsce. Wpływ sprawnej logistyki odzysku na tworzenie gospodarki o obiegu zamkniętym

Piotr Grodkiewicz, Katarzyna Michniewska, Paulina Siwiec, DIFIN, Warszawa 2015, s.156.

W związku z deficytem surowców naturalnych i stale rosnącą konsumpcją konieczne są nowe formy gospodarowania odpadami w celu ich ponownego wykorzystania jako tworzywa aktywności przemysłowej. Książka dotyczy tej problematyki i przynosi odpowiedź na pytania związane z dążeniem do efektywnego spożytkowania surowców wtórnych w ramach obowiązujących rygorów polityki ekologicznej. Pierwsze dwa rozdziały przedstawiają ogólnie zagadnienia związane z gospodarowaniem zużytymi opakowaniami, a także współczesne technologie stosowane w tym zakresie. W rozdziałach trzecim, czwartym i piątym autorzy odwołali się do polskich doświadczeń gospodarki odpadami i zarysowali możliwości, jakie w tej sferze otwierają się przed rodzimą przedsiębiorczością. Część ostatnia publikacji prezentuje najbardziej pomysłowe i ekonomicznie wartościowe polskie inicjatywy biznesowe związane z sortowaniem i zagospodarowywaniem odpadów.

Prognozowanie importu i eksportu węgla kamiennego w Polsce w aspekcie krajowych i międzynarodowych uwarunkowań

Redakcja naukowa Izabela Jonek-Kowalska, CeDeWu, Warszawa 2015, s. 200.

Górnictwo węgla kamiennego w Polsce znajduje się obecnie w stadium poważnego kryzysu, którego głównym powodem jest utrata konkurencyjności cenowej, wynikająca z wielu czynników. Celem publikacji jest sformułowanie prognozy importu i eksportu węgla w horyzoncie czasowym do 2030 r., w kontekście istniejących na świecie uwarunkowań energetycznych. Książka jest pracą zbiorową, składa się z dwunastu rozpraw. Dwa początkowe rozdziały stanowią analizę aktualnej sytuacji na rynku węgla kamiennego w Polsce i za granicą. Cztery następne dotyczą różnych metod prognozowania gospodarczego w odniesieniu do wydobycia i eksportu węgla. W rozdziale ósmym przedstawiona została autorska metoda prognozowania ekonomicznej sytuacji węgla kamiennego wykorzystywana w niniejszej pracy. Dwie następne części poświęcono kwestii informatycznego wsparcia przyjętej metody. W dwóch końcowych rozdziałach zaprezentowano ostateczne wyniki przeprowadzonych badań, które zostały podsumowane i całościowo zinterpretowane w zakończeniu książki.

Roczny spis treści 2015

Kontrola i audyt

FRĄTCZAK TOMASZ
Audytorska ewolucja NIK? – analiza wniosków i uwag pokontrolnych 2/28

GROBICKA-MADEJ KAMILLA
Lokalizacja i budowa lądowych farm wiatrowych – wyniki kontroli a kompetencje nadzorcze wojewody 2/39

HUMEL-MACIEWICZAK MAŁGORZATA, NOWAK-FAR ARTUR
Model kontroli działania organów administracji publicznej – wypracowanie coraz lepszych wzorców kontroli 5/39

JARZĘCKA-SIWIK ELŻBIETA
Okresowa ocena kwalifikacyjna mianowanego kontrolera NIK – egzekwowanie jakości świadczonej pracy 1/48

JARZĘCKA-SIWIK ELŻBIETA
Kontrola podatkowa elementem prawnego systemu kontroli – wykonywanie funkcji kontrolnej w państwie 6/54

KURZYCA WIESŁAW
NIK kontynuuje audyt w CERN – doświadczenia dwóch lat 5/70

KWIATKOWSKI KRZYSZTOF
Rola Najwyższej Izby Kontroli w usprawnianiu funkcjonowania państwa – wykład dla studentów Uniwersytetu Jagiellońskiego 1/8

KWIATKOWSKI KRZYSZTOF
System zapewnienia jakości procesu kontrolnego w Najwyższej Izbie Kontroli 3/8

ŁACNY JUSTYNA
Korekty finansowe nakładane na państwa członkowskie UE
– nowe ramy prawne na lata 2014–2020 1/64

MACIEJEWSKI MARIUSZ
Skuteczność i efektywność kontroli administracji
– zbiory danych *(big data)* i możliwości ich wykorzystania 5/27

MAZUR JACEK
Współpraca Najwyższej Izby Kontroli z Sejmem
– między podległością a współdziałaniem 2/8

MAZUR JACEK (oprac.):
Prezentacja doświadczeń ETO w Polsce – wzmocnienie współpracy 3/24

MAZUR JACEK
Kontrola podmiotów zarządzających wyborami – praktyka w państwach
Unii Europejskiej 6/95

MURAT LESZEK
Jednolitość orzecznictwa NIK
– rozpatrywanie zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych 4/34

MURAT LESZEK
Nauka o kontroli – rzeczywistość czy postulat?
– wyodrębnianie się nowych gałęzi prawa 6/8

NOWAK-FAR ARTUR, HUMEL-MACIEWICZAK MAŁGORZATA
Model kontroli działania organów administracji publicznej
– wypracowanie coraz lepszych wzorców kontroli 5/39

OLESIEWICZ ANNA (oprac.)
Roczny plan pracy Najwyższej Izby Kontroli 1/24

PADRAK RAFAŁ
Zasada bezpośredniości w postepowaniu dyscyplinarnym w NIK
– gwarancja rzetelnego postępowania i sprawiedliwego procesu 5/57

POGONOWSKI MAREK
Działania kontrolne Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
– rola ZUS w systemie kontroli 4/54

SZYC RYSZARD
Miejsce organów kontroli w walce z korupcją
– identyfikacja i eliminacja mechanizmów korupcjogennych 6/37

