

styczeń
luty

2016

1

KONTROLA PAŃSTWOWA

JACEK MAZUR

Wnioski *de lege ferenda* formułowane przez NIK

ELŻBIETA MATUSZEWSKA, PAWEŁ ADAMOWICZ

Koordinacja polityki rodzinnej w Polsce

MIROSŁAW STEC, MAREK MĄCZYŃSKI

Zakres i charakter zadań samorządu województwa
a sfera użyteczności publicznej

HUBERT CICHOCKI, KAMIL MOSER

Leasing zwrotny jako forma finansowania
działalności jednostek samorządu terytorialnego

CZASOPISMO PUNKTOWANE

ISSN 0452-5027

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KONTROLA PAŃSTWOWA



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

WARSZAWA

DWUMIESIĘCZNIK – ROCZNIK 61: 2016 r. – NUMER 1 (366) – STYCZEŃ – LUTY

KOMITET REDAKCYJNY

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

Jacek Jagielski, prof. dr hab., Uniwersytet Warszawski

Adam Lipowski, prof. dr hab., Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

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

Jacek Mazur, dr, radca prezesa NIK

Wojciech Misiąg, dr, radca prezesa NIK, prof. nadzw. WSiLiZ w Rzeszowie

Małgorzata Niezgódka-Medek, sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego

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

Marzena Repetowska-Nyc, redaktor naczelna „Kontroli Państwowej”

Czesława Rudzka-Lorentz, dr, radca prezesa NIK

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

Zbigniew Wrona, dr, radca prezesa NIK, p.o. dyrektora Departamentu Prawnego i Orzecznictwa Kontrolnego NIK

Marek Zająk, 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 7 punktów za umieszczoną w niej publikację. Pismo można odnaleźć w bazach Central European Journal of Social Sciences and Humanities oraz Index Copernicus Journal Master List.

Więcej informacji na temat zmian w sposobie oceniania czasopism naukowych i stawianych im wymagań na s. 193.

* 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 Główniej Izbie Obrachunkowej.

Spis treści

Kontrola i audyt 8

ANNA OLESIEWICZ (oprac.): Roczny plan pracy Najwyższej Izby Kontroli 8

„Plan pracy Najwyższej Izby Kontroli na rok 2016”, uchwalony przez Kolegium NIK 26 października 2015 r. przewiduje przeprowadzenie 100 kontroli, w tym: kontrolę wykonania budżetu państwa w 2015 r. w ponad 100 częściach budżetowych i wybranych jednostkach, których plany finansowe są ujęte w ustawie budżetowej; kontrolę wykonania założeń polityki pieniężnej w 2015 r.; cztery audyty finansowe Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych i Rady Europy za 2015 i 2016 r., wynikające z zobowiązań międzynarodowych NIK (w wyniku procedury konkursowej Najwyższa Izba Kontroli została wybrana na audytora zewnętrznego tych organizacji); 94 pozostałe kontrole planowe. Wszystkie propozycje kontroli zostały sklasyfikowane według głównego działu administracji rządowej, funkcji państwa według COFOG, ryzyka horyzontalnego i branżowego oraz rodzaju kontroli. Najwięcej kontroli (według działu administracji rządowej) zaplanowano w działach: „administracja publiczna”, „zdrowie” oraz „oświata i wychowanie”. Kontrole w wymienionych trzech działach będą stanowiły 37% wszystkich kontroli ujętych w „Planie pracy NIK na 2016 rok”.

JACEK MAZUR: Wnioski *de lege ferenda* formułowane przez NIK na tle doświadczeń innych NOK 28

W wyniku przeprowadzonych kontroli najwyższe organy kontroli (NOK) przedstawiają wnioski pod adresem jednostek kontrolowanych i innych podmiotów właściwych w danej sprawie. Wśród nich mogą być wnioski sugerujące potrzebę zmiany obowiązujących aktów prawnych lub wydanie nowych aktów (wnioski *de lege ferenda*). Artykuł przedstawia formułowanie tych wniosków przez NIK na tle praktyki innych NOK oraz działania na rzecz zapewnienia jakości i skuteczności wniosków, między innymi przez: odpowiednie ich opracowywanie; prowadzenie rejestru wniosków; zamieszczanie wykazu wniosków w rocznym sprawozdaniu NIK; rozpatrywanie kwestii wykorzystania wniosków *de lege ferenda* w kontaktach z przedstawicielami parlamentu i rządu. W zakończeniu ukazano problem roli NIK w procesie tworzenia prawa.

MARCIN GUBAŁA: Przykład prawa inspiracji ustawodawczej – artykuł 11a ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli 54

Autor przedstawia analizę przepisów art. 11a ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli. Regulacja ta ustanawia prawo inspiracji ustawodawczej, czyli konstrukcję normatywną pozwalającą na inspirowanie innych organów w zakresie prac legislacyjnych. W artykule ukazano istotę prawa inspiracji ustawodawczej, w szczególności na tle innych pojęć związanych ze wszczynaniem prac prawodawczych. Omówiono także regulację z art. 11a ustawy z punktu widzenia tego, w jaki sposób pozwala na oddziaływanie na ewentualny proces ustawodawczy. Wskazano dwa aspekty: formalny (czyli dotyczący postępowania mającego na celu sformułowanie propozycji legislacyjnej) oraz materialny (czyli odnoszący się do merytorycznego efektu działań składających się na wykonanie prawa inspiracji ustawodawczej).

TOMASZ FRĄTCZAK: Poszukiwanie czynników wpływających na audyt i kontrolę – wzory postępowań podnoszące jakość badań 68

Wystąpienia pokontrolne organów kontroli czy raporty firm konsultingowych dają wielowymiarowy obraz jakości zadań wykonywanych przez badane podmioty. Zarówno osoby odpowiedzialne za funkcjonowanie jednostek sektora finansów publicznych, jak i udziałowcy spółek giełdowych są zainteresowani, by nakreślony przez audytorów i kontrolerów obraz był jak najlepszej jakości, wiernie oddawał rzeczywistość i podsuwał konstruktywne wnioski. Takie są oczekiwania, ale w praktyce różnie bywa, o czym świadczą wyniki badań zawarte w literaturze przedmiotu. Warto zatem przyjrzeć się, co stanowi o jakości audytów, co wpływa na jakość pracy tych, którzy badają jakość pracy innych, jakie instytucje wspierają systemy zarządzania jakością audytów i kontroli itp. Te zagadnienia składają się na treść omawianego artykułu, który został przygotowany na podstawie przeglądu renomowanych na świecie czasopism, a także szerzej cytowanych artykułów z zakresu zarządzania, biznesu i finansów.

USTALENIA KONTROLI NIK 83**ELŻBIETA MATUSZEWSKA, PAWEŁ ADAMOWICZ: Koordynacja polityki rodzinnej w Polsce – czy można zapobiec niekorzystnym zmianom demograficznym** 83

Polityka rodzinna jest zagadnieniem o zasadniczym znaczeniu dla przyszłości naszego państwa, dlatego też stała się przedmiotem jednej z dwóch priorytetowych kontroli NIK. Jej zasadniczym celem było dokonanie oceny kształtowania i wdrażania polityki rodzinnej w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień związanych z programowaniem i zarządzaniem instrumentami wspierania rodziny oraz ich skutecznością, jak również koordynacją działań w tym zakresie. Artykuł przedstawia szczegółowe wyniki badania.

KATARZYNA PAPIŃSKA: Gospodarka łowiecka – ochrona zwierząt łownych 106

Badaniem objęto praktycznie wszystkie etapy gospodarki łowieckiej, począwszy od działań administracyjnych, takich jak: dokonywanie podziału województw na obwody łowieckie i ich kategoryzacja, wydzierżawianie i przekazywanie w zarząd obwodów łowieckich, naliczanie i rozdysponowywanie czynszu za korzystanie z nich. Zbadano też działania bezpośrednio związane z łowiectwem jak: prawidłowość opracowania i realizacji rocznych planów łowieckich, dokumentowanie wykonywania polowania, realizację przez ośrodki ochrony zwierzyny ustawowo określonych celów, zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa i obywateli w zakresie szkód wynikających z prowadzenia gospodarki łowieckiej aż do analizy efektów finansowych prowadzenia gospodarki łowieckiej, funkcjonowania Państwowej Straży Łowieckiej i nadzoru nad działalnością łowiecką.

POZOSTAŁE KONTROLE NIK 118

Wyniki przekazane do publikacji w grudniu 2015 r. i styczniu 2016 r. – red. 118

Rubryka sygnalizuje zakończenie przez NIK badań w wybranych obszarach i opublikowanie ich w formie „Informacji o wynikach kontroli”. W tym numerze piszemy o kontroli: inwestycji budowlanych uczelni wyższych; wyścigów konnych; działań dotyczących współpracy z Polonią; dostępu do podręczników szkolnych; dostępności usług pocztowych; organizacji i finansowania szkoleń; odwadniania kopalń; lokalizacji i bodowy urządzeń stacji telefonii komórkowej; gazowania węgla; prywatyzacji wybranych spółek Skarbu Państwa; cyfryzacji radia; stacjonarnych studiów doktoranckich; agrochemicznej obsługi rolnictwa; działań administracji publicznej w sytuacji zagrożenia odebrania dzieci; kształcenia zawodowego; budowy tras rowerowych; usług związanych z doręczaniem przesyłek sądowych.

Państwo i społeczeństwo 122

MIROSŁAW STEC, MAREK MACZYŃSKI: Zakres i charakter zadań samorządu województwa a sfera użyteczności publicznej – wykonywanie istotnej części obowiązków publicznych 122

Fundamentalnym celem samorządu województwa jest kreowanie rozwoju ekonomicznego, prowadzącego do rozwoju cywilizacyjnego regionu. Podstawowe zadania tego samorządu, wskazane w art.11 usw są jego zadaniami własnymi i mają charakter użyteczności publicznej. Samorząd województwa może zatem wykorzystywać do realizacji tych zadań różne instrumenty prawne, w tym także instytucję kapitałowych spółek prawa handlowego, a w szczególności: spółek z ograniczoną odpowiedzialnością i spółek akcyjnych, przyjmujących m.in. postać agencji rozwoju regionalnego, regionalnych funduszy poręczeńowych i pożyczkowych.

HUBERT CICHOCKI, KAMIL MOSER: Leasing zwrotny jako forma finansowania JST – wykorzystanie niestandardowych instrumentów finansowych _____ 144

Od 2014 r. każda jednostka samorządu terytorialnego musi przestrzegać indywidualnego limitu dopuszczalnego obciążenia budżetu płatnościami związanymi z obsługą zadłużenia określonego w art. 243 ust. 1 Ustawy o finansach publicznych. Wiele samorządów jest już na progu możliwości zapożyczania się wynikających z tego wskaźnika. W związku z tym, władze lokalne niektórych samorządów decydują się na wykorzystanie operacji finansowych, które pozwalają na ominięcie limitu, aby móc korzystać ze środków UE pochodzących z nowej perspektywy finansowej 2014-2020. Jednym z takich instrumentów jest tzw. leasing zwrotny.

ARKADIUSZ SIWEK: Tworzenie oraz przystępowanie do kapitałowych spółek handlowych – działalność samorządu województwa _____ 160

W sferze użyteczności publicznej samorząd województwa może bez żadnych ograniczeń tworzyć kapitałowe spółki handlowe oraz przystępować do tego typu spółek. Z kolei poza sferą użyteczności publicznej samorząd województwa może tworzyć kapitałowe spółki handlowe jedynie w przypadku, gdy ich działalność będzie polegała na wykonywaniu czynności, których rodzaje enumeratywnie wymieniono w treści art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa. Zatem podstawowym zagadnieniem, od którego zależy możliwość utworzenia spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjnej przez województwo samorządowe jest zdefiniowanie oraz odróżnienie sfery użyteczności publicznej oraz sfery poza użytecznością publiczną w działalności tego samorządu.

Współpraca międzynarodowa _____ 173

PAWEŁ BANAŚ: Pierwszy rok audytu NIK w Radzie Europy – opinie Izby o sprawozdaniach finansowych i rady na przyszłość _____ 173

Podstawowym zadaniem NIK jako audytora zewnętrznego Rady Europy było przeprowadzenie audytu za rok finansowy 2014. Ocenie poddano m.in. *Skonsolidowane sprawozdanie finansowe* i *Sprawozdanie z wykonania budżetu*. Izba wydała pozytywną opinię o wszystkich sprawozdaniach, co zostało poprzedzone szeregiem korekt zaproponowanych przez zespół audytowy i wprowadzonych przez Radę.

JACEK MAZUR: Przywracanie zaufania do finansów publicznych UE – rola kontroli państwowej _____ 176

Dwie firmy audytorskie o światowym znaczeniu: Instytut Biegłych Rewidentów Anglii i Walii oraz PwC (dawniej PricewaterhouseCoopers) organizują od 2013 r. serię seminariów „Zrównoważone finanse publiczne w perspektywie Unii Europejskiej”.

15 lutego 2016 r. odbyła się debata „Przywracanie zaufania do finansów publicznych – wartość informacji pochodzących z kontroli”, w której uczestniczyli m.in. reprezentanci Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej, ETO, NIK, NOK Holandii, Ministerstwa Finansów Czech, firm audytorskich oraz eksperci.

Drugi Kongres EUROSAI dla Młodych „YES”, rekomendacje dla EUROSAI i przyszła rola NOK – Marcin Blajda, Hubert Cichocki, Agnieszka Morawska _____ 179

Celem 2. Kongresu Młodych Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (EUROSAI) – „YES 2.0”, który odbył się w Jerozolimie w dniach 9-12 listopada 2015 r., było sprawdzenie, czy na tle zachodzących zmian technologicznych i społecznych konieczne jest przeformułowanie roli i sposobu działania kontroli państwowej.

Z życia NIK _____ 181

97. rocznica powołania Najwyższej Izby Kontroli – red. _____ 181

Z okazji 97. rocznicy powołania NIK odbyło się seminarium poświęcone pamięci Prezesów NIK – Profesorów Lecha Kaczyńskiego i Waleriana Pańki, podczas którego omówiono ich dorobek naukowy.

Wspomaganie informatyczne kontroli – Wiesław Karliński _____ 183

NIK, przy współudziale Instytutu Audytorów Wewnętrznych IIA Polska, była gospodarzem konferencji pn. „Zastosowanie narzędzi wspomagania informatycznego kontroli (CAATs) w działalności kontrolnej i audytorskiej instytucji sektora publicznego w Polsce”. Do udziału w niej zaproszono podmioty odpowiedzialne za przeprowadzanie kontroli i audytu.

Ekspert o poprawie bezpieczeństwa na drogach – red. _____ 184

W poradzie, zorganizowanej w NIK, wzięli udział wybitni specjaliści z kraju i zagranicy, którzy ocenili sytuację na polskich drogach i zaproponowali rozwiązania, które mogą poprawić bezpieczeństwo w ruchu drogowym.