ZALEGA KRZYSZTOF
Wydatkowanie środków UE na rozwój obszarów wiejskich – wyniki kontroli ETO 6/78

ZDZIKOT TOMASZ
Przewodniczący KRRiT jako organ kontroli
– szczególna pozycja Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji 4/65

ZYBAŁA ANDRZEJ
Kontrole i interwencje publiczne – polityka publiczna jako narzędzie kontroli 5/8

*

Wystąpienie w Sejmie prezesa Najwyższej Izby Kontroli 4/8

USTALENIA KONTROLI NIK

ADAMOWICZ PAWEŁ
Działania administracji publicznej na rzecz bezdomnych
– wypełnianie przez państwo funkcji opiekuńczych 4/107

AMBROZIK TOMASZ
Inwestycje na obszarach chronionych
– racjonalne kształtowanie ładu przestrzennego 2/64

BAR OLIWIA
Bezumowne korzystanie z gruntów rolnych Skarbu Państwa
– ochrona ziemi przed nieuprawnionymi użytkownikami 4/79

BICZYK TOMASZ
Egzekucja należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne
– współpraca ZUS i urzędów skarbowych 1/116

BŁASIAK-NOWAK BEATA, RAJCZEWSKA MARZENA
Polityka spójności UE na lata 2014–2020
– przygotowanie dokumentów programowych 3/46

BRZESKA-LEBIECKA AGATA
Ochrona drzew w procesach inwestycyjnych w miastach
– uwzględnianie zasady zrównoważonego rozwoju 5/107

GORCZYCA MARIUSZ, PANKOWSKA MARTA
Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami
– dlaczego w Polsce nie można odetchnąć pełną piersią? 3/60

GRYGOROWICZ WITOLD
Skuteczność Służby Celnej w zwalczaniu przestępczości
– nielegalne organizowanie zakładów wzajemnych 4/119

GRZELAK SŁAWOMIR, MIANOWSKA-BEDNARZ JUSTYNA
Upowszechnianie biopaliw w Polsce
– skuteczność działań administracji publicznej 2/48

KORZENIOWSKI PAWEŁ, WASILEWSKI PIOTR
Przekształcenie szpitali w spółki kapitałowe
– co się zmieniło w opiece zdrowotnej? 5/79

MIANOWSKA-BEDNARZ JUSTYNA, GRZELAK SŁAWOMIR
Upowszechnianie biopaliw w Polsce
– skuteczność działań administracji publicznej 2/48

MIŁOŃ MIROSŁAW
Usamodzielnianie się wychowanków pieczy zastępczej
– potrzeby bytowe, wsparcie psychologiczne i społeczne 4/94

MOSZCZYŃSKA BOGUSŁAWA
Wykorzystanie środków budżetu państwa na obsługę informatyczną wyborów
– nieprawidłowości w działaniach Krajowego Biura Wyborczego 6/102

PANKOWSKA MARTA, GORCZYCA MARIUSZ
Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami
– dlaczego w Polsce nie można odetchnąć pełną piersią? 3/60

RAJCZEWSKA MARZENA, BŁASIAK-NOWAK BEATA
Polityka spójności UE na lata 2014–2020 – przygotowanie dokumentów programowych 3/46

SZYMAŃSKA WIESŁAWA
Przestrzeganie praw podatników przez wybrane urzędy skarbowe i izby skarbowe
– obsługa obywateli przez administrację 1/98

ŚPIEWAK RADOSŁAW
Rola asystentów rodziny, pomoc w rozwiązywaniu problemów
– wspieranie rodziny i system pieczy zastępczej 5/94

URBAN ARTUR
Funkcjonowanie stadnin koni należących do Skarbu Państwa
– gospodarowanie majątkiem oraz nadzór i kontrola 2/74

WASILEWSKI PIOTR, KORZENIOWSKI PAWEŁ
Przekształcenie szpitali w spółki kapitałowe
– co się zmieniło w opiece zdrowotnej? 5/79

ZALESKI-EJGIERD ANDRZEJ
System egzaminów zewnętrznych w oświacie
– sprawdzanie osiągnięć szkolnych uczniów 6/115

POZOSTAŁE KONTROLE NIK

Wyniki przekazane do publikacji w grudniu 2014 r. i styczniu 2015 r. 1/132
Wyniki przekazane do publikacji w lutym i marcu 2015 r. – red. 2/84
Wyniki przekazane do publikacji w kwietniu i maju 2015 r. – red. 3/79
Wyniki przekazane do publikacji w czerwcu i lipcu 2015 r. – red. 4/127
Wyniki przekazane do publikacji w sierpniu i wrześniu 2015 r. – red. 5/121
Wyniki przekazane do publikacji w październiku i listopadzie 2015 r. – red. 6/130

Państwo i społeczeństwo

BOGUCKA IZABELA
Uwarunkowania normatywne nadzoru nad stowarzyszeniami
– regulacje ustawy – Prawo o stowarzyszeniach 3/144

BRACZKOWSKA-BOROCH MAGDALENA
Zasady regionalnej pomocy inwestycyjnej na lata 2014–2020
– osiąganie celów polityki spójności w ramach UE 3/123

BUKOWSKI ANDRZEJ
Państwowa Inspekcja Sanitarna w walce z dopalaczami
– niedozwolone wytwarzanie i obrót środkami zastępczymi 3/135

CHOJNA-DUCH ELŻBIETA
Łagodzenie ilościowe polityki pieniężnej
– przyczyny, istota *new normal* polityki banków centralnych w UE 3/83

CZARNOW SŁAWOMIR
Bezprawne pozyskanie zwierzyny a gospodarka łowiecka
– odpowiedzialność za szkody w populacji zwierząt 2/132

ĆWIK DARIUSZ, ZIÓŁKOWSKI JAROSŁAW
Wsparcie wojsk sojuszniczych przez państwo gospodarza (HNS)
– wspólne ćwiczenia NATO 4/159

DZIWISZ STANISŁAW
Obowiązek szczepień ochronnych
– prawne aspekty przeprowadzania i egzekwowania szczepień 2/143

GRZELAK SŁAWOMIR
Skroplony gaz ziemny – strategiczny surowiec energetyczny
– bezpieczeństwo zaopatrzenia Polski w paliwo gazowe 6/133

GRZESZCZUK-GNIEWEK MAŁGORZATA
Odwrócony kredyt hipoteczny – nowa usługa finansowa w Polsce 2/101

KISIEL JACEK
Egzekwowanie terminów realizacji inwestycji
– dodatkowe opłaty roczne jako sankcja dyscyplinująca 3/109

LECH KATARZYNA
Prawidłowe powierzenie mienia – odpowiedzialność pracownika za szkodę 4/150

LISZEWSKA AGNIESZKA
Zakres bezprawności „korupcji urzędniczej"
– przyjmowanie korzyści a pełnienie funkcji publicznej 5/149

PADRAK RAFAŁ
Ustalanie opłaty planistycznej – procedura, przesłanki oraz propozycje zmian 2/116

PANASIUK ANDRZEJ
Partnerstwo innowacyjne – pomoc w rozwoju innowacyjnej gospodarki? 1/155

PANASIUK ANDRZEJ, SOLECKA KATARZYNA
Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument umożliwiający przekształcanie administracji – poprawa modelu zarządzania w kierunku *good governance* 6/146

PORWISZ MONIKA
Problematyka przeszukania – podstawy prawne, istota i cel – znowelizowana ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów 4/131

ROBACZYŃSKI WOJCIECH
Zmiana wykonawcy zamówienia publicznego – uwagi na tle nowych rozwiązań prawnych 5/159

SOLECKA KATARZYNA, PANASIUK ANDRZEJ
Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument umożliwiający przekształcanie administracji – poprawa modelu zarządzania w kierunku *good governance* 6/146

WIECZOREK PAWEŁ
Miejsce Polski w zmieniającej się Unii Europejskiej – proces integracji krajów UE 1/135

WIECZOREK PAWEŁ
Gospodarcze dylematy Polski – szansa na przyspieszenie wzrostu a ryzyko dryfu rozwojowego 5/123

ZIĘTY JAKUB JAN
Zakaz posiadania akcji lub udziałów w spółkach handlowych – ustawowe rozwiązania antykorupcyjne 2/87

ZIÓŁKOWSKI JAROSŁAW, ĆWIK DARIUSZ
Wsparcie wojsk sojuszniczych przez państwo gospodarza (HNS) – wspólne ćwiczenia NATO 4/159

Współpraca międzynarodowa

HABER GRZEGORZ (oprac.)
Wizyta Prezesa Federalnej Izby Obrachunkowej Niemiec 3/154

HABER GRZEGORZ (oprac.)
Seminarium dla NOK Gruzji, Mołdawii i Ukrainy
– wdrażanie postanowień *Deklaracji o partnerstwie i współpracy* 3/156

HABER GRZEGORZ (oprac.)
90-lecie Urzędu Kontroli Państwowej Albanii 3/163

HABER GRZEGORZ
Wizyta delegacji NOK Republiki Indonezji 5/176

HABER GRZEGORZ
Rozwój strategiczny Izby Obrachunkowej Republiki Mołdawii
– międzynarodowa konferencja w Kiszyniowie 6/167

HABER GRZEGORZ
Delegacja Trybunału Obrachunkowego Turcji gościła w NIK
– wymiana doświadczeń w programie wizyty studyjnej 6/169

KOŚCIELNIAK JACEK
Rola NOK w poprawianiu zarządzania aktywami publicznymi
– priorytetowe zadania Grupy Roboczej INTOSAI 1/174

KUKUŁA ALEKSANDRA
Kontrola budżetu samorządu terytorialnego
– międzynarodowe seminarium EUROSAI w NIK 5/181

MAZUR JACEK (oprac.)
Wpływ NOK na jednostki kontrolowane 3/158

MIĘKINA EWA
Sprawozdania specjalne w 2015 r. – Program pracy ETO 1/166

MIĘKINA EWA
Zebranie łączników NOK UE w Lublanie
– kluczowe kwestie i działania do rozważenia 2/154

MIĘKINA EWA
Zebranie Komitetu Kontaktowego
– inicjatywy w zarządzaniu gospodarczym UE 4/169

MIĘKINA EWA (oprac.)
Nagrody Europejskiego Trybunału Obrachunkowego
– kontrole sektora publicznego 4/181

MORAWSKA AGNIESZKA
25-lecie Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli
– zwiększanie efektywności kontroli państwowej 6/162

*

Posiedzenia INTOSAI i EUROSAI
– kontrole informatyczne oraz narzędzia IT (oprac. red.) 4/178

Walka z korupcją – spotkanie grupy roboczej INTOSAi w Kuala Lumpur – red. 5/179

Z życia NIK

KRZYWICKA ANNA, MARCINKOWSKI LESZEK
Konferencja NIK „Stan ochrony zwierząt w Polsce" 3/165

MARCINKOWSKI LESZEK, KRZYWICKA ANNA
Konferencja NIK „Stan ochrony zwierząt w Polsce" 3/165

*

96. rocznica powołania Najwyższej Izby Kontroli – red. 1/181
Audytor zewnętrzny w NIK – red. 1/183
Izba wspiera inicjatywę ONZ – red. 3/168
Ksiądz Jacek Stryczek otrzymał Nagrodę im. Władysława Stasiaka– red. 2/164
Nowy wiceprezes – red. 1/180
Obchody 96. rocznicy powołania NIK – red. 2/160
Prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski laureatem nagrody
„Gazety Finansowej" – red. 2/163
Współpraca NIK i GIODO – red. 3/168

Listy, polemiki

CIEŚLAK JANUSZ, NOWIKOWSKA MONIKA
O potrzebie zmian w ustawie o kontroli w administracji rządowej
– uwagi *de lege ferenda* 4/183