Sygnały o książkach _____ 185

Contents _____ 187

Informacja dla Prenumeratorów _____ 192

Informacja dla Czytelników i Autorów _____ 193

Kontrola i audyt

Roczny plan pracy Najwyższej Izby Kontroli

Najwyższa Izba Kontroli corocznie identyfikuje obszary działalności państwa, w których ryzyko wystąpienia nieprawidłowości jest największe. Uwzględnia tym samym potrzeby głównych użytkowników, oczekujących od najwyższego organu kontroli nie tylko informacji o legalności działań podejmowanych przez władzę publiczną, ale również potwierdzenia, że władza ta kieruje się zasadą należytego zarządzania finansami, dysponuje pieniędzmi podatnika oszczędnie i wydajnie oraz jest skuteczna w rozwiązywaniu problemów społecznych i gospodarczych.

Kontrola w sektorze publicznym¹ jest niezbędna dla administracji publicznej, ponieważ zarządzanie środkami publicznymi wiąże się z kwestią zaufania. Odpowiedzialność za zarządzanie środkami publicznymi oraz osiągnięcie celów,

na które środki te są przeznaczone, powierza się instytucji lub osobie, która działa w imieniu państwa. Kontrola w sektorze publicznym podnosi poziom zaufania przewidywanych użytkowników, dostarczając niezależnej i rzetelnej oceny w zakresie

¹ Podstawowe zasady kontroli w sektorze publicznym. Międzynarodowe Standardy Najwyższych Organów Kontroli. ISSAI 100, standard nr 24.

odchylen od przyjętych standardów lub zasad ładu w zarządzaniu.

Planowanie kontroli

Najwyższa Izba Kontroli wykonuje swoje zadania na podstawie rocznego planu pracy. Proces przygotowania planu pracy NIK na 2016 r. rozpoczął się już w lutym 2015 r. Planowanie działalności kontrolnej trwało do października 2015 r. i zakończyło się przyjęciem planu przez Kolegium NIK.

Za sprawny przebieg tego procesu odpowiadał zespół ds. planowania, powołany przez Prezesa NIK w styczniu 2014 r. Zespół pracuje również nad optymalizacją procesu planowania i na bazie doświadczeń z lat wcześniejszych proponuje konieczne zmiany.

Pełny opis przebiegu procedury planistycznej, która została zastosowana po raz

pierwszy w pracach nad planem na 2015 r. i powtórzona w przygotowaniu planu pracy na rok bieżący, przedstawiony został w „Kontroli Państwowej” nr 1 z 2015 r. W porównaniu z rokiem wcześniejszym, do procedury tej w 2015 r. wprowadzone zostały dwie istotne zmiany:

- na etapie analizy ryzyka poza identyfikacją ryzyka horyzontalnego na poziomie strategicznym przez zespół ds. planowania, na poziomie operacyjnym kontrolne jednostki organizacyjne NIK (tj. departamenty i delegatury) przeprowadziły nie tylko analizę ryzyka branżowego, ale również ryzyka terytorialnego;
- w kolejnym etapie propozycje tematów kontroli mogły być zgłaszane zarówno przez kontrolne jednostki organizacyjne NIK, jak i bezpośrednio przez pracowników NIK.

Proces planowania działalności kontrolnej NIK na 2016 r. podzielono na następujące etapy:

- analiza ryzyka i przygotowanie założeń techniczno-organizacyjnych przez zespół ds. planowania;
- zgłaszanie propozycji tematów kontroli przez jednostki organizacyjne i pracowników NIK;
- analiza i weryfikacja propozycji kontroli;
- analiza propozycji zgłoszonych przez zewnętrznych interesariuszy: komisje sejmowe i senackie, Kancelarię Prezesa Rady Ministrów i Rzecznika Praw Obywatelskich;
- uszczegółowienie tematów kontroli;
- weryfikacja tematów kontroli i bilansowanie pracochłonności przez Departament Strategii;
- omówienie założeń kontroli przez zespół ds. planowania i jednostki organizacyjne NIK podczas wewnętrznego panelu ekspertów;
- ostateczna weryfikacja kart kontroli;
- opracowanie projektu planu pracy i materiałów analitycznych do planu;
- uchwalenie planu pracy przez Kolegium NIK.

Tabela 1. Główne zagrożenia celów państwa

Lp.	Ryzyko
1.	Niska jakość usług publicznych
2.	Nie zrównoważenie finansów publicznych
3.	Niska konkurencyjność i innowacyjność gospodarki
4.	Negatywne zmiany społeczno-demograficzne
5.	Niska jakość stanowiącego prawa i niedostateczne jego egzekwowanie
6.	Wzrost zagrożeń bezpieczeństwa państwa

Źródło: Plan pracy Najwyższej Izby Kontroli na 2016 r.

Główne zagrożenia dla realizacji celów państwa

W 2016 r. NIK, podobnie jak w latach poprzednich, będzie zwracała szczególną uwagę na równoważenie finansów publicznych i racjonalizację wydatków.

Analiza ryzyka wykazała potrzebę oceny działań służących poprawie jakości usług publicznych oraz jakości stanowiącego w Polsce prawa i jego przestrzegania.

Kontynuowane będą badania kontrolne zagadnień związanych z zapewnieniem konkurencyjności i innowacyjności

gospodarki oraz zmianami społeczno-demograficznymi.

W związku z wystąpieniem licznych sytuacji kryzysowych na świecie, w tym konfliktów zbrojnych, Najwyższa Izba Kontroli uznała za konieczne uwzględnienie w planie pracy zagadnień dotyczących przeciwdziałania zagrożeniom bezpieczeństwa państwa.

Plan pracy NIK na rok 2016

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, na podstawie art. 23 ust. 2 pkt 6 ustawy

W planie przewidziano przeprowadzenie 100 kontroli, w tym:

- kontrolę wykonania budżetu państwa w 2015 r. w ponad 100 częściach budżetowych i wybranych jednostkach, których plany finansowe są ujęte w ustawie budżetowej;
- kontrolę wykonania założeń polityki pieniężnej w 2015 r.;
- cztery audyty finansowe Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych i Rady Europy za 2015 i 2016 r., wynikające z zobowiązań międzynarodowych NIK (w wyniku procedury konkursowej Najwyższa Izba Kontroli została wybrana na audytora zewnętrznego tych organizacji);
- 94 pozostałe kontrole planowe.

z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli², uchwaliło 26 października 2015 r. „Plan pracy NIK na rok 2016”³. Tym samym zakończyła się trwająca ponad dziewięć miesięcy procedura planistyczna.

Wszystkie propozycje kontroli zostały sklasyfikowane według głównego działu administracji rządowej, funkcji państwa według COFOG⁴, ryzyka horyzontalnego i branżowego oraz rodzaju kontroli. Takie wielowymiarowe podejście do typowania tematów kontroli pozwala na lepsze ukierunkowanie badań kontrolnych w poszczególnych obszarach działalności państwa.

Najwięcej kontroli (według działu administracji rządowej) zaplanowano w działach: „administracja publiczna” (14 kontroli, co stanowi 15% wszystkich kontroli ujętych w planie na 2016 r.), „zdrowie” (13 kontroli, tj. 13% wszystkich kontroli planowych) oraz „oświata i wychowanie” (9 kontroli, tj. 9%). Kontrole w wymienionych trzech działach będą stanowiły 37% wszystkich kontroli ujętych w „Planie pracy NIK na 2016 r.”.

Z uwagi na zidentyfikowane obszary ryzyka horyzontalnego, liczba kontroli przyjętych do planu pracy Najwyższej Izby Kontroli na 2016 r. kształtowała się następująco (bez kontroli wykonania budżetu państwa):

Tabela 2. Liczba kontroli przyjętych do planu pracy na 2016 r. w podziale na ryzyko horyzontalne

Lp.	Ryzyko	Liczba kontroli	Udział procentowy w ogólnej liczbie kontroli
1.	Niska jakość usług publicznych	56	57%
2.	Nieźrównoważenie finansów publicznych	6	6%
3.	Niska konkurencyjność i innowacyjność gospodarki	6	6%
4.	Negatywne zmiany społeczno-demograficzne	4	4%
5.	Niska jakość stanowiącego prawa i niedostateczne jego egzekwowanie	11	11%
6.	Wzrost zagrożeń bezpieczeństwa państwa	8	8%
7.	Inne ryzyko	8	8%
	RAZEM	99	100%

Źródło: Materiały analityczne do Planu pracy Najwyższej Izby Kontroli na 2016 rok, niepublikowane.

² DzU.2015.1096 j.t.

³ Pełny tekst Planu pracy NIK na 2016 r. dostępny jest pod adresem: <<https://www.nik.gov.pl/plik/id,9894.pdf>>.

⁴ Klasyfikacja ONZ: *Classification of the Functions of Government*.



Najwięcej kontroli (według działu administracji rządowej) zaplanowano w działach: „administracja publiczna” (14 kontroli, co stanowi 15% wszystkich kontroli ujętych w planie na 2016 r.), „zdrowie” (13 kontroli, tj. 13% wszystkich kontroli planowych) oraz „oświata i wychowanie” (9 kontroli, tj. 9%). Kontrole w wymienionych trzech działach będą stanowiły 37% wszystkich kontroli ujętych w „Planie pracy NIK na 2016 r.”.

Każdą z kontroli ujętych w planie pracy zaliczono do jednej z trzech kategorii określających dominujący typ kontroli, to jest:

- kontrola wykonania zadań, która koncentruje się na badaniu, czy działania i programy są realizowane, a instytucje zarządzane zgodnie z zasadami oszczędności, wydajności i skuteczności oraz czy istnieje możliwość poprawy w tej dziedzinie;
- kontrola zgodności, która koncentruje się na badaniu, czy przedmiot kontroli jest zgodny z przyjętymi w charakterze kryteriów normami, wynikającymi z przepisów prawa, ustalonych regulacji, uchwał budżetowych, polityki, kodeksów, umów oraz ogólnie uznanych zasad;
- kontrola finansowa, która koncentruje się na badaniu, czy dane finansowe jednostki są prezentowane zgodnie z obowiązującymi zasadami rachunkowości i sprawozdawczości finansowej oraz przepisami regulującymi gospodarkę finansową⁵.

Kontrole w 2016 roku

Kontrola budżetowa

W planie pracy w ramach kontroli planowych przyjęto do realizacji kontrolę wykonania budżetu państwa oraz kontrolę wykonania założeń polityki pieniężnej w 2015 r., które zostaną przeprowadzone w ponad 100 częściach budżetowych oraz w wybranych podmiotach, których plany finansowe zostały ujęte w ustawie budżetowej. Najwyższa Izba Kontroli jest bowiem zobowiązana, zgodnie z art. 204 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, do przedłożenia corocznie Sejmowi RP analizy wykonania budżetu państwa oraz założeń polityki pieniężnej.

Działalność ogólnopaństwowa

Na potrzeby niniejszej publikacji tematy kontroli przedstawione zostały w podziale na funkcje działalności państwa według COFOG. W funkcji *działalność ogólnopaństwowa*, w ramach mapowania kontroli przeprowadzonego w trakcie procesu przygotowywania planu pracy NIK na 2016 r., ujęte zostały następujące tematy kontroli. 1. Przedmiotem zainteresowania NIK w 2016 r. będą *działania organów kontroli skarbowej i organów Służby Celnej w celu ograniczenia szarej strefy w gospodarce*. Polska należy do grupy państw członkowskich Unii Europejskiej, w których udział szarej strefy w gospodarce jest wyższy od średniej dla krajów UE. Na rozszerzaniu się szarej strefy, z powodu mniejszych wpływów z podatków, traci budżet państwa. Prowadzenie nieujawnionej działalności

⁵ Zgodnie z definicjami przyjętymi w międzynarodowych standardach ISSAI: „ISSAI 100. Podstawowe zasady kontroli w sektorze publicznym”, INTOSAI.

gospodarczej stanowi nieuczciwą konkurencję dla przedsiębiorców rzetelnie rozliczających się z danin publicznych.

2. W ostatnim czasie media wielokrotnie informowały o nieskuteczności organów podatkowych wobec podatników mających znaczne zaległości, a także o działaniach na szkodę podatnika lub osób trzecich. NIK przyjrzy się tej kwestii w kontroli *poszanowania przez urzędy skarbowe interesów podatników oraz zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa przy wykonywaniu egzekucji administracyjnej*.

3. Ustalenia przedkontrolne wskazują, że nie są wykorzystywane środki zarezerwowane przez Ministra Finansów w budżecie państwa na podstawie decyzji o zapewnieniu finansowania zadań lub projektów. Kontrola *wykorzystania mechanizmu zapewnienia finansowania lub dofinansowania realizacji wybranych zadań* powinna wskazać, czy ten mechanizm jest skutecznym instrumentem racjonalizacji wydatkowania środków publicznych, w tym zapewniającym przyspieszenie absorpcji środków europejskich.

4. Poziom dochodów budżetu państwa zależy m.in. od prawidłowości wyceny i efektywności windykacji należności Skarbu Państwa. Zaległości w planowanych dochodach budżetowych z roku na rok systematycznie wzrastają. Przyczyny wzrostu zaległości, a tym samym osiągnięcia niższych dochodów, mogą leżeć po stronie jednostek budżetowych. Kontrola *należności niepodatkowych Skarbu Państwa* zbada, czy są one prawidłowo wyceniane i należycie dochodzone.

5. Jednostki samorządu terytorialnego regularnie wskazują, że wysokość otrzymywanych z budżetu państwa dotacji

celowych na zadania zlecone jest niewystarczająca. W 2013 r. Zarząd Związku Miast Polskich przyjął stanowisko w sprawie niedofinansowania zadań zleconych, w którym stwierdza, że samorządy dofinansowują te zadania w około połowie rzeczywistych kosztów ich wykonywania. Problem ten będzie przedmiotem kontroli *dotowania zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami*.

6. Fundusz Inicjatyw Obywatelskich funkcjonuje od 2005 r. To największy program udzielania dotacji organizacjom pozarządowym przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. W latach 2009–2013 z Funduszu na dotacje przeznaczono 288,4 mln zł. Finansowanie w wysokości ok. 60 mln zł rocznie założono także na lata 2014–2020. Celem Funduszu jest zwiększenie zaangażowania obywateli i organizacji pozarządowych w życie publiczne. Kontrolerzy ocenią *wykorzystanie środków Funduszu Inicjatyw Obywatelskich w latach 2012–2015*.

7. Podstawowym zadaniem racjonalnie działającego ustawodawcy powinno być właściwe szacowanie skutków wdrażanych regulacji. Dobrze oszacowane skutki regulacji, wskazujące sposób oddziaływania na różne sfery życia, oznaczają zapewnienie wprowadzania rozwiązań dopasowanych do rzeczywistych potrzeb rozwoju społecznego oraz gospodarczego. Problem ten będzie przedmiotem kontroli *dokonywania oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego*.