LUBAŃSKI TOMASZ
Zmiana art. 76 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli
– okresowe oceny kwalifikacyjne mianowanych kontrolerów 1/184

NOWIKOWSKA MONIKA, CIEŚLAK JANUSZ
O potrzebie zmian w ustawie o kontroli w administracji rządowej
– uwagi *de lege ferenda* 4/183

Recenzje, sygnały o książkach

RECENZJE

MIEMIEC WIESŁAWA
Recenzja książki: „Ustawa o finansach publicznych. Komentarz." 6/171

SYGNAŁY O KSIĄŻKACH 1/193, 2/166, 3/169, 4/190, 5/183, 6/179

Roczny spis treści w języku polskim 6/181

Roczny spis treści w języku angielsku 6/191

Annual Contents 2015

Auditing

FRĄTCZAK TOMASZ
Audit Evaluation of NIK – Analysis of Audit Recommendations 2/28

GROBICKA-MADEJ KAMILLA
Location and Construction of Wind Farms – Audit Findings and Supervision Competence of Voivodes 2/39

HUMEL-MACIEWICZAK MAŁGORZATA, NOWAK-FAR ARTUR
Model for Auditing of Public Administration Bodies' Activities – Developing Better Audit Patterns 5/39

JARZĘCKA-SIWIK ELŻBIETA
Periodic Qualifying Evaluation of Nominated NIK Auditors – Executing the Quality of Work 1/48

JARZĘCKA-SIWIK ELŻBIETA
Tax Auditing as an Element of the Legal Audit System – Audit Function in the State 6/54

KURZYCA WIESŁAW
NIK to Continue the Audit at CERN – Experience of the Last Two Years 5/70

KWIATKOWSKI KRZYSZTOF
Role of the Supreme Audit Office in Improving the Functioning of the State – Lecture for Students of the Jagiellonian University 1/8

KWIATKOWSKI KRZYSZTOF
Audit Quality Assurance System at the Supreme Audit Office 3/8

ŁACNY JUSTYNA
Financial Corrections Imposed on the EU Member States
– New Legal Framework for the Years 2014–2020 1/64

MACIEJEWSKI MARIUSZ
Effectiveness of Administration Auditing
– Big Data and Opportunities for Its Use 5/27

MAZUR JACEK
Supreme Audit Office's Cooperation with the Parliament
– Between Subordination and Collaboration 2/8

MAZUR JACEK (ed.)
Presentation of Experience of the European Court of Auditors in Poland
– Strengthening Cooperation 3/24

MAZUR JACEK
Audit of Entities that Manage Elections
– Practice in the European Union Member States 6/95

MURAT LESZEK
Uniformity of NIK's Legislature
– Adjudicating on Reservations on Post Audit Statements 4/34

MURAT LESZEK
Audit Studies – Already a Fact or Just a Proposal? A New Branch of Law 6/8

NOWAK-FAR ARTUR, HUMEL-MACIEWICZAK MAŁGORZATA
Model for Auditing of Public Administration Bodies' Activities
– Developing Better Audit Patterns 5/39

OLESIEWICZ ANNA (ed.):
Annual Work Plan of the Supreme Audit Office 1/24

PADRAK RAFAŁ
Principle of Directness in the NIK's Disciplinary Procedure
– A Guarantee of Due Procedure and Just Trial 5/57

POGONOWSKI MAREK
Audit Activities of the Social Insurance Institution
– Its Role in the Audit System 4/54

SZYC RYSZARD
Audit Bodies in the Fight Against Corruption
– Identification and Elimination of Corruption-Prone Mechanisms 6/37

ZALEGA KRZYSZTOF
EU Funds Spent on the Development of Rural Areas
– Results of the Audit of the European Court of Auditors 6/78

ZDZIKOT TOMASZ
President of the National Broadcasting Council as an Audit Body
– Special Position of the Council 4/65

ZYBAŁA ANDRZEJ
Audits and Public Interventions – Public Policy as an Audit Tool 5/8

*

Presentation by the President of the Supreme Audit Office at the Parliament 4/8

FINDINGS OF NIK AUDITS

ADAMOWICZ PAWEŁ
Activities of the Public Administration Addressed to Homeless People
– State's Care Functions 4/107

AMBROZIK TOMASZ
Investments in the Protected Areas
– Reasonable Spatial Management in the Podlaskie Region 2/64

BAR OLIWIA
Groundless Use of the State Treasury's Rural Land
– Protection of Land Against Unauthorised Users 4/79

BICZYK TOMASZ:
Collection of Social Insurance Liabilities
– Cooperation with the Social Insurance Institution and Tax Offices 1/116

BŁASIAK-NOWAK BEATA, RAJCZEWSKA MARZENA
EU Cohesion Policy for the Years 2014–2020
– Development of Programming Documents 3/46

BRZESKA-LEBIECKA AGATA
Protection of Trees in Investment Processes in Cities
– Complying with the Principle of Sustainable Development 5/107

GORCZYCA MARIUSZ, PANKOWSKA MARTA
Protection of Air Against Pollution
– Why Cannot We Get a Breath of Fresh Air in Poland? 3/60

GRYGOROWICZ WITOLD
Effectiveness of the Customs Service in Counteracting Crime
– Illegal Organisation of Mutual Wagering 4/119

GRZELAK SŁAWOMIR, MIANOWSKA-BEDNARZ JUSTYNA
Popularisation of Biofuels in Poland
– Effectiveness of Public Administration Activities 2/48

KORZENIOWSKI PAWEŁ, WASILEWSKI PIOTR
Transforming Hospitals into Limited Companies
– What Has Changed in the Healthcare? 5/79

MIANOWSKA-BEDNARZ JUSTYNA, GRZELAK SŁAWOMIR
Popularisation of Biofuels in Poland
– Effectiveness of Public Administration Activities 2/48

MIŁOŃ MIROSŁAW
Foster Children's Way to Become Independent
– Meeting Their Living, Psychological and Social Needs 4/94