8. *Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych* to regulacje prawne uwzględniające cele społeczne w udzielanych

zamówieniach. Uwzględnianie aspektów społecznych w zamówieniach przewidziano m.in. w „Krajowym planie działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2013–2016”, a także w strategii „Sprawne państwo 2020”, „Strategii rozwoju kapitału społecznego” oraz „Krajowym programie rozwoju ekonomii społecznej”. Zastosowanie klauzul społecznych pozostaje jednak na niskim poziomie.

9. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych zastąpiło używane od lat 70. ubiegłego wieku rozproszone systemy informatyczne centralnym Systemem Rejestrów Państwowych. Zgodnie z założeniami, system ten miał zlikwidować sztuczne podziały niektórych obowiązków stanowiących logiczną całość pomiędzy różne organy administracji i udroźnić przepływ informacji w tym zakresie. NIK przyjrzy się, czy *System Rejestrów Państwowych* jest funkcjonalny i przyczynia się do poprawy obsługi obywateli.

10. Funkcjonujący od 2004 r. system informatyczny *Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców* ulega awariom, ma zawodną infrastrukturę i niewystarczającą wydajność wobec stale rosnącego obciążenia systemu. Podjęto zatem decyzję o jego gruntownej przebudowie. W 2016 r. ma zostać uruchomiony nowy system, który ma zapewnić wymianę danych z innymi rejestrami. Problem ten będzie przedmiotem zainteresowania NIK.

11. Minister Skarbu Państwa gospodaruje następującymi funduszami celowymi: Skarbu Państwa, Restrukturyzacji Przedsiębiorców, Reprywatyzacji oraz Rekompensacyjnym. Trzy pierwsze są zasilane środkami z prywatyzacji spółek

Skarbu Państwa, ostatni – ze sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. NIK zbada, czy uzasadnione jest *funkcjonowanie funduszy celowych będących w dyspozycji Ministra Skarbu Państwa*.

12. W polskich miastach panuje chaos estetyczny, spowodowany brakiem kontroli nad ładem reklamowym oraz obiektami małej architektury. Do tej pory uregulowania dotyczące ochrony krajobrazu były rozproszone. Ten stan rzeczy może się zmienić, ponieważ w 2015 r. Sejm uchwalił tzw. ustawę krajobrazową. Kontrolerzy sprawdzą *kształtowanie krajobrazu i przestrzeni publicznej w dużych miastach*.

13. Dopuszczalność prowadzenia doświadczeń na zwierzętach była przedmiotem wielu dyskusji publicznych. Działania prowadzone przez Unię Europejską mają na celu ograniczenie eksperymentów na zwierzętach i narzucenie minimalnych wymogów dotyczących opieki nad tymi zwierzętami. W maju 2015 r. weszła w życie nowa ustawa, która ma ograniczyć prowadzenie nieuzasadnionych doświadczeń i zminimalizować cierpienie zwierząt. Problem ten będzie przedmiotem kontroli *wykorzystania zwierząt w badaniach naukowych*.

14. Przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej NIK prowadziła kontrolę przestrzegania przepisów o ochronie zwierząt w transporcie oraz uboju i stwierdziła w tym zakresie istotne nieprawidłowości. Od tego czasu Unia Europejska wprowadziła nowe przepisy, które mają na celu poprawę ochrony zwierząt podczas ich uboju przez ustanowienie standardowych procedur operacyjnych. Kontrolerzy ocenią *nadzór nad transportem i ubojem zwierząt gospodarskich*.

15. Działalność kontrolna NIK została doceniona na forum międzynarodowym. W czerwcu 2012 r. Najwyższa Izba Kontroli została wybrana na audytora zewnętrznego Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych (CERN) w Genewie. Pełnienie tej funkcji jest prestiżowym zadaniem na forum międzynarodowym, które NIK będzie kontynuowała w latach 2016–2018. Jednym z głównych zadań audytora zewnętrznego CERN jest zbadanie i wydanie opinii o jej rocznych sprawozdaniach finansowych oraz o przestrzeganiu przepisów finansowych i innych, stosowanych przy wydatkowaniu środków publicznych. Na 2016 r. NIK zaplanowała dwa zadania audytowe: *audyt finansowy CERN* oraz *audyt finansowy Funduszu Emerytalnego CERN*.

16. Kolejne prestiżowe wyróżnienie dotyczy pełnienia funkcji audytora zewnętrznego Rady Europy. W związku z porozumieniem zawartym 21 października 2014 r., zadaniem NIK jest przeprowadzanie audytu sprawozdań finansowych Rady Europy za lata 2014–2018, zgodnie ze standardami ISSAI oraz IPSAS. W planie pracy NIK na 2016 r. ujęte zostały w związku z tym dwa zadania audytowe: *audyt finansowy Rady Europy* oraz *audyt wybranych zagadnień organizacyjnych i wykonania zadań w Radzie Europy*.

Sprawy gospodarcze

W procesie planowania działalności kontrolnej NIK na 2016 r., wzorem roku poprzedniego, zidentyfikowane zostały dwa istotne obszary ryzyka horyzontalnego: nie zrównoważenie finansów publicznych oraz niska konkurencyjność i innowacyjność polskiej gospodarki. Tematy przypisane w ramach mapowania kontroli do

funkcji państwa według COFOG *Sprawy gospodarcze* zgłoszone zostały do planu pracy przede wszystkim właśnie ze względu na ryzyko horyzontalne wymienione powyżej.

1. Celem *Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej* jest wzrost innowacyjności oraz konkurencyjności polskiej gospodarki. Cele te będą osiągane przez zwiększanie udziału inwestycji stosujących nowoczesne technologie oraz tworzenie miejsc pracy o wysokiej produktywności. Źródłem finansowania programu jest budżet państwa. W 2016 r. NIK zbada jego realizację.

2. Ustawowy obowiązek tworzenia i utrzymywania zapasów paliw płynnych i gazu ziemnego przez przedsiębiorstwa i Agencję Rezerw Materiałowych zakłada jednocześnie zagwarantowanie dostępności tych zapasów. Kontrola *zarządzania zapasami obowiązkowymi ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego* ma na celu sprawdzenie, czy proces ten przebiega prawidłowo.

3. Przestępczość gospodarcza w sektorze paliwowym przynosi olbrzymie straty dla budżetu państwa. Szacuje się, że straty z samych tylko nieodprowadzonych podatków od sprzedanych paliw wyniosły w 2014 r. ok. 8 mld zł. Prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu paliwami bez wymaganej koncesji ma negatywny wpływ na przedsiębiorców prowadzących działalność zgodnie z prawem, a co za tym idzie, narusza uczciwą konkurencję na rynku paliwowym. Celem kontroli *zapobiegania nielegalnemu obrotowi paliwami ciekłymi i gazowymi* będzie sprawdzenie, czy działania podjęte przez właściwe organy były skuteczne.

4. Celem *budowy mostu energetycznego Polska – Litwa* jest integracja rynków państw bałtyckich z pozostałymi państwami UE oraz utworzenie wspólnego europejskiego rynku energii. Unia Europejska nadała projektowi status priorytetowy. Inwestycja jest również istotna z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego państw bałtyckich.

5. We wrześniu 2013 r. rząd podjął decyzję o konsolidacji przedsiębiorstw przemysłu obronnego, będących własnością Skarbu Państwa, przez nowo utworzoną *Polską Grupę Zbrojeniową*. NIK przeprowadzi ocenę, czy proces tworzenia Grupy przebiega prawidłowo.

6. Nieregulowanie przez generalnych wykonawców w terminie płatności na rzecz podwykonawców mogło być przyczyną fali upadłości firm budowlanych. Kontrola *zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa i podwykonawców w umowach o realizację inwestycji drogowych prowadzonych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad* jest wynikiem sugestii jednej z komisji sejmowych.

7. Małe i średnie przedsiębiorstwa generują blisko 50% polskiego PKB. Jedną z głównych barier ich rozwoju jest ograniczony dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania. Komercyjne instytucje finansowe niechętnie udzielają pożyczek i kredytów temu sektorowi, a popularne źródło finansowania – dotacje – okazało się niewystarczające. Nowym wspierającym instrumentem miały być fundusze poręczenia i pożyczkowe, dokapitalizowane w ramach regionalnych programów operacyjnych. Kontrolerzy oceniają *wspieranie przedsiębiorczości przez regionalne fundusze poręczenia i pożyczkowe*.

8. Według danych Eurostat, średni wiek pojazdów zarejestrowanych w Polsce (ok. 25 mln) przekracza 17 lat. Starsze są rejestrowane tylko na Litwie i Łotwie. Poza wiekiem na stan bezpieczeństwa drogowego wpływa również niesprawny system kontroli pojazdów. Kontrola *dopuszczania pojazdów do ruchu drogowego* jest wynikiem sugestii komisji sejmowej.

9. Brak odpowiedniej dostępności połączeń kolejowych oraz niski standard podróży koleją, skutecznie zniechęca pasażerów do korzystania z tego środka transportu. Dobrze funkcjonujący regionalny transport zbiorowy pozwala na swobodne przemieszczanie się mieszkańców do miejsc zatrudnienia, nauki, placówek kultury, a w rejonach dużego natężenia ruchu drogowego transport kolejowy stanowi realną alternatywę dla użytkowników dróg. *Zarządzanie regionalnym pasażerskim transportem kolejowym* zostanie skontrolowane w 2016 r.

10. *Bezpieczeństwo ruchu na przejazdach i przejściach kolejowo-drogowych*. Istotnym problemem polskich kolei jest wysoki stopień zagrożenia wypadkami na skrzyżowaniach z drogami kołowymi. Zarówno urządzenia techniczne zamontowane na strzeżonych przejazdach, jak też kładki dla pieszych nad torami są w złym stanie technicznym. Z tego względu kolej oraz inni zarządcy wyłączają z eksploatacji te obiekty i zastępują je mniej bezpiecznymi, tj. przejazdami niestrzeżonymi i przejściami w tzw. poziomie szyn. Oprócz ofiar śmiertelnych wypadki na przejazdach i przejściach wyrządzają również poważne szkody materialne, których skutki stwarzają także istotne utrudnienia w ruchu na całej sieci dróg.

11. W listopadzie 2008 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję, w której podkreślono konieczność ochrony pszczelarzy europejskich oraz podejmowania przez państwa członkowskie działań na rzecz wsparcia tego sektora. Problemy pszczelarstwa były w latach 2011–2014 wielokrotnie przedmiotem interpelacji i zapytań poselskich oraz zainteresowania środków masowego przekazu. NIK sprawdzi *wsparcie pszczelarstwa w Polsce*.

12. *Promocja produktów rolno-spożywczych* staje się coraz ważniejszym czynnikiem decydującym o wzroście ich eksportu i konsumpcji. W celu zgromadzenia środków na promocję zostało utworzonych dziewięć branżowych funduszy. Wykorzystuje się je do finansowania: kampanii informacyjno-promocyjnych, badań naukowych i rynkowych, szkoleń, wsparcia organizacji branżowych, udziału w unijnych programach promocyjno-informacyjnych. Planowana kontrola ma na celu zbadanie czy prawidłowo realizowano wsparcie z tych funduszy.

13. Tworzenie organizacji rybackich i centrów pierwszej sprzedaży ryb to jedna z koncepcji wspólnej polityki Unii Europejskiej w zakresie rybołówstwa. Celem tych działań jest przede wszystkim wzmocnienie pozycji rynkowej sektora połowowego, który w Polsce nadal funkcjonuje w znacznym rozproszeniu organizacyjno-technicznym. Kontrolerzy zbadają, czy *centra pierwszej sprzedaży ryb* skutecznie wykonują swoje zadania.

14. Szeroki dostęp obywateli do usług elektronicznych wymaga wsparcia regulatora rynku. Efektywne zarządzanie zasobami częstotliwości determinuje liczbę dostawców usług oraz ich ofertę, przyczynia

się do rozwoju nowych produktów i ich konkurencyjności, wpływa na jakość świadczonych usług. Kontrolerzy sprawdzą, czy *gospodarka częstotliwościami przeznaczonymi dla telekomunikacji, radiofonii i telewizji* jest prowadzona prawidłowo.

15. W ostatnich latach w województwie opolskim wykonano inwestycje budowy/przebudowy przez jednostki samorządu terytorialnego obiektów użyteczności publicznej. Część gmin ma obecnie problemy z wykorzystaniem tych obiektów w pełnym zakresie, co negatywnie odbija się na wynikach prowadzonej w nich działalności, a także może prowadzić do nadmiernego zaangażowania środków publicznych w bieżące utrzymanie tych obiektów. Z tego względu NIK chce zbadać *zarządzanie wybranymi składnikami majątku jednostek samorządu terytorialnego w województwie opolskim*.

16. W grudniu 2014 r. Minister Gospodarki wprowadził nowe, wyższe stawki opłat za czynności Urzędu Dozoru Technicznego. Po tej decyzji ze strony przedsiębiorców padły krytyczne głosy, wskazujące na nieracjonalność monopolizacji usług dozoru technicznego, powodującą nieuzasadniony wzrost cen tych usług. Zdarzenia te czynią zasadnym pytanie, czy ustawowe *zadania Urzędu Dozoru Technicznego* realizowane są prawidłowo i zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami – na które odpowiedź ma przynieść kontrola.

17. Administracja miar wykonuje zadania ważne dla państwa, ale głównie dla przedsiębiorców i obywateli. Najważniejszym jest zachowanie spójności pomiarowej, jednolitości miar i dokładności pomiarów. NIK oceni *realizację strategii Głównego Urzędu Miar na lata 2010–2015*.

Zdrowie

1. *Realizacja zadań Narodowego Funduszu Zdrowia w 2015 r.* będzie kontynuacją badań kontrolnych z lat wcześniejszych, które wykazały, że doszło do pogorszenia dostępu pacjentów do wielu istotnych świadczeń zdrowotnych. Wskaźnikiem tego stanu był nie tylko wzrost liczby oczekujących, lecz także wydłużający się czas oczekiwania na uzyskanie planowych usług medycznych. Szereg świadczeń w ogóle nie było kontraktowanych na niektórych obszarach kraju, co zmuszało pacjentów do migracji do innych województw.

2. W wyniku kontroli wykonania w 2012 r. planu finansowego NFZ, w której wskazano na pogarszającą się dostępność świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych, Ministerstwo Zdrowia przygotowało projekt zmian określanych jako pakiet onkologiczny (który w założeniu miał skrócić proces diagnozowania pacjentów onkologicznych i ułatwić ich leczenie) oraz pakiet kolejkowy (zawierający rozwiązania organizacyjne i techniczne mające usprawnić dostęp do leczenia finansowanego ze środków publicznych). Realizacja poszczególnych rozwiązań pakietu wywołała jednak falę krytyki ze strony różnych środowisk. Kontrola *przygotowania i wdrożenia pakietu onkologicznego* powinna wykazać, czy jego wprowadzenie doprowadziło do poprawy sytuacji w zakresie leczenia onkologicznego.

3. Chorzy przewlekłe oraz pacjenci onkologiczni mają utrudniony dostęp do prawidłowego leczenia przeciwbólowego. Ból nowotworowy dotyka 94% chorych w okresie terminalnym. Polska jest jednym z krajów o niskim zużyciu leków opioidowych. Brakuje też systemu kontroli jakości

leczenia bólu. Tylko w niewielkiej części szpitali wdrożono wewnętrzne procedury zwalczania bólu. Dostęp do odpowiedniej opieki medycznej, w tym do terapii przeciwbólowej, jest istotnym elementem realizowania zobowiązań państwa z zakresu podstawowych praw i wolności. Kontrolerzy sprawdzą *dostępność terapii przeciwbólowej*.

4. Prowadzone od wielu lat analizy i badania wykazują, że stan zdrowia i długość życia człowieka w ogromnej mierze zależą od stylu życia, a także warunków środowiska, uwarunkowań genetycznych oraz od systemu i jakości opieki medycznej. Wszelkie działania profilaktyczne są zdecydowanie tańsze od medycznych działań naprawczych, które są coraz droższe. Kontrolerzy zbadają efekty *profilaktyki zdrowotnej w systemie ochrony zdrowia* w dziedzinie gastrologii, kardiologii oraz ginekologii.

5. Analizy epidemiologiczne wskazują na wzrastającą w ostatnim dziesięcioleciu liczbę osób z zaburzeniami psychicznymi, wymagających pomocy specjalistycznej. Zaniechania działań prewencyjnych powodują częstsze ujawnianie się zaburzeń chorobowych w populacji osób młodych. Z kolei wydłużanie się czasu trwania życia i starzenie się społeczeństwa wskazuje na możliwość nasilania się chorób związanych z wiekiem. Kontrola *realizacji zadań Narodowego programu ochrony zdrowia psychicznego* jest kontynuacją badań z lat poprzednich.

6. Polska należy do krajów o starzejącej się populacji, w której w 2011 r. było ok. 250 tys. osób chorych na chorobę Alzheimera – odpowiedzialną za ponad 50% przypadków otępień. Według danych

europejskich za 2005 r., choroby mózgu generowały aż 35% ogólnych kosztów w ochronie zdrowia. Poważnym wyzwaniem staje się wobec tego poszukiwanie rozwiązań systemowych pozwalających objąć tych chorych szczególną opieką, aby jak najpóźniej dochodziło do rozwinięcia się pełnej postaci otępienia, generującej najwyższe koszty finansowe i społeczne. NIK oceni system *opieki nad osobami chorymi na chorobę Alzheimera oraz wsparcie dla ich rodzin*.

7. Celem diagnostyki laboratoryjnej jest dostarczenie jak najbardziej wiarygodnych i wyczerpujących informacji dotyczących pacjenta na określonym etapie postępowania diagnostycznego lub terapeutycznego. Badania laboratoryjne stanowią najtańsze i najłatwiej dostępne źródło informacji medycznej. Dostęp do badań diagnostycznych plasuje Polskę na jednym z ostatnich miejsc wśród krajów europejskich, a nakłady na diagnostyczną medycynę laboratoryjną są niższe niż w krajach wysoko rozwiniętych. Kontrolerzy sprawdzą *dostępność i finansowanie diagnostyki laboratoryjnej*.

8. Kontrola *wdrażania zasad zdrowego żywienia w szkołach publicznych* będzie kontynuacją działalności kontrolnej NIK z lat poprzednich. Sprawdzona zostanie realizacja programu państwa w zakresie dożywiania oraz wdrażanie działań wynikających z programu zapobiegania nadwadze i otyłości.

9. *Dopuszczanie do obrotu suplementów diety*. Bezpieczeństwo żywności to temat bardzo aktualny, budzący ogromne zainteresowanie. Suplementy diety wprowadzane do obrotu muszą spełniać wymagania dotyczące składu i oznakowania, określone

w aktach prawa unijnego i krajowego, zaś podmioty działające na rynku spożywczym, które mają zamiar wprowadzić po raz pierwszy do obrotu suplement diety, są obowiązane powiadomić o tym fakcie Głównego Inspektora Sanitarnego. Kontrola jest wynikiem sugestii zgłoszonej przez komisję sejmową.

10. Dopalacze to rodzaj syntetycznych substancji psychoaktywnych o działaniu podobnym do „tradycyjnych” narkotyków. Są one bardzo szkodliwe dla zdrowia i szybko uzależniają. Rynek dopalaczy w Polsce rozwija się dynamicznie od 2007 r. Wskutek wynikłych z tego problemów, m.in. plagi przedawkowań, w 2010 r. zamknięto sklepy z dopalaczami i zmieniono prawo. Ograniczyło to rynek dopalaczy, ale nie wyeliminowało ich używania. Kontrola *przeciwdziałania sprzedaży dopalaczy* powinna odpowiedzieć na pytanie, czy działania organów administracji publicznej zapewniły ograniczenie dostępności dopalaczy i ich dystrybucji.

11. Wraz z szybkim rozwojem nowoczesnych technologii, e-uzależnienia stają się coraz powszechniejszym problemem. Młodzi ludzie nie widzą zagrożenia tym uzależnieniem. Problemu nie dostrzegają często również rodzice, a szkoły nie są wystarczająco przygotowane, by zdiagnozować ten problem u dzieci. Kontrolerzy ocenią, czy działania podejmowane w zakresie *przeciwdziałania e-uzależnieniu dzieci i młodzieży* są prawidłowe i wystarczające.

12. W 2014 r. implementowano do polskiego systemu prawnego przepisy tzw. dyrektywy transgranicznej, które umożliwiają finansowanie opieki zdrowotnej udzielonej poza granicami kraju.

Rezultatem wprowadzenia nowej regulacji jest finansowanie ze środków krajowych świadczeń wykonywanych poza granicami kraju. NIK zbada *respektowanie praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej*.

13. W województwie podlaskim trwa wdrażanie usług e-administracji, w tym obejmujących również ochronę zdrowia. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego zakończył realizację projektu *Podlaski System Informacyjny e-Zdrowie*. Jego celem jest poprawa dostępności do publicznej służby zdrowia przez stworzenie narzędzi niezbędnych do procesów planowania leczenia, podejmowania decyzji, zracjonalizowania wydatków publicznych na ochronę zdrowia, możliwości uzyskania z jednostek ochrony zdrowia maksymalnie jednolitej informacji statystycznej. Kontrolerzy sprawdzą, czy wdrożenie tego systemu przyczynia się do uzyskania korzyści przez podmioty lecznicze i organy je tworzące.

14. Uzdrowiska to miejscowości dysponujące naturalnymi surowcami leczniczymi oraz klimatem o właściwościach leczniczych. Analiza dotychczasowych wyników kontroli NIK oraz doniesień prasowych wskazuje, że gminy uzdrowiskowe mogą nie zachowywać funkcji leczniczych uzdrowiska. Wątpliwości budzi sposób wykorzystania przez gminy środków finansowych z opłaty uzdrowiskowej oraz dotacji z budżetu państwa. NIK oceni *spełnianie wymogów określonych dla uzdrowisk*.

15. *Profilaktyka stomatologiczna dzieci i młodzieży w województwie lubelskim*. W 2011 r. blisko 80% ubezpieczonych nie skorzystało ani razu z usług dentysty w ramach NFZ. Aż 92% polskich nastolatków

cierpi z powodu próchnicy. Z tego względu istotna jest właściwa opieka stomatologiczna dzieci i młodzieży w szkołach. Kontrolerzy sprawdzą skuteczność profilaktyki.

Ochrona środowiska

1. *Ochrona jakości wód ujmowanych do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia*. Źródłem zaopatrzenia w wodę mieszkańców są ujęcia wód podziemnych i powierzchniowych. W celu zapewnienia odpowiedniej jakości ujmowanej wody, m.in. wyznacza się strefy ochronne ujęć wód, stanowiące obszary, na których obowiązują zakazy, nakazy i ograniczenia w użytkowaniu gruntów i korzystaniu z wody oraz wydaje pozwolenia wodnoprawne na pobór wód w celu określenia warunków wykonywania tego uprawnienia.

2. Zgodnie z Ramową dyrektywą wodną, dobry stan ekologiczny wód powierzchniowych należało osiągnąć w Polsce do 2015 r. Z tego względu na 2016 r. zaplanowana została kontrola *działań Inspekcji Ochrony Środowiska na rzecz poprawy jakości wód w rzekach*.

3. Podstawą nowego systemu postępowania z odpadami komunalnymi jest ich właściwe zagospodarowanie i przetwarzanie z wykorzystaniem funkcjonujących regionalnych instalacji przeznaczonych do tego celu. NIK sprawdzi, czy *działania organów administracji publicznej* były wystarczające dla zapewnienia prawidłowego zagospodarowania odpadów komunalnych.

4. Analiza przedkontrolna wykazała, że *system zarządzania zużyтым sprzętem elektrycznym i elektronicznym* jest obciążony szeregiem wad. Brakuje rozwiązań

prawnych mających na celu zapobieganie dokonywaniu oszustw, nie ma też efektywnego nadzoru nad funkcjonowaniem systemu zbiórki elektroodpadów. Kontrolerzy zbadają, czy działania w ramach tego systemu są prawidłowe.

5. *Funkcjonowanie systemu oczyszczania ścieków w gminach regionu Wielkich Jezior Mazurskich.* Region ten jest jednym z najbardziej cennych przyrodniczo terenów Polski. Dynamicznie rozwijająca się turystyka zagraża ekosystemowi, m.in. na skutek zanieczyszczeń odprowadzanych do wód. Gminy próbują rozwiązać ten problem przez realizację programu rozbudowy kanalizacji sanitarnej.

6. Zanieczyszczenie powietrza stanowi w Polsce istotny problem. Przykładowo, raport miesięczny o stanie powietrza w Katowicach za luty 2015 r. wykazał 18 dni, w których poziom stężenia pyłu zawieszonego przekroczył normę o ponad 100%. W celu ograniczenia zanieczyszczenia tworzone są programy ochrony powietrza. W ostatnich latach jednym z głównych źródeł zanieczyszczenia jest tzw. niska emisja (emisja pyłów i szkodliwych gazów pochodząca m.in. z domowych pieców grzewczych). Kontrolerzy ocenią, czy działania organów państwa na rzecz poprawy stanu powietrza przez *eliminację niskiej emisji z kotłowni przydomowych i gminnych w województwie śląskim* są skuteczne.

7. Wyniki wcześniejszych kontroli NIK wskazują, że większość kontrolowanych powiatów nie dysponowała pełnymi informacjami służącymi skutecznemu zarządzaniu ryzykiem osuwiskowym, co było jednym z celów wprowadzenia (niemal 10 lat temu) przepisów zobowiązujących

starostów do obserwacji i rejestru terenów, na których wystąpiły ruchy masowe ziemi i terenów zagrożonych tymi ruchami. Kontrolerzy sprawdzą prawidłowość i skuteczność działań w zakresie *zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom*.

8. *Kopalnia Siarki Machów SA w likwidacji* realizuje projekt rekultywacji terenów pogórnich w obszarach „Machów – Piaseczno”, „Jeziórko” i „Basznia”, którego wartość na lata 2011–2015 wynosi 141,6 mln zł. NIK przyjrzy się *rekultywacji i zagospodarowaniu wyrobiska „Piaseczno”*.

9. Najwyższa Izba Kontroli, z inicjatywy wiceprezesa Rady Ministrów i po uzgodnieniach z Bankiem Światowym, podjęła się kontroli *realizacji „Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry” przy wykorzystaniu pożyczki Banku Światowego*. Działania zaplanowane na 2016 r. są kontynuacją badań kontrolnych z lat poprzednich.

10. Wojewodom podlegają *Państwowa Straż Łowiecka i Państwowa Straż Rybacka*. Zakres ich działania jest relatywnie szeroki, społecznie użyteczny, a przy tym bardzo specyficzny. W przestrzeni publicznej w zasadzie brakuje dostatecznej wiedzy na temat realizacji obowiązków przypisanych tym strażom, ich funkcjonowania oraz wyników działania. Problematyka ta nie była do tej pory przedmiotem kontroli NIK.

11. W ostatnich latach coraz częściej występują anomalie pogodowe, którym towarzyszą katastrofy naturalne, m.in. silne wiatry, susze, pożary. Jako główną przyczynę takiego stanu rzeczy wskazuje się globalne zmiany klimatu. Następstwa tych zjawisk są dotkliwe dla lasów, których możliwości zabezpieczenia przed katastrofami

naturalnymi są ograniczone. NIK skupi uwagę na *odtworzeniu potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy* oraz wprowadzaniu instrumentów zapobiegawczych.

12. Do tej pory system opieki nad bezdomnymi zwierzętami był niewydolny. Gminy nie radziły sobie z problemem bezdomności zwierząt, głównie z powodu nieskutecznych działań ograniczających rozrodczość oraz braku bądź przepełnienia schronisk. Kontrola *zapobiegania bezdomności zwierząt* jest wynikiem wniosku Rady do spraw Wspierania Działań na rzecz Ochrony Zwierząt.

13. Polska korzysta nie tylko z funduszy europejskich. W ramach szwajcarsko-polskiego programu współpracy otrzymaliśmy 489 mln franków szwajcarskich, m.in. na ochronę środowiska i poprawę infrastruktury transportowej. Program ten jest formą bezzwrotnej pomocy zagranicznej. Beneficjentami środków mogą być instytucje publiczne i prywatne oraz organizacje pozarządowe. Kontrolerzy oceniają *realizację szwajcarsko-polskiego programu współpracy w obszarze środowiska i infrastruktury*, na które alokowano największe środki finansowe.

Bezpieczeństwo i porządek publiczny

1. Infrastruktura krytyczna odgrywa kluczową rolę w funkcjonowaniu państwa. W wyniku zdarzeń spowodowanych siłami natury lub będących konsekwencją działań człowieka infrastruktura krytyczna może zostać zniszczona, uszkodzona, a jej funkcjonowanie może ulec zakłóceniu, przez co zagrożone staje się zdrowie i życie oraz życie obywateli. Równocześnie tego typu wydarzenia negatywnie wpływają na rozwój

gospodarczy państwa. Ochrona infrastruktury krytycznej jest jednym z priorytetów stojących przed państwem. Kontrolerzy sprawdzają *bezpieczeństwo obiektów infrastruktury krytycznej*.

2. Doniesienia medialne wskazują na możliwe nieprawidłowe *zapewnienie bezpieczeństwa zaopatrzenia w wodę dużych aglomeracji miejskich na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych*. Zaopatrzenie w wodę pitną mieszkańców wielkich aglomeracji miejskich jest jednym z zasadniczych problemów, z jakimi muszą się uporać władze samorządowe. Szczególnego znaczenia problem ten nabiera w sytuacjach kryzysowych oraz w przypadku nasilających się zagrożeń zewnętrznych.

3. Sytuacja polityczna na świecie powoduje wzmożony ruch migracyjny również na terytorium RP. Wymaga to, z jednej strony, zapewnienia cudzoziemcom ochrony zgodnie z ustalonymi standardami, z drugiej strony – porządku i bezpieczeństwa wewnętrznego na terytorium RP. Kontrola *polityki imigracyjnej państwa* została zaproponowana przez jedną z komisji sejmowych.