MOSZCZYŃSKA BOGUSŁAWA
Use of State Budget Funds on IT Services during Elections
– Irregularities in the Activity of the National Electoral Office 6/102

PANKOWSKA MARTA, GORCZYCA MARIUSZ
Protection of Air Against Pollution
– Why Cannot We Get a Breath of Fresh Air in Poland? 3/60

RAJCZEWSKA MARZENA, BŁASIAK-NOWAK BEATA
EU Cohesion Policy for the Years 2014–2020
– Development of Programming Documents 3/46

SZYMAŃSKA WIESŁAWA
Compliance with Taxpayers' Rights by Selected Tax Authorities
– Administration's Services for the Citizens 1/98

ŚPIEWAK RADOSŁAW
Role of Family Assistants and Help in Problem Solving
– Support for Families and the Foster Care System 5/94

URBAN ARTUR
Functioning of Studs Owned by the State Treasury
– Management of Assets, Supervision and Control 2/74

WASILEWSKI PIOTR, KORZENIOWSKI PAWEŁ
Transforming Hospitals into Limited Companies
– What Has Changed in the Healthcare? 5/79

ZALESKI-EJGIERD ANDRZEJ
System of External Examinations in Education
– Assessment of Students' Progress 6/115

OTHER AUDITS OF THE NIK

Audit Findings Published in December 2014 and January 2015 – ed. 1/132
Audit Findings Published in February and March 2015 – ed. 2/84
Audits Results Published in April and May 2015 – ed. 3/79
Audit Results Published in June and July 2015 – ed. 4/127
Audit Findings Published in August and September 2015 – ed. 5/121
Audit Findings Published in October and November 2015 – ed. 6/130

State and Society

BOGUCKA IZABELA
Normative Regulations on Supervision of Associations
– the Provisions of the Act: Law on Associations 3/144

BRACZKOWSKA-BOROCH MAGDALENA
Principles of Regional Investment Aid
– Meeting the Objectives of the Cohesion Policy in the EU 3/123

BUKOWSKI ANDRZEJ
State Sanitary Inspectorate in the Fight Against Designer Drugs
– Illegal Production and Sales of Functional Analogues 3/135

CHOJNA-DUCH ELŻBIETA
Quantitative Mitigation of Monetary Policy – Reasons for and Essence
of the New Normal Policy of Central Banks in the EU 3/83

CZARNOW SŁAWOMIR
Illegal Hunting versus Hunting Management
– Responsibility for Damages in Animal Population 2/132

ĆWIK DARIUSZ, ZIÓŁKOWSKI JAROSŁAW
Support for Allied Armies by the Host Nation
– NATO's Joint Military Exercises 4/159

DZIWISZ STANISŁAW
Obligatory Vaccinations – Legal Aspects 2/143

GRZELAK SŁAWOMIR
Liquefied Natural Gas
– a Strategic Fuel. Poland's Security with Regard to Gas Fuels 6/133

GRZESZCZUK-GNIEWEK MAŁGORZATA
Reverse Mortgage – New Financial Service in Poland 2/101

KISIEL JACEK
Execution of Investments' Implementation Deadlines – Additional Annual Fees
as a Disciplinary Sanction for Perpetual Usufruct Right Holders 3/109

LECH KATARZYNA
Appropriate Entrusting of Property – Financial Liability of Employees 4/150

LISZEWSKA AGNIESZKA
Range of the Administrative Corruption Illegality
– Accepting Benefits versus Performance of Public Functions 5/149

PADRAK RAFAŁ
Calculating the Re-zoning Fee
– Procedure, Reasons, and Proposals for Changes in the Binding Law 2/116

PANASIUK ANDRZEJ
Innovative Partnership
– Assistance in the Development of Innovative Economy? 1/155

PANASIUK ANDRZEJ, SOLECKA KATARZYNA
Public-Private Partnership as a Tool for Administration Transformation
– Towards Good Governance 6/146

PORWISZ MONIKA
Issue of Search in the Act on Competition and Consumer Protection
– Amendments to the Regulations of the Act of 2014 4/131

ROBACZYŃSKI WOJCIECH
Changing a Public Procurement Contractor
– Observations Based on the Latest Legal Solutions 5/159

SOLECKA KATARZYNA, PANASIUK ANDRZEJ
Public-Private Partnership as a Tool for Administration Transformation
– Towards Good Governance 6/146

WIECZOREK PAWEŁ
Poland's Position in the Changing European Union
– The Process of European Integration 1/135

WIECZOREK PAWEŁ
Poland's Economic Dilemmas – Between Opportunities for Increased Growth
and the Risk of Development Drift 5/123

ZIĘTY JAKUB JAN
Ban on Shares in Commercial Companies
– Businesses Conducted by Public Persons 2/87

ZIÓŁKOWSKI JAROSŁAW, ĆWIK DARIUSZ
Support for Allied Armies by the Host Nation
– NATO's Joint Military Exercises 4/159

International Cooperation

HABER GRZEGORZ
Visit of the President of the Supreme Audit Institution of Germany 3/154

HABER GRZEGORZ
Seminar for the SAIs of Georgia, Moldova and Ukraine: Implementation of the Partnership and Cooperation Declaration 3/156

HABER GRZEGORZ
Ninetieth Anniversary of the Supreme State Audit of Albania 3/163

HABER GRZEGORZ
Indonesian Auditors Visit NIK 5/176

HABER GRZEGORZ
Strategic Development of the Court of Accounts of the Republic of Moldova – International Conference in Chisinau 6/167

HABER GRZEGORZ
Delegation from the Turkish Court of Accounts – Exchange of Experience during a Study Visit 6/169

KOŚCIELNIAK JACEK
Role of SAIs in the Improvement of Public Assets Governance – Activities of the INTOSAI Working Group on the Fight Against Corruption and Money Laundering 1/174