4. Tworzona sieć nowych autostrad i dróg ekspresowych wymaga właściwego zabezpieczenia ze strony służb uczestniczących w działaniach ratowniczych. Organizacja prowadzenia i koordynacji działań ratowniczych, wyposażenie w sprzęt specjalistyczny i wyszkolenie ratowników oraz odpowiednie warunki do podjęcia działań przez służby ratownicze stanowią elementy zapewnienia właściwego poziomu bezpieczeństwa użytkowników autostrad i dróg ekspresowych. W kontroli *organizacji i przygotowania do działań ratowniczych* NIK zbada, czy obowiązujące w Polsce rozwiązania organizacyjne gwarantują

sprawne prowadzenie działań ratowniczych w przypadku wystąpienia zdarzeń drogowych *na autostradach i drogach ekspresowych*.

5. Polska jest krajem najwyższego ryzyka dla niechronionych uczestników ruchu drogowego. Analiza danych o zdarzeniach drogowych z udziałem rowerzystów potwierdza znaczną skalę zagrożenia tej grupy użytkowników polskich dróg. Rocznie notowanych jest kilkanaście tysięcy zdarzeń z ich udziałem. Kontrola *realizacji przez Policję i strażę miejskie zadań w celu zapewnienia bezpieczeństwa pieszym i rowerzystom* powinna wskazać, czy podejmowane działania mają wpływ na poprawę bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego.

6. Praca więźniów jest jednym z filarów resocjalizacji. Polska zatrudnia jedynie 30% osadzonych, podczas gdy w innych krajach naszego regionu wskaźnik ten sięga nawet 80%. Państwo nie zapewnia zatem skutecznych mechanizmów promujących zatrudnianie osadzonych. NIK sprawdzi, czy system *zatrudniania osób pozbawionych wolności* skutecznie wspiera resocjalizację tych osób.

7. Temat kontroli *wykorzystania monitoringu wizyjnego w szkołach i jego wpływu na bezpieczeństwo uczniów* został przyjęty do planu pracy NIK na 2016 r. w wyniku sugestii Rzecznika Praw Obywatelskich. Monitoring w szkołach jest coraz powszechniejszy. Dyrektorzy szkół wskazują, że obecność kamer mobilizuje uczniów do poprawnych zachowań, zmniejsza rozmiary patologii. Negatywnie o instalacji monitoringu w szkołach wypowiadają się jednak eksperci oraz organy powołane do ochrony praw i wolności obywateli, podkreślając,

że brakuje dowodów na skuteczność monitoringu i sugerują korzystanie z innych metod.

8. Zasadniczym zadaniem i celem *funkcjonowania policyjnych izb dziecka* jest niesienie doraźnej pomocy oraz przeciwdziałanie demoralizacji i przestępczości nieletnich, u których występują objawy społecznego niedostosowania, zagrożenia moralnego lub którzy znaleźli się w ciężkiej sytuacji. Udzielenie im pomocy jest niezbędnym warunkiem powrotu do normalnego życia. Kontrolerzy przyjrzą się, czy w policyjnych izbach dziecka przestrzegane są prawa dzieci.

9. Z analizy Komisji Nadzoru Finansowego z 2014 r. wynika, że ok. 80% aktywnych klientów rynku walutowego, korzystających z internetowych platform transakcyjnych, ponosi stratę. Przyczyną mogą być m.in. nieprawidłowości w działaniu firm inwestycyjnych, dotyczące zakresu i standardu informacji przekazywanych w reklamach i przy zawarciu umowy o świadczenie usług oraz nierzetelna ocena adekwatności usługi finansowej. NIK chce zbadać, czy instytucje odpowiedzialne za nadzór nad rynkiem walutowym zapewniają *nieprofesjonalnym uczestnikom rynku* wystarczającą *ochronę ich praw*.

10. *Budowa, przebudowa oraz utrzymanie dróg leśnych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe w województwie warmińsko-mazurskim*. Sieć dróg leśnych jest podstawowym elementem infrastruktury technicznej w lasach. Na ich budowę, przebudowę i remonty Lasy Państwowe wydatkują znaczne środki finansowe. Kontrolerzy sprawdzą, czy środki publiczne przeznaczone na ten cel były wydawane prawidłowo.

Edukacja

Plan pracy NIK na rok 2016 r. przewiduje 9 kontroli zagadnień dotyczących edukacji.

1. W Polsce w 2014 r. było zatrudnionych ponad 650 tys. nauczycieli. Wydatki publiczne na oświatę wyniosły w owym roku prawie 65 mln zł. Zarówno liczba zatrudnionych osób, nieporównywalna do innych zawodów, jak i kwota wydatków publicznych stwarza konieczność postawienia pytań dotyczących jakości przygotowania kandydatów do zawodu nauczyciela w ramach studiów prowadzonych przez szkoły wyższe, jak i wdrażania do zawodu nowo zatrudnionych osób. Kontrolerzy przeanalizują *przygotowanie do wykonywania zawodu nauczyciela*.

2. Kolejny istotny problem dotyczy *bezpieczeństwa i higieny nauczania w szkołach publicznych*. Na poziomie kształcenia uczniów wpływają bowiem nie tylko wiedza, doświadczenie i zaangażowanie kadry dydaktycznej oraz motywacja uczniów, ale także odpowiednie warunki higieniczno-zdrowotne w szkole. Higiena procesu nauczania obejmuje ochronę ucznia przed niekorzystnymi warunkami związanymi z nauką, zapewnienie bezpieczeństwa i odpowiednich warunków sanitarnych oraz odpowiednią organizację pracy ucznia, zgodną z jego psychofizycznymi możliwościami. Kontrola ta stanowi kontynuację badań kontrolnych z lat wcześniejszych.

3. W ostatnich latach rośnie liczba odnotowanych prób samobójczych. Wzrasta też liczba osób leczonych z powodu zaburzeń psychicznych. Z doniesień prasowych wynika, że co czwarty uczeń miał lub ma objawy depresji, a problem ten dotyka również dzieci w wieku przedszkolnym. Szkoły

mają zatem do odegrania ważną rolę w procesie edukacji na rzecz upowszechnienia wiedzy o zdrowiu psychicznym oraz rozwijania umiejętności radzenia sobie w sytuacjach zagrażających zdrowiu. Problem ten będzie przedmiotem kontroli *przeciwdziałania zaburzeniom psychicznym u dzieci i młodzieży szkolnej*.

4. W latach 2012–2013 realizowany był pilotażowy program rządowy *Cyfrowa szkoła*. Na jego wdrożenie wydano z budżetu państwa 46,5 mln zł. Ponadto, od 2013 r. realizowany jest projekt „E-podręczniki do kształcenia ogólnego”, zakładający przygotowanie 18 elektronicznych podręczników do kształcenia ogólnego oraz 2500 innych elektronicznych zasobów edukacyjnych. Powyższe działania na rzecz cyfryzacji szkół spotykają się z krytyką ze strony Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży Sejmu RP, a także mediów. Zgłaszane są obawy o jakość powstających podręczników elektronicznych oraz opóźnienie w ich wydaniu. W 2016 r. kontrolerzy przyjrzą się *cyfryzacji szkół*.

5. Kontrole rozpoznawcze przeprowadzone przez NIK oraz informacje medialne wskazują, że występują nieprawidłowości w *wykonywaniu przez gminy obowiązku dowożenia dzieci do przedszkoli i szkół*. Dotyczą one zarówno udzielania zamówień związanych z przewozem, jak i samego sposobu realizacji przez gminy tego obowiązku.

6. Ustawa o systemie oświaty nakłada na szkoły publiczne obowiązek zapewnienia uczniom możliwości korzystania ze świetlicy. Kontrola *funkcjonowania świetlic szkolnych* powinna wykazać, czy uczniom szkół podstawowych zapewniono odpowiednie zajęcia świetlicowe.

7. Na podstawie ustawy z 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech, Minister Pracy i Polityki Społecznej ogłosił resortowy program „Maluch”. Celem tego programu jest prowadzenie polityki prorodzinnej odnoszącej się do wspierania rodziny w opiece nad małymi dziećmi przez m.in. umożliwienie ich rodzicom i opiekunom podjęcia aktywności zawodowej. Kontrolerzy oceniają *wpływ realizacji programu „Maluch” na zwiększenie aktywności zawodowej rodziców i opiekunów dzieci.*

8. W ostatnich latach występował niedostatek miejsc w przedszkolach i żłobkach. Poprawa tej sytuacji miała nastąpić w związku z nowelizacją ustawy z 13 czerwca 2013 r. o systemie oświaty. NIK *sprawdzi zapewnienie przez gminy opieki przedszkolnej oraz opieki nad dziećmi do lat trzech w województwie świętokrzyskim.*

9. Jak wynika z doniesień medialnych, w szkołach dla dorosłych co roku naukę rozpoczyna 130 tys. osób, ale egzamin maturalny zdaje tylko kilka procent z nich. Ministerstwo Edukacji Narodowej wydaje na te placówki 1,6 mld zł rocznie, co rodzi pytanie o efektywność wydatkowania tych środków publicznych. NIK sprawdzi, czy *kształcenie w szkołach dla dorosłych jest prawidłowe i skuteczne.*

Ochrona socjalna

1. Dzielne domy pomocy są jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej i mają na celu zapewnienie wsparcia osobom starszym przez umożliwienie korzystania z oferty opiekuńczej, aktywizującej, edukacyjnej, kulturalnej, rekreacyjnej oraz prozdrowotnej. Dla placówek tych nie

są określone standardy ani zasady działania, co stanowi istotne ryzyko dla jakości świadczonych usług i sprawia, że obszar ten, wrażliwy społecznie, jest zagrożony występowaniem nieprawidłowości. Kontrola *opieki nad osobami starszymi w dziennych domach pomocy* stanowi kontynuację badań kontrolnych z lat wcześniejszych.

2. W Polsce funkcjonuje ponad 40 tys. rodzin zastępczych. Chociaż celem uchwalenia ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej był rozwój rodzinnych form opieki i stopniowe ograniczanie roli domów dziecka, to jednak powiatom brakuje kandydatów na rodziców zastępczych. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej szacuje, że całkowite zastąpienie form instytucjonalnych wymaga powołania ponad 6,5 tys. rodzin zastępczych. Problem ten będzie przedmiotem kontroli *doboru osób do pełnienia funkcji rodziny zastępczej.*

3. Rodziny mające trudności w sprawowaniu funkcji opiekuńczo-wychowawczych potrzebują pomocy w organizowaniu dzieciom czasu wolnego, pokonywaniu trudności szkolnych, radzeniu sobie z zaburzeniami zachowania itp. Ważną rolę w sferze pomocy w opiece i wychowaniu odgrywają *placówki wsparcia dziennego dla dzieci.* Kontrola *funkcjonowania tych placówek* powinna wykazać, czy skutecznie pomagają one rodzinom mającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych.

4. Zmniejszająca się stale liczba uczniów w szkołach powoduje ograniczanie liczby szkół, a to z kolei wpływa na zmniejszenie zatrudnienia nauczycieli. Na *realizację programów aktywizacji zawodowej nauczycieli zlikwidowanych szkół publicznych*

przeznaczono znaczne środki publiczne. Kontrolerzy sprawdzają, czy aktywizacja zawodowa pracowników oświaty była skuteczna.

5. Coraz częściej w mediach pojawiają się doniesienia o problemach osób przechodzących na emeryturę z przedstawieniem uznawanej przez ZUS dokumentacji potwierdzającej zatrudnienie i wynagrodzenia za czas pracy przed 1999 r. w nieistniejących już zakładach pracy. Niemożność przedstawienia takiej dokumentacji ma bezpośredni wpływ na wyliczanie przez ZUS kapitału początkowego, a następnie emerytury. W kontroli *działania systemu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej* NIK oceni, czy system umożliwia obywatelom realizację uprawnienia do świadczeń emerytalnych za pracę przed 1999 r. w nieistniejących już zakładach pracy.

Rekreacja, kultura, religia

1. Straty wojenne poniesione przez Polskę w dziedzinie dóbr kultury są ogromne, a jednocześnie niezwykle trudne do precyzyjnego określenia i oszacowania. NIK przyjrzy się *odzyskiwaniu utraconych dzieł sztuki*.

2. Państwo polskie, za pośrednictwem Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, powinno stwarzać warunki do efektywnej ochrony materialnej spuścizny kulturowej, obejmującej zarówno dziedzictwo Rzeczypospolitej, jak i dorobek emigracji polskiej, wytworzony i przechowywany poza Polską. W kontroli *ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą* NIK zbada, czy państwo w wystarczającym stopniu dba o polskie materialne dziedzictwo narodowe za granicą.

3. *Rozwój sportu osób niepełnosprawnych.* Analiza zgromadzonych danych wskazuje, że promocja sportu osób niepełnosprawnych jest niewystarczająca. Kontrolerzy zbadają, czy państwo skutecznie przeciwdziała przez sport wykluczeniu społecznemu osób niepełnosprawnych.

4. Boiska przyszkolne, które zostały wybudowane bądź zmodernizowane ze środków publicznych, często są niedostępne dla lokalnych społeczności. W ostatnich latach włożono wiele wysiłku, aby doszło do przekształcenia starych, wyeksploatowanych boisk w nowoczesne obiekty sportowe. NIK zbada *dostępność boisk przyszkolnych dla lokalnych społeczności*.

Obrona narodowa

1. Do zadań Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej wynikających z członkostwa Polski w Sojuszu Północnoatlantyckim należy wsparcie przez państwo gospodarza wojsk sojuszników, oznaczające cywilną i wojskową pomoc udzielaną w czasie pokoju, kryzysu i wojny wojskom sojuszników i organizacjom, które są rozmieszczone, wykonują zadania lub przemieszczają się przez terytorium państwa gospodarza. NIK oceni *realizację zadań wsparcia przez państwo gospodarza w ramach zabezpieczenia ćwiczeń sił NATO na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*.

2. Do zadań na rzecz obronności państwa w zakresie przygotowania do czasu kryzysu i wojny należą m.in. przedsięwzięcia mobilizacji gospodarki oraz militaryzacji. NIK zbada *przygotowanie i realizację Programu mobilizacji gospodarki na lata 2013–2022*.

3. W związku z obecną sytuacją geopolityczną istnieje podwyższone ryzyko

konfliktu zbrojnego w sąsiedztwie Rzeczypospolitej Polskiej. Ministerstwo Obrony Narodowej odpowiada w przypadku zagrożenia za przeprowadzenie wcielenia do wojska osób podlegających powszechnemu obowiązowi wojskowemu i odzyskanie przez jednostki pełnej zdolności bojowej. Jednym z elementów warunkujących osiągnięcie tego celu jest odpowiedni stan infrastruktury jednostek wojskowych o niskim wskaźniku rozwinięcia oraz właściwe wyposażenie tych jednostek. NIK sprawdzi *gospodarowanie mieniem w jednostkach wojskowych o niskim wskaźniku rozwinięcia*.