KUKUŁA ALEKSANDRA
International Seminar on Self-Governments' Budgets Auditing – Exchange of Experience on the Audit Model 5/181

MAZUR JACEK
Impact of SAIs on Auditees – Countries of the Visegrad Group 3/158

MIĘKINA EWA
Special Reports of the European Court of Auditors in 2015 – Work Programme of the Court 1/166

MIĘKINA EWA
Liaison Officers Meeting in Ljubljana – Key Issues and Activities to Consider 2/154

MIĘKINA EWA
Meeting of the Contact Committee – Initiatives Related to EU Economic Management 4/169

MIĘKINA EWA (ed.)
Awards of the European Court of Auditors – Public Sector Audits 4/181

MORAWSKA AGNIESZKA
25th Anniversary of the European Organisation of Supreme Audit Institutions
– Improvement of Public Audit Effectiveness 6/162

*

Fight against Corruption
– Meeting of the Working Group in Kuala Lumpur – ed. 5/179

INTOSAI i EUROSAI at NIK 4/178

NIK in Brief

KRZYWICKA ANNA, MARCINKOWSKI LESZEK
NIK Conference on the Condition of Animal Protection in Poland 3/165

MARCINKOWSKI LESZEK, KRZYWICKA ANNA
NIK Conference on the Condition of Animal Protection in Poland 3/165

*

96th Anniversary of the Establishment of NIK 1/181
Celebrations on the Occasion of the 96th Anniversary
of the Establishment of NIK – ed. 2/160
Cooperation between NIK and GIODO – ed. 3/168
External Audit at NIK 1/183
Father Jacek Stryczek Granted the Władysław Stasiak Award – ed. 2/164
New Vice-President of NIK 1/180
President of NIK Krzysztof Kwiatkowski Awarded by
"Gazeta Finansowa" – ed. 2/163

Polemics

CIEŚLAK JAN, NOWIKOWSKA MONIKA
On the Need for Changes in the Act on Auditing in the Government
Administration – *De Lege Ferenda* Proposals 4/183

LUBAŃSKI TOMASZ
Amendments to Article 76 of the Act on the Supreme Audit Office
– Periodic Qualifying Evaluation of Nominated Auditors 1/184

NOWIKOWSKA MONIKA, CIEŚLAK JAN
On the Need for Changes in the Act on Auditing in the Government Administration – *De Lege Ferenda* Proposals 4/183

Reviews and Notes About New Books

REVIEWS

MIEMIEC WIESŁAWA
Review of the Publication entitled *Act on Public Finance. A Commentary*, edited by Wojciech Misiąg 6/171

NOTES ABOUT NEW BOOKS

1/193; 2/166; 3/169; 4/190; 5/183; 6/179

Annual Contents in Polish 6/130

Annual Contents in English 6/142

Contents

Auditing 8

LESZEK MURAT: Audit Studies – Already a Fact or Just a Proposal? A New Branch of Law 8

Although auditing is considered an important field of legal studies, no separate methodological approach has been developed for it so far. In his article, the author supports the idea of distinguishing a new branch of law (audit law) and a new discipline of legal studies (audit studies). This distinction is justified by the substantial increase in the complexity of social relations and legal regulations since first such proposals appeared in the late 1960s and early 1970s. In fact, the ever-growing interest of jurisprudence in studying audit suggests that identification is already taking place. However, although auditing is considered a distinct field of legal studies, so far it has not been thoroughly examined from a theoretical perspective. Therefore, the author proposes a formal identification of audit law, audit studies and audit theory to stimulate a discussion on the whole audit system and audit lawfulness. A pivotal role in this breakthrough is played by the Supreme Audit Office which for years has been fostering audit studies.

RYSZARD SZYC: Audit Bodies in the Fight Against Corruption – Identification and Elimination of Corruption-Prone Mechanisms 37

There are many entities in Poland that deal with the fight against corruption, and although no clear outcome of their activities can be observed, the country has been rating higher and higher in the reports of the Transparency International. A vast majority of the Polish society, like in other European Union Member States, are convinced that the scale of corruption is big. Supreme Audit Institutions have been for many years engaging in the fight against corruption. The Working Group on the Fight against Corruption and Money Laundering, which is one of the structures of the International Organisation of Supreme Audit Institutions – INTOSAI, among one of its objectives for the years

2011–2016 listed the following: to define and promote a strategy to fight corruption and money laundering. At the moment, works have been finalised within the Group on guidelines on good governance of public assets. The document has been developed by a sub-group led by the Supreme Audit Office of Poland.

ELŻBIETA JARZĘCKA-SIWIK: Tax Auditing as an Element of the Legal Audit System – Audit Function in the State 54

Tax auditing is regulated in an act and has a clearly defined objective. It is governed by general principles of a democratic state of law. In the act, the rights and duties of the parties are set forth, as well as the respective proceedings. According to the regulations, its function is to verify and evaluate activities of public administration bodies. Therefore, it constitutes an element of the state's legal audit system. The scope of tax auditing comprises a significant area of the activities of vital importance to the state's functioning. Due to its homogenous subject matter, and the legal consequences that implementation of audit results may have, it can be stated that it is one of the main pillars of the system.

KRZYSZTOF ZALEGA: EU Funds Spent on the Development of Rural Areas – Results of the Audit of the European Court of Auditors 78

According to the estimates of the European Court of Auditors (ECA), the average error level in expenditure on rural areas development stood at 8.2 per cent. Irregularities in investment activities constituted two-thirds of this error level, while irregularities in area aid – one-third. The ECA has evaluated the activities of the European Commission and Member States aimed at eliminating the main reasons behind the high error level with regard to this policy as partially effective. The basis for such an evaluation was the lack of systematic prevention of irregularities, despite the initiatives taken by the Commission.

JACEK MAZUR: Audit of Entities that Manage Elections – Practice in the European Union Member States 95

In most countries of the world, there are bodies established to organise and supervise elections to parliaments, elections to other representation bodies as well as referenda. Their activities, including budget execution, are usually evaluated by the supreme audit institution. Apart from financial or compliance audit, more and more often performance audits are conducted, especially with regard to the use of funds spent on information systems installed with a view to fast and reliable counting of votes and transmitting of results of voting.

FINDINGS OF NIK AUDITS 102

BOGUSŁAWA MOSZCZYŃSKA: Use of State Budget Funds on IT Services during Elections – Irregularities in the Activity of the National Electoral Office 102

The National Electoral Office (Polish: *Krajowe Biuro Wyborcze* – KBW) authorised an information system for servicing self-government elections where significant errors were detected with regard to processing the protocols of local electoral commissions (as for their generating, developing and printing). The analysis of the source code of the central system, which was made by the experts employed by the Supreme Audit Office, revealed numerous irregularities, some of which were indeed critical. The errors detected could have resulted in unauthorised access to the data by the users of the central system, and to unauthorised access to the system and the data by persons who did not have an account there. The article presents the detailed findings of the audit.

ANDRZEJ ZALESKI-EJGIERD: System of External Examinations in Education – Assessment of Students' Progress 115

The Supreme Audit Office has checked whether external examinations do verify the knowledge and skills of students, in an audit conducted at the Central Examination Commission (Polish: *Centralna Komisja Egzaminacyjna* – CKE), at five district examination commissions (OKE) and at 16 public school complexes for children and teenagers. The audit also covered the efficiency of CKE and OKE, and the way in which external examinations are used for improving the quality of schooling at individual levels of the education system. The audit covered the years 2019–2014.

OTHER AUDITS OF NIK 130

Audit Findings Published in October and November 2015 (ed.) 130

In this section, we present audits that the Supreme Audit Office completed in selected areas and that have been published in the form of pronouncements on audit results. In this issue of our bimonthly, we present the following audits: performance of the Polish Railways (PKP) capital group; functioning of expert witnesses; system for re-adaptation of prisoners; welfare services for refugees; basic specialist treatment services and specialist services at outpatients' clinics; research institutes; activities aimed at making the Opole Region more attractive from the economic perspective; social services centres; the State Development Bank of Poland (BGK); activities of public bodies related to the Roma minority; issuance of driving licences.

State and Society 133

SŁAWOMIR GRZELAK: Liquefied Natural Gas – a Strategic Fuel. Poland's Security with Regard to Gas Fuels 133

Energy and fuels constitute strategic products that have actual impact on almost all the elements of appropriate functioning of the state. Due to its multidimensional nature and importance, energy security becomes the reason of state. The document entitled *Poland's Energy Policy until 2030*, among the basic directions of this policy lists improved security of fuels and energy supplies. One of the key investments aimed at diversifying the sources and directions of supplies, is the construction of the terminal for receiving liquefied natural gas (LNG). It will allow for establishing Poland's alternative system of gas supplies. Other elements of the system are the following: interconnectors that allow for transmitting fuels from the west and from the south, and the North-South gas corridor that ultimately will connect the terminals in Poland and Croatia.

ANDRZEJ PANASIUK, KATARZYNA SOLECKA: Public-Private Partnership as a Tool for Administration Transformation – towards Good Governance 146

Discussions on the importance and opportunities of the public-private partnership have been taking place for many years. The article presents an analysis of public-private partnership which is usually considered a form of realisation of public tasks. It is less frequently regarded as a tool for introducing changes in the public administration as such. In their article, the authors emphasise the specific role that public-private partnership can play in designing public sector policies, and its application related to the lack of funds for effective realisation of public tasks. Public-private partnership allows then for changes in the public management model, by transforming public administration towards administration that is responsible for the whole society.

International Cooperation 162

AGNIESZKA MORAWSKA: 25th Anniversary of the European Organisation of Supreme Audit Institutions – Improvement of Public Audit Effectiveness 162

In her article, the author presents the history of the European Organisation of Supreme Audit Institutions – EUROSAI, and the role of NIK in its development. In the years 2008 – 2011, NIK was the Chair of EUROSAI and the host of its VII Congress. NIK's presidency in EUROSAI is considered one of the most dynamic and efficient periods in its history.

GRZEGORZ HABER: **Strategic Development of the Court of Accounts of the Republic of Moldova – International Conference in Chisinau** 167

The article is a briefing on the meeting that was held on the 20th of October 2015 under the auspices of the European Union and the World Bank. In the conference, Vice-President of NIK Wojciech Kutyła participated, and delivered a speech on the relations between NIK and the Polish Parliament.

GRZEGORZ HABER: **Delegation from the Turkish Court of Accounts – Exchange of Experience during a Study Visit** 169

At the end of October 2015, the Supreme Audit Office hosted a delegation from the Turkish Court of Accounts headed by its President Recai Akyel. The aim of the visit was to present the delegation members with the activities and experiences of NIK.

Reviews 171

WIESŁAWA MIEMIEC: **Review of the Publication entitled *Act on Public Finance. A Commentary*, edited by Wojciech Misiąg** 171

Six years since the introduction of the act on public finance, after numerous amendments, differing evaluations made by scientists, analysts and feature writers, an in-depth commentary has been published, developed by 14 authors. It presents a critical assessment not only of the act itself, but of its functioning in the constantly changing environment.

Notes About New Books 179

Annual Table of Contents in Polish 181

Annual Table of Contents in English 191

Information for Subscribers 206

Information for Readers and Authors 207

PRZYPOMINAMY O PRENUMERACIE

Szanowni Prenumeratorzy!
Koszt zaprenumerowania naszego pisma na 2016 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 zaostrzonych kryteriów i dwuetapowej oceny, pismo otrzymało 6 punktów za artykuł naukowy wydrukowany w naszym dwumiesięczniku, co plasuje nas wśród wysoko ocenionych tytułów wyszczególnionych w części B wykazu – nieposiadających współczynnika IF (*impact factor*), który jest publikowany w *Journal Citation Report.* Komunikat w tej sprawie Minister wydał 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" sprostała wszystkim tym wymaganiom, choć przejście do następnego etapu zapewnia spełnienie już 5 z nich.