4. W latach 1953–2013 w misjach zagranicznych i operacjach wojskowych wzięło udział ponad 111 tys. polskich żołnierzy i pracowników wojska. W kontroli *pomocy państwa dla żołnierzy poszkodowanych w trakcie służby poza granicami kraju* NIK zbada, czy pomoc ta jest wystarczająca.

Gospodarka mieszkaniowa i komunalna

1. Rządowy program „Mieszkanie dla młodych” funkcjonuje od 2014 r. Program miał

wspierać młodych ludzi w nabyciu pierwszego mieszkania finansowanego kredytem, z dopłatą do wkładu własnego. NIK przyjrzy się *realizacji rządowego programu „Mieszkanie dla młodych”*.

2. *Zarządzanie cmentarzami komunalnymi* należy do zadań własnych gminy. Problematyka ta nie była do tej pory przedmiotem kontroli NIK.

3. Pomimo inwestycji w poprawę stanu technicznego linii kolejowej, czas podróży pociągiem na odcinku Bydgoszcz Główna – Toruń Miasto jest porównywalny z czasem podróży autobusem i samochodem. Kontrola *zintegrowanego systemu publicznego transportu zbiorowego na terenie bydgosko-toruńskiego obszaru metropolitalnego* powinna wskazać, czy realizowane przedsięwzięcia przyczyniły się do zwiększenia atrakcyjności oferty przewozowej.

oprac. ANNA OLESIEWICZ,
wicedyrektor Departamentu
Metodyki Kontroli
i Rozwoju Zawodowego NIK

Słowa kluczowe: plan pracy, roczny plan, Najwyższa Izba Kontroli, kontrola sektora publicznego, wykrywanie nieprawidłowości

Key words: work plan, Supreme Audit Office, public sector audit, horizontal risk, sectoral risk

Na tle doświadczeń innych NOK

Wnioski *de lege ferenda* formułowane przez NIK

W wyniku przeprowadzonych kontroli najwyższe organy kontroli (NOK) przedstawiają wnioski pod adresem jednostek kontrolowanych i innych podmiotów właściwych w danej sprawie. Wśród nich mogą być wnioski sugerujące potrzebę zmiany obowiązujących aktów prawnych lub wydanie nowych aktów (wnioski *de lege ferenda*). W Polsce ustawa wyraźnie ustala prawo Najwyższej Izby Kontroli do występowania z takimi wnioskami, podczas gdy w wielu krajach podobna kompetencja wynika jedynie w sposób dorozumiany. Część NOK uważa, że nie może uczestniczyć w procesach tworzenia prawa, aby nie brać udziału w rozstrzyganiu spraw, które później mogą być przedmiotem kontroli.

JACEK MAZUR

Artykuł przedstawia formułowanie wniosków *de lege ferenda*¹ przez Najwyższą Izbę Kontroli (NIK) na tle praktyki innych NOK oraz działania na rzecz zapewnienia jakości i skuteczności wniosków, między innymi przez: odpowiednie ich opracowywanie; prowadzenie rejestru wniosków; zamieszczanie wykazu wniosków w rocznym

sprawozdaniu NIK; rozpatrywanie kwestii wykorzystania wniosków *de lege ferenda* w kontaktach z przedstawicielami parlamentu i rządu.

W zakończeniu ukazano problem roli NIK w procesie tworzenia prawa².

Wprowadzenie

Postępowanie kontrolne z reguły prowadzi do oceny kontrolowanej działalności.

¹ *Lex ferenda* (łac.) – „przyszłe prawo”, w rozumieniu „jakie powinno być prawo” (w przeciwstawieniu do *lex lata* „prawo obowiązujące”). Pochodne wyrażenie *de lege ferenda* oznacza dosłownie „o ustawie, która ma być uchwalona”. Jest ono zwykle stosowane w kontekście propozycji zmiany przepisów prawnych.

² Wstępna wersja artykułu została przedstawiona na spotkaniu szefów NOK krajów Grupy Wyszehradzkiej, Austrii i Słowenii (Promnice, 20-21 maja 2015 r.). Zob. J. Mazur: *Wpływ NOK na jednostki kontrolowane – kraje Grupy Wyszehradzkiej*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2015.

Następuje wskazanie, jak ją ulepszyć oraz zostają przedstawione propozycje rozwiązań, które umożliwiają zmianę, między innymi zalecenia (wnioski) pod adresem jednostek kontrolowanych, a także jednostek nadrzędnych i innych właściwych organów państwowych lub samorządowych. Zalecenia mogą dotyczyć działalności konkretnych jednostek, mogą to być również wnioski bardziej ogólne, dotyczące całokształtu kontrolowanej dziedziny (wnioski systemowe)³. Standardy kontroli, przyjęte przez Międzynarodową Organizację Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI) zawierają postulaty w zakresie formułowania i rozpatrywania ustaleń kontroli, w tym zgłaszania wniosków *de lege ferenda*⁴ (patrz ramka na s. 30).

Wśród wniosków systemowych mogą być ustalenia dotyczące stanu prawa, na przykład wskazanie niespójności (luk, sprzeczności) bądź niejasności przepisów prawa lub braku aktów wykonawczych do ustaw, czy zwrócenie uwagi na niezgodność pewnego przepisu z polityką państwa ustaloną przez właściwe organy⁵. Owe zjawiska

utrudniają funkcjonowanie państwa, budzą wątpliwości co do pewności prawa, sprzyjają dowolności interpretacyjnej i jego omijaniu oraz podważają zaufanie obywateli do instytucji publicznych. Kontrole mogą zatem prowadzić do wypowiedzenia opinii o potrzebie zmiany ustawy czy wydania lub zmiany aktu wykonawczego. Choć najwyższe organy kontroli najczęściej nie są uprawnione do formalnego wystąpienia z projektami, mogą jednak przekazywać sugestie organom uprawnionym do inicjowania postępowania prawotwórczego lub wydania danego aktu – zwykle parlamentowi, rządowi czy poszczególnym ministrom. Wydaje się, że owe postulaty nie mogą być liczne – wnioski *de lege ferenda* zawsze powinny być czymś wyjątkowym, bardzo dołądnie uzasadnionym po dokonaniu oceny racji przemawiających za i przeciw⁶, jako że zmiana prawa zwykle stanowi tylko jeden z możliwych sposobów przezwycięzania lub zapobiegania dysfunkcjom w funkcjonowaniu jednostek kontrolowanych, danego obszaru administracji czy gospodarki albo całego państwa⁷.

³ Informacje o praktyce działania innych NOK pochodzą głównie z odpowiedzi na dwie ankiety przeprowadzone przez NIK: 1) jesienią 2013 r. NIK rozesała do większości NOK państw europejskich pytania dotyczące praktyki formułowania wniosków *de lege ferenda* (podsumowanie 21 odpowiedzi: *Summary of answers received from SAls in relation to the questionnaire on de lege ferenda motions*; 08.01.2014, updated 12.05.2015, będzie dostępne na stronie <www.eurosa.org/> – sprawa jest w toku); 2) wiosną 2015 r. NIK zwróciła się z dodatkowymi pytaniami do NOK Austrii, Czech, Słowacji, Słowenii i Węgier.

⁴ <<http://www.issai.org/>>

⁵ Zgodnie z § 27 ust. 1 pkt 5 zarządzenia nr 9/2012 Prezesa NIK z 29.03.2012 r. w sprawie szczegółowych zasad przygotowywania kontroli, zadań kontrolerów oraz zasad sporządzania informacji o wynikach kontroli (ze zmianami), „W informacji o wynikach kontroli zamieszcza się w szczególności [...] wnioski o charakterze systemowym, wskazujące na konieczność podjęcia działań usprawniających, w tym wnioski co do stosowania prawa lub potrzeby zmiany obowiązującego prawa [...]”.

⁶ M. Graniecki: *Jakość prawa – co możemy dla niej uczynić?*, „Kontrola Państwowa” nr 1/2003.

⁷ W opinii przedstawicieli Trybunału Obrachunkowego Hiszpanii, wnioski *de lege ferenda* to szczególnie widoczna forma działania najwyższego organu kontroli. Zob. Á. Algarra Paredes, J. Ferrán Dilla: *Transparency in Public Management: External Control*, „EUROSAI Magazine” nr 18/2012, s. 126.

Międzynarodowe standardy kontroli

ISSAI 1 – Deklaracja z Limy w sprawie zasad kontroli:

„Część 11. Wdrażanie ustaleń kontroli najwyższych organów kontroli.

1. Jednostki kontrolowane powinny ustosunkować się do ustaleń najwyższego organu kontroli w terminie określonym prawem lub wyznaczonym przez najwyższy organ kontroli, a także poinformować o działaniach podjętych w związku z ustaleniami kontroli. [...]”.

ISSAI 10 – Deklaracja z Meksyku w sprawie niezależności NOK:

„Zasada 7. Istnienie skutecznych mechanizmów monitorowania wykonania zaleceń najwyższych organów kontroli.

NOK przedkładają dokumenty pokontrolne odpowiednio: organowi ustawodawczemu, jednej z jego komisji lub zarządowi jednostki kontrolowanej, celem dokonania przeglądu oraz monitorowania konkretnych zaleceń dotyczących działań naprawczych [...]”⁸.

ISSAI 300 – Podstawowe zasady kontroli wykonania zadań:

„12. [...] Kontrola wykonania zadań [...] nie kwestionuje intencji i decyzji ustawodawcy, lecz bada, czy wady ustaw i rozporządzeń albo sposób ich wdrożenia uniemożliwiły realizację określonych celów”⁹.

ISSAI 3000 – Standardy i wytyczne kontroli wykonania zadań na podstawie standardów kontroli INTOSAI i praktyki:

„1.8. [...] propozycje dotyczące wprowadzenia zmian do aktów prawnych, ustaw i zasadniczego kształtu przedsięwzięć publicznych mogą mieć miejsce, jeżeli wykaże się, że istniejąca struktura przyczynia się do powstawania poważnych i potwierdzonych problemów”¹⁰.

Można wyrazić przypuszczenie, że prawdopodobnie wszystkie najwyższe organy kontroli formułują – częściej lub rzadziej, w mniejszym lub większym zakresie – jakieś sugestie dotyczące zmiany obowiązującego prawa, choć nie zawsze zostają one

tak nazwane i mają różny kształt. Niekiedy wypowiedzi mają charakter ogólny, ograniczają się do opinii o niedoskonałości regulacji w pewnej dziedzinie, czasem nie określają nawet, który akt prawny należałoby zmienić i w jaki sposób – w przekonaniu,

⁸ *Standardy i wytyczne ISSAI 10. ISSAI 11. ISSAI 20. ISSAI 21. ISSAI 30. ISSAI 40. ISSAI 100. ISSAI 200. ISSAI 300. ISSAI 400*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2011, s. 13, 28-29.

⁹ <<http://www.issai.org/media/69911/issai-300-english.pdf>>

¹⁰ *Standardy i wytyczne kontroli wykonania zadań na podstawie standardów kontroli INTOSAI i praktyki – ISSAI 3000*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2009, s. 25.

że owe kwestie należą do organów tworzących prawo. Również tak ujęte sugestie można chyba traktować jako – w bardzo szerokim rozumieniu – wnioski *de lege ferenda*¹¹.

W Najwyższej Izbie Kontroli sama opinia o niedoskonałości regulacji prawnej nie jest traktowana jako wniosek *de lege ferenda*. Przez wniosek tego rodzaju rozumie się propozycję, która określa:

- akt prawny, który powinien ulec zmianie, możliwie ze wskazaniem konkretnej jego części (rozdziału, artykułu itd.);
- treść przyszłego uregulowania (ujęta możliwie szczegółowo) oraz cele, jakie pragnie się osiągnąć;
- podstawy faktyczne (wynikające z kontroli argumenty, które uzasadniają proponowaną zmianę);
- organ, do którego wniosek jest kierowany.

Część najwyższych organów kontroli uważa, że nie może uczestniczyć w procesach tworzenia prawa. Między innymi NOK Austrii, Czech, Francji i Szwecji nie formułują propozycji takich zmian, nawet gdy wynikają one z ustaleń kontroli; zalecenia pokontrolne mogą prowadzić do zmian legislacyjnych, lecz NOK nie uczestniczą w ich opracowywaniu (w sprawozdaniu NOK sugeruje się zmiany, których przygotowanie będzie zadaniem np. właściwego ministerstwa)¹². Jako uzasadnienie

podaje się dwa argumenty. Po pierwsze, chodzi o nieuczestniczenie w rozstrzyganiu spraw, które później mogą być przedmiotem kontroli. Czasem łączy się to z obawą, że wnioski *de lege ferenda* mogą stanowić (albo mogą być uznane za) formę uprawiania polityki, co naruszałoby apolityczność najwyższego organu kontroli. Po drugie, niektóre NOK (m.in. Belgii, Danii, Francji, Grecji, Łotwy, Malty, Szwecji) uznają, że formułowanie wniosków *de lege ferenda* stanowi na tyle ważny instrument, że musi on się opierać na wyraźnie przyznanej kompetencji – jeśli jej nie ma, to brakuje uprawnienia do działania w ten sposób. Wiele zaleceń NOK może prowadzić do zmian w stanie prawa, lecz ważne jest uniknięcie ryzyka zgłoszenia przez jednostki kontrolowane zastrzeżeń, że wnioski te nie są wykonalne lub nie są trafne z prawnego punktu widzenia.

Obawy, o których tu mowa, mają znaczenie dla wszystkich NOK, bo formułowanie wniosków *de lege ferenda* to nie jest sprawa techniczna – pewien tryb działania czy narzędzie w rodzaju uruchomienia strony internetowej. Chodzi o sposób postępowania, który może popychać kontrolę państwową w kierunku sceny politycznej, bowiem – obok innych aspektów – sytuuje NOK w roli „legislatora” czy „reformatora”, który na podstawie przeprowadzonych kontroli przedkłada sugestie, jakie mogą

¹¹ Przykładowo, w praktyce Trybunału Obrachunkowego Słowenii, za wnioski *de lege ferenda* uważa się nie tylko formalne zgłoszenie propozycji ustawodawczej do ustawodawcy, ale również zalecenia, propozycje, prośby o zmiany i podobne działania podejmowane przez NOK w celu wywarcia wpływu na obowiązujące prawo lub praktykę jego stosowania.

¹² Jak stwierdza Trybunał Obrachunkowy Belgii – ocenia on ustawodawstwo nie wprost, lecz przeprowadzając kontrole oraz – wyjątkowo – przez badanie finansowego wpływu projektów ustaw, jeżeli zwróci się o to komisja parlamentarna.

torować drogę do wprowadzenia lepszych rozwiązań prawnych lub wyższych norm etycznych. Dlatego zagadnienie to trzeba traktować w kategoriach zaangażowania lub możliwego wpływu na politykę, bez względu na to, czy NOK świadomie chce tego, czy nie. Trudno tu przecież o uniwersalne prawidłowości – szanse i zagrożenia wynikające z tej sytuacji powinny być rozpatrywane przede wszystkim w kontekście środowiska politycznego i opinii publicznej w danym kraju.