W drugim etapie oceny uwzględnia się 13 szczegółowych parametrów, do których zaliczono m.in.: indeks cytowań PIF, pracę na rzecz tytułu redaktorów merytorycznych, językowych i statystycznych, indeksację w międzynarodowych bazach danych, cykl wydawniczy, istnienie wersji *on-line*, umiędzynarodowienie recenzentów i rady naukowej, zagraniczną afiliację autorów. I w tym wypadku „KP" spełnia zdecydowaną większość kryteriów, choć niektóre są potencjalnie łatwiejsze do osiągnięcia przez tytuły wydawane w instytutach naukowych czy uczelniach, gdzie międzynarodowa współpraca naukowa, wymiana kadry, staże zagraniczne i publikacja wyników badań własnych, cytowanych następnie przez różne źródła, wynikają z charakteru działalności jednostek. Tym bardziej cieszy, że „Kontrola Państwowa" znalazła się w gronie takich czasopism.

Punkty za publikację w pismach naukowych objętych częścią B wykazu ustala się zgodnie z przyjętym przez MNiSW algorytmem. Wraz ze szczegółowymi zasadami oceny, pełnym wykazem czasopism oraz komunikatem Ministra jest on dostępny na stronach resortu w zakładkach „Komunikaty" oraz „Lista czasopism punktowanych".

Redakcja

„Kontrola Państwowa" w bazach danych

„Kontrolę Państwową" można odnaleźć w dwóch naukowych bazach danych: The Central European Journal of Social Sciences And Humanities (CEJSH) – Środkowo-Europejskim Czasopiśmie Nauk Społecznych i Humanistycznych oraz Index Copernicus Journal Master List.
CEJSH jest elektroniczną, ogólnie dostępną bazą danych publikującą angielskie streszczenia artykułów, rozpraw oraz pozycji przeglądowych, które ukazują się, głównie w językach narodowych, w czasopismach poświęconych naukom społecznym i humanistycznym, wydawanych w Republice Czeskiej, na Węgrzech, w Polsce, Słowacji, a także w Bośni i Hercegowinie, Estonii, Łotwie, Litwie, Serbii, Słowenii i Ukrainie. Została utworzona przez prezesów Akademii Nauk państw Grupy Wyszehradzkiej. Streszczenia publikacji naukowych, także tych, które ukazały się na łamach „Kontroli Państwowej" począwszy od nr. 6/2011 znajdują się na stronie CEJSH: http://cejsh.icm.edu.pl/. Umowa zawarta w 2014 r. z Interdyscyplinarnym Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego Uniwersytetu Warszawskiego (ICM UW) umożliwia także udostępnianie pełnych tekstów artykułów w bazie CEJSH.
Index Copernicus Journal Master List (JML) to system zajmujący się oceną czasopism oraz sporządzający ich ranking na podstawie około 30 parametrów zgrupowanych w pięciu kategoriach: jakość naukowa, jakość edytorska, zasięg, częstotliwość/regularność/stabilność rynkowa oraz jakość techniczna. Obecnie JML obejmuje przeszło 6000 czasopism.

Zasady publikowania w „Kontroli Państwowej"

1. Przyjmujemy do publikacji teksty naukowe, przeglądowe i poglądowe, poświęcone problematyce związanej z profilem czasopisma – szeroko rozumianej kontroli i audytowi oraz artykuły o pokrewnej tematyce.
2. Nie przyjmujemy artykułów opublikowanych w innych wydawnictwach.
3. Publikowane są jedynie te artykuły, które uzyskały pozytywne recenzje dwóch niezależnych recenzentów, zgodnie z przyjętymi w piśmie kryteriami: znaczenia podjętego tematu oraz zgodności tematyki z profilem pisma; nowatorskiego ujęcia problematyki; wartości merytorycznej. Warunkiem publikacji jest uwzględnienie zgłoszonych przez recenzentów uwag i poprawek.
4. Recenzentami są członkowie Komitetu Redakcyjnego (lista recenzentów znajduje się w zakładce „Komitet Redakcyjny" oraz w każdym wydaniu papierowym, na s. 2). Zgodnie z modelem *„double-blind review process"* autorzy i recenzenci nie znają swoich tożsamości.
5. Artykuły zamieszczane w „Kontroli Państwowej" są chronione prawem autorskim. Przedruk może nastąpić tylko za zgodą redakcji.

6. Przywiązujemy szczególną wagę do oryginalności publikacji i jawności informacji o podmiotach przyczyniających się do jej powstania, ich udziału merytorycznego, rzeczowego lub finansowego. Dlatego od zgłaszających teksty oczekujemy ujawnienia ewentualnego wkładu innych osób w ich powstanie oraz pisemnego oświadczenia o oryginalności składanego w redakcji artykułu.
7. Wszelkie przypadki *„ghostwriting"* (nieujawnienia wkładu innych autorów w powstanie artykułu) lub *„guest authorship"* (wymieniania jako autora osoby, która nie miała udziału w publikacji lub jest on znikomy), będące przejawem nierzetelności naukowej, będą przez redakcję demaskowane, łącznie z powiadomieniem podmiotów, z którymi autor jest związany naukowo lub zawodowo.

Zasady publikacji zgodne z wymogami Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Sposób przygotowania materiałów

1. Prosimy o nadsyłanie artykułów pocztą elektroniczną, nasz adres: kpred@nik.gov.pl, w edytorze *Word* lub dostarczenie tekstu na nośniku elektronicznym. Objętość artykułu wraz z ewentualnymi tabelami i rysunkami nie powinna w zasadzie przekraczać 16 stron – 34 wiersze na stronie, marginesy 2,5 cm, interlinia 1,5 wiersza. Do tekstu prosimy dołączyć krótkie streszczenie w języku polskim, 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 grudniu 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