Warto podnieść, że NOK, które nie formułują wniosków *de lege ferenda*, mają różny zakres i sposób działania, a zatem kwestia formułowania – lub nieformułowania – tych wniosków nie wiąże się z historycznie ukształtowanym podziałem na trybunały obrachunkowe i pozostałe, które umownie sugeruję nazywać „urzędami kontroli”¹³. Odmienności między NOK stają się bowiem coraz mniejsze. Obecnie przeważająca część działalności trybunałów to prowadzenie kontroli za pomocą takich samych lub zbliżonych procedur i metod jak w „urzędach kontroli”. Główna różnica, jaka pozostała, polega na tym, że funkcja orzecznicza trybunału (nawet gdy obejmuje tylko małą część działalności) tworzy podstawę wysokiego statusu instytucji – jako sądu oraz jej członków – jako sędziów, zapewnia między innymi niezawisłość w orzekaniu, swobodę programowania działalności, dostęp do dokumentów itd. Nie ma to bezpośredniego wpływu na

formułowanie przez dany NOK wniosków *de lege ferenda*.

Opinie NOK o projektach aktów prawnych

Przed przystąpieniem do głównych rozważań warto zwrócić uwagę na inną formę udziału najwyższych organów kontroli w procesie tworzenia prawa w postaci opiniowania projektów aktów prawnych w ramach prac rządu i parlamentu. Niektóre NOK są do tego wyraźnie upoważnione, a nawet zobowiązane.

Czasem jest to działalność dość rozległa, przykładowo:

- Najwyższy Urząd Kontrolny Czech, na wniosek każdej z izb parlamentu lub ich organów, ma obowiązek przedstawić stanowisko w sprawie projektów przepisów dotyczących gospodarki budżetowej, rachunkowości, statystyki państwowej oraz wykonywania działalności kontrolnej, nadzorczej i inspekcyjnej¹⁴ (w latach 2012 i 2013 nie było takich zleceń).
- Federalna Izba Obrachunkowa Niemiec otrzymuje rocznie kilkaset projektów ustaw i innych aktów – głównie z tytułu funkcji prezesa Izby jako pełnomocnika rządu federalnego do spraw gospodarności w administracji publicznej – i przekazuje uwagi o niektórych z nich (w ostatnich latach zgłaszano uwagi do ok. 65 projektów rocznie).
- Trybunał Obrachunkowy Portugalii przedstawia, na wniosek parlamentu,

¹³ J. Mazur: *Główne rodzaje najwyższych organów kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2009.

¹⁴ § 6 ustawy nr 166/1993 z 20.05.1993 r. o Najwyższym Urzędzie Kontrolnym (ze zm.) [Zákon ze dne 20. května 1993 o Nejvyšším kontrolním úřadu (Supreme Audit Office Act No. 166/1993 of 20 May 1993)], <<http://www.nku.cz/assets/act166-93.pdf>>.

opinie o projektach ustaw w zakresie swojej kompetencji. Przykładowo, od początku 2012 r. do września 2013 r. były wnioski o wydanie opinii w sprawie ustaw dotyczących ram budżetowych, organów regulacyjnych, statutu rady fiskalnej i partnerstwa publiczno-prywatnego; dalsze 4 wnioski były w 2014 r.

- Najwyższy Urząd Kontrolny Słowacji w 2012 r. otrzymał do zaopiniowania – w ramach rządowego trybu konsultacji – 343 projekty ustaw i aktów wykonawczych.
- Trybunał Obrachunkowy Turcji, zgodnie z ustawą z 2010 r.¹⁵, powinien w ciągu 30 dni wyrazić opinię o przedstawionych przez organy administracji publicznej projektach aktów dotyczących zarządzania finansowego. Przykładowo, w 2012 r. Trybunał przedstawił opinie o 165 projektach.
- Powszechna Izba Obrachunkowa Węgier na podstawie wniosków otrzymanych w 2012 r. sporządziła opinię o 10 projektach, podobnie w 2013 r. Na początku 2013 r. Izba wprowadziła nowe procedury dotyczące zgłaszania uwag do aktów prawnych z zakresu jej działania, także w razie braku wniosku o opinię.
- Trybunał Obrachunkowy Włoch, na mocy art. 100 konstytucji, doradza

rządowi i parlamentowi w sprawach polityki budżetowej, w tym przedstawia opinie o projektach ustaw, głównie w toku prac komisji parlamentarnych¹⁶.

Podstawa prawna formułowania przez NOK wniosków *de lege ferenda*

Prawdopodobnie większość najwyższych organów kontroli jest uprawniona do formułowania wniosków *de lege ferenda*, z tym że w wielu państwach przepisy prawa nie statuuja odrębnie kompetencji NOK w tym zakresie, lecz wynika ona (lub może być dorozumiana) z przepisów o charakterze ogólnym. Oto przykłady:

- W Austrii, na podstawie § 5 ustawy z 1948 r., „Izba Obrachunkowa informuje jednostki kontrolowane o wynikach swojej kontroli, a także o wszelkich wnioskach z niej wynikających, bezpośrednio lub przez ich organy zwierzchnie w danej sprawie. Wymienione organy przedstawiają w ciągu maksymalnie trzech miesięcy swoje uwagi co do uwag krytycznych i wniosków Izby Obrachunkowej zawartych w wynikach kontroli, w tym, w stosownych przypadkach, informacje o podjętych działaniach. Izba Obrachunkowa przekazuje wyniki swojej kontroli również właściwym ministerstwom federalnym”¹⁷.

¹⁵ Art. 27 ust. 3 i 4 ustawy z 19.12.2010 r. o Trybunale Obrachunkowym [Law No. 6085 on Turkish Court of Accounts], <<http://www.sayistay.gov.tr/mevzuat/6085/6085English.pdf>>.

¹⁶ Zob. też inne przykłady praktyki opiniowania projektów aktów prawnych przez NOK: SAI legislative opinions and proposals, [w:] *Relations between Supreme Audit Institutions and Parliamentary Committees*, SIGMA Papers: No. 33, Paris 2002, pages 24-25, <[http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=ccnm/gov/sigma\(2002\)1](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=ccnm/gov/sigma(2002)1)>.

¹⁷ Ustawa z 16.06.1948 r. o Izbie Obrachunkowej (ze zm.) [Bundesgesetz vom 16. Juni 1948 über den Rechnungshof (1948 Federal Act on the Court of Audit)], <https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1948_144/ERV_1948_144.pdf>.

- W Czechach, zgodnie z ustawą z 1993 r. o Najwyższym Urzędzie Kontrolnym: „§ 4. (3). Wynikiem działalności kontrolnej Urzędu są wnioski kontrolne. Wniosek kontrolny stanowi pisemne sprawozdanie zawierające podsumowanie i ocenę faktów ustalonych podczas kontroli zgodnie z niniejszą ustawą”. „§ 30. (1). Wszystkie uchwalone wnioski kontrolne prezes Urzędu podaje do wiadomości publicznej w Dzienniku Urzędu oraz przesyła je niezwłocznie Izbie Poselskiej, Senatowi, rządowi oraz – na ich żądanie – ministerstwu. Prezes Urzędu przesyła również niezwłocznie uchwalone wnioski kontrolne Czeskiemu Bankowi Narodowemu, jeżeli Bank był jednostką kontrolowaną”.
- W Słowacji, zgodnie z ustawą z 1993 r. o Najwyższym Urzędzie Kontrolnym: „Artykuł 13. [...]. (2) Urząd może przedkładać podmiotom kontrolowanym i właściwym organom zalecenia dotyczące rozwiązania i usunięcia nieprawidłowości ustalonych w toku działań prowadzonych, w ramach swoich kompetencji, przez Urząd”. „Artykuł 18. Podmioty kontrolowane i ich pracownicy są obowiązani do: [...]. e) podjęcia działań prowadzących do usunięcia ustalonych w toku kontroli nieprawidłowości i wad oraz pisemnego ich przedłożenia Urzędowi w terminach przez niego wyznaczonych, jak również przedłożenia na piśmie sprawozdania z realizacji wspomnianych działań; jeżeli działania podjęte w celu usunięcia stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości i wad są niewystarczające lub nie usuwają wszystkich stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości, Urząd jest uprawniony do przedstawienia na piśmie podjętych działań organowi statutowemu podmiotu kontrolowanego, który ma obowiązek uzupełnić podjęte działania w terminie wyznaczonym przez Urząd”¹⁸.
- W Słowenii, zgodnie z ustawą z 2001 r. o Trybunale Obrachunkowym: „Artykuł 21. [Doradztwo na rzecz użytkowników środków publicznych]. Trybunał Obrachunkowy doradza użytkownikom środków publicznych przez: 1 – przekazywanie zaleceń podczas przeprowadzania kontroli i w sprawozdaniu z kontroli, o którym mowa w art. 28 ustawy; 2 – zgłaszanie uwag do roboczych projektów ustaw i innych przepisów prawnych; 3 – udział w zebraniach i seminariach na temat finansów publicznych; 4 – przedkładanie propozycji w sprawozdaniu, o którym mowa w art. 5 ust. 2 ustawy [chodzi o roczne sprawozdanie z działalności Trybunału – J.M.]; 5 – wyrażanie opinii w sprawach finansów publicznych”. „Artykuł 28. [Zakończenie procesu kontrolnego]. (1) Proces kontrolny jest zakończony w momencie opracowania sprawozdania z kontroli. W sprawozdaniu

¹⁸ Ustawa nr 39/1993 Z.z. (DzU) o Najwyższym Urzędzie Kontrolnym Republiki Słowackiej (ze zm.) [Zákon č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky (Act of the National Council of the Slovak Republic No 39/1993 Coll. of Laws on the Supreme Audit Office of the Slovak Republic)], <https://www.nku.gov.sk/documents/10272/98328/xact_on_sao_sr.pdf>.

z kontroli Trybunał Obrachunkowy zawiera opinię na temat działalności gospodarczej jednostki kontrolowanej. [...].

(16) Sprawozdanie z kontroli przesyła się: 1 – jednostce kontrolowanej; 2 – kierownikowi jednostki odpowiedzialnemu w okresie objętym kontrolą; 3 – Zgromadzeniu Narodowemu; 4 – innym organom, które, zdaniem Prezesa Trybunału Obrachunkowego, powinny zostać poinformowane o ustaleniach kontroli”¹⁹.

- Na Węgrzech, zgodnie z ustawą z 2011 r. o Państwowej Izbie Obrachunkowej: „Artykuł 32. [Sprawozdanie z kontroli i jego rozpowszechnienie]. (1) Państwowa Izba Obrachunkowa Węgier opracowuje sprawozdania z prowadzonych kontroli. Sprawozdania te zawierają stwierdzone fakty, a także sformułowane na ich podstawie ustalenia i wnioski. (2) Sprawozdania przedkładane Zgromadzeniu Narodowemu, a także dotyczące kontroli przeprowadzonych na wniosek rządu, podpisane są przez Prezesa Państwowej Izby Obrachunkowej Węgier”. [...]. „Artykuł 33. [Obowiązki jednostki kontrolowanej w zakresie podjęcia działań]. (1) Państwowa Izba Obrachunkowa Węgier przekazuje swoje sprawozdania z wynikami z kontroli kierownikowi jednostki kontrolowanej. W odpowiedzi na ustalenia zawarte w sprawozdaniu kierownik jednostki kontrolowanej opracowuje plan działania i przesyła go

do Państwowej Izby Obrachunkowej Węgier w ciągu trzydziestu dni od otrzymania sprawozdania”²⁰.

Przytoczone przepisy stanowią – pośrednio – podstawę do formułowania przez wymienione NOK wniosków *de lege ferenda* (najbardziej wyraźnie wynika to z ustawy słoweńskiej).

W Polsce ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli²¹ zawiera dwa rodzaje postanowień:

- Po pierwsze, przepisy, które określają prawo NIK do przekazywania zaleceń jednostkom kontrolowanym, a w razie potrzeby także jednostkom nadrzędnym i właściwym organom państwowym i samorządowym (z przepisów tych prawo NIK do występowania z wnioskami *de lege ferenda* wynika pośrednio): „Art. 62. Kierownik jednostki kontrolowanej jest obowiązany, w terminie określonym w wystąpieniu, nie krótszym niż 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, [...] poinformować Najwyższą Izbę Kontroli o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań”. „Art. 62a. 1. Prezes Najwyższej Izby Kontroli może pisemnie powiadomić kierownika jednostki nadrzędnej lub właściwy organ państwowy lub samorządowy o uwagach, ocenach i wnioskach

¹⁹ Ustawa z 30.01.2001 r. o Trybunale Obrachunkowym (ze zm.) [Zakon o računskem sodišču (Court of Audit Act)], <<http://www.rs-rs.si/rsrcseng.nsf/1/K18DFD2BA4047034C12570660026EBC9>>.

²⁰ Ustawa LXVI z 2011 r. o Państwowej Izbie Obrachunkowej (ze zm.) [2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről (Act LXVI of 2011 on the State Audit Office of Hungary)], <<http://www.asz.hu/introduction/act-lxvi-of-2011-on-the-sao/act-on-sao-july-2013.pdf>>.

²¹ Ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (DzU.2015.1096 j.t.).

dotyczących kontrolowanej działalności, sformułowanych w wystąpieniu po kontrolnym. [...] 2. Podmioty, o których mowa w ust. 1, są obowiązane, w wyznaczonym terminie nie krótszym niż 14 dni, poinformować Najwyższą Izbę Kontroli o zajętych stanowiskach oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań”.

- Po drugie, przepisy, z których prawo NIK do występowania z wnioskami *de lege ferenda* wynika bezpośrednio²²:

- art. 7 ust. 1 pkt 6a ustala obowiązek NIK przedkładania Sejmowi analizy wykorzystania wynikających z kontroli wniosków dotyczących stanowienia lub stosowania prawa;
- art. 11a ustala prawo Prezesa NIK do wystąpienia do Marszałka Sejmu o skierowanie do Prezesa Rady Ministrów wniosku o zajęcie stanowiska wobec wynikających z kontroli wniosków dotyczących stanowienia lub stosowania prawa²³.

Zakres uprawnień najwyższych organów kontroli dotyczących wniosków *de lege ferenda* może być różny. Po pierwsze, NOK mogą być uprawnione do formułowania wniosków wobec wszystkich rodzajów aktów prawnych (np. ustaw, aktów wykonawczych i innych) lub tylko niektórych z nich. Zależnie od zakresu kompetencji kontrolnych, uprawnienia mogą dotyczyć tylko aktów na poziomie

centralnym lub także aktów terenowych. Po drugie, uprawnienia mogą dotyczyć całego systemu prawa (wszystkich dziedzin prawa) lub być ograniczone do pewnego obszaru, na przykład finansów publicznych i innych zagadnień najczęściej stanowiących przedmiot kontroli, to jest zwłaszcza ustawy budżetowej, ustawy o zamówieniach publicznych, ustawy o wewnętrznej kontroli finansowej, ustawy o rachunkowości, ustawodawstwa z zakresu podatków i cel, a ponadto ustawy o najwyższym organie kontroli.

Najwyższa Izba Kontroli może formułować wnioski *de lege ferenda* dotyczące wszystkich rodzajów aktów prawnych, które mogą być inicjowane lub stanowione przez wszystkie organy publiczne określone w ustawie o NIK jako podlegające kontroli (art. 2 ustawy o NIK) oraz przez ich jednostki nadrzędne lub inne właściwe organy państwowe lub samorządowe (art. 62a ustawy o NIK). Przedmiot tych wniosków obejmuje potencjalnie całe ustawodawstwo, które reguluje kwestie podlegające kontroli NIK, między innymi wszystkie akty, które dotyczą funkcjonowania administracji publicznej.

Liczba wniosków *de lege ferenda*

W praktyce Najwyższej Izby Kontroli występują następujące rodzaje wniosków *de lege ferenda*²⁴:

²² Oba przepisy zostały dodane na mocy ustawy z 22.01.2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli. Weszły w życie z dniem 2.06.2012 r.

²³ Przepis ten tworzy dość skomplikowaną procedurę. W projekcie ustawy przedłożonym przez Komisję do spraw Kontroli Państwowej (druk nr 1349 z 30.09.2008 r.) proponowano, aby Prezes NIK mógł wystąpić bezpośrednio do Prezesa Rady Ministrów, który miałby 30 dni na poinformowanie Prezesa NIK o swoim stanowisku.

²⁴ W latach 2001–2002 były ponadto wnioski o zmianę aktów resortowych.

Tabela 1. Liczba wniosków NIK *de lege ferenda* w latach 2001–2014

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ogółem	134	124	108	68	53	52	47	43	65	71	33	65	78	75
Zmiana ustawy	80	78	57	49	29	41	33	32	48	61	26	50	61	54
Zmiana rozporządzenia	54	46	51	19	20	7	10	10	16	10	7	11	15	21
Niewydanie rozporządzenia	–	–	–	–	4	4	4	1	1	–	–	4	2	–

Źródło: Sprawozdania z działalności NIK w latach 2001–2014.

- wnioski dotyczące zmiany ustaw,
- wnioski dotyczące zmiany rozporządzeń,
- wnioski dotyczące wydania brakujących rozporządzeń.

Dane o liczbie wniosków *de lege ferenda* sformułowanych przez inne NOK są fragmentaryczne, lecz mimo to świadczą o znaczeniu tej formy w funkcjonowaniu najwyższych organów kontroli:

- Izba Obrachunkowa Bułgarii przekazuje rocznie 5 lub więcej wniosków dotyczących ustaw oraz aktów przyjętych przez rząd, ministrów i inne organy; najważniejsze propozycje dotyczyły zamówień publicznych i sprzedaży nieruchomości w gminach.
- Trybunał Obrachunkowy Hiszpanii przekazuje wnioski *de lege ferenda*, które mają wpływ na krajowe ustawodawstwo (np. wniosek w sprawie dotacji spowodował zmianę regulacji w tym zakresie).
- Trybunał Obrachunkowy Portugalii przedstawia wnioski *de lege ferenda* w różnych obszarach; oto dane o liczbie aktów zmienionych w wyniku wniosków Trybunału: w 2009 r. – 19 aktów,

w 2010 r. – 33, w 2011 – 25, w 2012 r. – 29. Dotyczyły one między innymi zarządzania szpitalami (wniosek do ministra finansów i ministra zdrowia), systemu podatkowego (wniosek do rządu), robót publicznych (wniosek do rządu).

- Najwyższy Urząd Kontrolny Słowacji przekazał: w 2012 r. – 23, w 2013 r. – 5, w 2014 r. – 7 wniosków *de lege ferenda*.
- Powszechna Izba Obrachunkowa Węgier w okresie od stycznia do września 2013 r. przedłożyła wnioski *de lege ferenda* dotyczące 11 aktów prawnych, w tym propozycję zmiany ustawy w sprawie administracji elektronicznej, która została uwzględniona.

Wnioski *de lege ferenda* są zwykle zamieszczane w sprawozdaniu z kontroli, w ramach której sprawa została dostrzeżona, a dokładniej – w wyodrębnionej części tekstu, która obejmuje wnioski i zalecenia. Inny sposób prezentacji to odrębne pismo NOK do organów tworzących prawo (np. na Węgrzech) lub zawarcie ich w rocznym sprawozdaniu z kontroli (Cypr, Portugalia) albo

w rocznym sprawozdaniu z działalności NOK (np. Bułgaria, Hiszpania, Litwa, Polska, Słowacja). Czasem możliwości te wykorzystywane są równolegle.

Przykłady wniosków NIK *de lege ferenda*

Wyniki kontroli przeprowadzonych przez NIK stanowią podstawę do postulowania zmiany obowiązujących ustaw oraz zmiany lub wydania aktów wykonawczych. Najczęściej są one adresowane do parlamentu i rządu.

Przykładowo, w 2014 r. w 33 informacjach o wynikach kontroli Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła 75 wniosków *de lege ferenda*, w większości (blisko 72%) zawierających postulaty nowelizacji przepisów rangi ustawowej. Wnioski wskazujące na zasadność wprowadzenia zmian sformułowano w takich obszarach, jak: gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, biopaliwa i biokomponenty w transporcie, podatki od osób fizycznych, podatki i opłaty lokalne, służba wojskowa żołnierzy zawodowych, transport i ruch drogowy, miejski monitoring, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, pomoc finansowa na restrukturyzację i modernizację rolnictwa, ochrona praw klientów instytucji finansowych, finanse publiczne, bezpieczeństwo i ratownictwo w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich, finansowanie przez gminy przedszkoli publicznych i niepublicznych, ochrona środowiska, system ubezpieczeń społecznych, prawo budowlane,

dostępność i finansowanie rehabilitacji leczniczej, współpraca z Polonią i Polakami za granicą, pomoc osobom uprawnionym do alimentów, funkcjonowanie systemu krwiodawstwa i krwiolecznictwa, funkcjonowanie ferm zwierząt, ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami, ochrona praw lokatorów²⁵.

Oto trzy szczegółowe przykłady praktyki formułowania przez NIK i realizacji (bądź braku realizacji) wniosków *de lege ferenda*.

Zamówienia publiczne

W latach 2012–2013 NIK przeprowadziła kontrolę wykonywania przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad obowiązków inwestora przy realizacji inwestycji drogowych, oceniając tę działalność pozytywnie. Równocześnie stwierdzono nieprawidłowości związane z prowadzeniem postępowań o zamówienia publiczne. Dotyczyły one między innymi stosowania pojęcia „rażąco niskiej ceny”. Podczas kontroli dostrzeżono, że choć pojęcie to występuje w ustawie z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (dalej: „pzp”), nie zostało ono jednoznacznie zdefiniowane. W konsekwencji uznano za celowe dokonanie zmian w tej ustawie, ze względu na problemy jakie zamawiający ma z ustaleniem, czy oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia. W związku z tym NIK zwróciła się do Prezesa Rady Ministrów o rozważenie możliwości wprowadzenia w pzp definicji pojęcia „rażąco niskiej ceny”, określenia mierników jej ustalenia

²⁵ Szczegółowe dane zob. *Sprawozdanie z działalności NIK w 2014 r.*, Warszawa 2015, s. 51-56 i załącznik nr 4.

oraz szczegółowego sposobu postępowania mającego na celu ustalenie, czy oferowana cena nie jest rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia²⁶.

Propozycja NIK została zrealizowana: art. 90 ust. 1 i 2 pzp zostały zmienione – w nieco inny sposób, ale zgodnie z intencją NIK²⁷.

Budżety obywatelskie na wsi

Fundusze sołeckie to środki wydzielone z budżetu gminy, przeznaczone na realizację przedsięwzięć służących poprawie życia mieszkańców danej wsi (ewentualnie osiedla). Funkcjonowanie funduszy wpływa na wzrost aktywności społecznej i inicjatyw obywatelskich: mieszkańcy angażują się w planowanie i realizację przedsięwzięć, z których następnie korzystają.

W wyniku kontroli przeprowadzonej w latach 2012–2013 NIK oceniła pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, funkcjonowanie funduszy sołeckich w 36 skontrolowanych gminach. Stwierdzono zarazem, że okres pierwszych trzech lat funkcjonowania ustawy o funduszu sołeckim wskazuje na słabości niektórych jej przepisów. Zdaniem NIK, brak możliwości dokonywania zmian w trakcie roku budżetowego przedsięwzięć

zgłoszonych we wnioskach sołectw, obowiązek odrzucenia przez wójta wniosku sołectwa niespełniającego wymogów formalnych określonych w art. 4 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim, bez możliwości uzupełnienia wniosku przez zebranie wiejskie, czy brak możliwości sumowania środków i realizowania przez kilka sołectw wspólnej inwestycji – powodowały zbędne ograniczenia w funkcjonowaniu funduszy i nie sprzyjały racjonalnemu wykorzystaniu środków. W związku z tym NIK uznała za zasadne rozważenie przez Ministra Administracji i Cyfryzacji zainicjowania prac legislacyjnych mających na celu wyeliminowanie tych ograniczeń²⁸.

Propozycja NIK została zrealizowana: w lutym 2014 r. Sejm uchwalił nową ustawę o funduszu sołeckim, która uwzględniła postulaty NIK²⁹.

Pozyskiwanie i gromadzenie danych z bilingów

W latach 2012–2013 Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę pozyskiwania i przetwarzania danych telekomunikacyjnych. NIK oceniła pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność właściwych organów, służb i formacji³⁰. Z ustaleń kontroli wynika

²⁶ Informacja o wynikach kontroli wykonywania przez Generalną Dyрекcyję Dróg Krajowych i Autostrad obowiązków inwestora przy realizacji inwestycji drogowych, NIK, nr ewid. 191/2012/P/12076/KIN, podpisana 8.04.2013 r., data publikacji: 5.07.2013 r.

²⁷ Art. 1 pkt. 12 ustawy z 29.08.2014 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych (DzU.2014.1232).

²⁸ Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania funduszy sołeckich, NIK, nr ewid. 4/2013/P/12/134/LGD, podpisana 12.02.2013 r., data publikacji: 3.04.2013 r.

²⁹ Ustawa z 21.02.2014 r. o funduszu sołeckim (DzU.2014.301), weszła w życie 20.03.2014 r.

³⁰ Kontrolą objęto Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, jednostki Policji (Komendę Główną Policji, 3 komendy wojewódzkie), Komendę Główną Straży Granicznej, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Żandarmerię Wojskową, Ministerstwo Finansów (Służba Celna i Departament Wywiadu Skarbowego), 3 sądy okręgowe, 4 prokuratury okręgowe oraz Urząd Komunikacji

równocześnie, że obowiązujące przepisy dotyczące pozyskiwania bilingów wymagają pilnych zmian:

- Należy doprecyzować zakres i cel pozyskiwania danych telekomunikacyjnych. Obowiązujące przepisy odwołują się zazwyczaj do ogólnego zakresu zadań poszczególnych służb. Precyzyjne określenie katalogu spraw, w których uprawnione służby mogą pozyskiwać dane telekomunikacyjne miałyby kluczowe znaczenie z punktu widzenia ochrony praw i wolności obywateli. Równocześnie należałoby rozważyć wprowadzenie rozwiązań stwarzających dodatkowe gwarancje w przypadku osób wykonujących zawody zaufania publicznego, na przykład dziennikarzy czy adwokatów.
- Konieczne jest stworzenie instrumentów zewnętrznej kontroli nad pozyskiwaniem i wykorzystywaniem danych. Należy też wprowadzić rozwiązania zapewniające każdemu prawo do uzyskania informacji o pozyskaniu jego danych, z możliwością odroczenia przekazania tej wiadomości do czasu zakończenia postępowania.
- Należy wprowadzić instrumenty gwarantujące niszczenie pozyskanych danych, gdy nie są one już niezbędne dla prowadzonego postępowania. Przepisy powinny ustalać nie tylko sam

obowiązek niszczenia, ale również określać tryb i sposób jego realizacji.

- Należy stworzyć mechanizmy sprawozdawcze, które zapewnią rzetelną informację o zakresie pozyskiwania danych: o liczbie przypadków, w których uprawnione organy uzyskiwały od przedsiębiorców dane telekomunikacyjne; o liczbie osób, których dane były pozyskiwane; o liczbie ustaleń obejmujących dane osobowe użytkowników telefonów; o łącznej liczbie odmów udostępnienia danych (ze wskazaniem zasadniczych przyczyn); o rodzaju spraw, w których środek ten wykorzystywano oraz o jego skuteczności³¹.

Propozycje NIK zostały częściowo zrealizowane w ramach ustawy przyjętej na początku 2016 r. Wcześniej poparcie dla stanowiska NIK zadeklarowała senacka Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, która 25 lutego 2014 r. wyraziła zamiar wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą. W związku z tym Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu przygotowało projekt, który – zgodnie z wnioskami NIK – zakładał między innymi uzależnienie możliwości pozyskiwania danych o abonencie, bilingów i informacji o lokalizacji przez służby policyjne i ochrony państwa od zgody sądu. Projekt został

Elektronicznej. Zakres kontroli musiał ulec ograniczeniu ze względu na przepisy dotyczące niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej oraz przepisy ustaw szczegółowych, wyłączające spod kontroli NIK sprawy związane z prowadzeniem czynności operacyjno-rozpoznawczych. Kontrola nie mogła też objąć działalności operatorów telekomunikacyjnych, które są podmiotami prywatnymi, jednak wykorzystano wyniki kontroli przeprowadzonej przez Głównego Inspektora Danych Osobowych u pięciu operatorów telekomunikacyjnych.

³¹ Informacja o wynikach kontroli uzyskiwania i przetwarzania przez uprawnione podmioty danych z bilingów, informacji o lokalizacji oraz innych danych, o których mowa w art. 180 c i d ustawy – Prawo telekomunikacyjne, NIK, nr ewid. 107/2013/P/12/191/KPB, podpisana 12.06.2013 r., data publikacji: 8.10.2013 r.

udostępniony zainteresowanym ministerstwu i urzędowi, z których wszystkie – poza Prokuraturą RP – oceniły go negatywnie. Kilka miesięcy później (30 lipca 2014 r.) Trybunał Konstytucyjny orzekł – w sposób bardzo zbieżny z propozycjami NIK – o niekonstytucyjności przepisów ustaw dotyczących uzyskiwania i przetwarzania danych telekomunikacyjnych, w związku z czym w rządzie rozpoczęto prace nad projektem ustawy w celu wprowadzenia zmian niezbędnych do realizacji orzeczenia Trybunału. Prace te nie zostały zakończone (nie nastąpił proces uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania), natomiast w czerwcu 2015 r. rząd udostępnił wstępną wersję grupie senatorów, z inicjatywy których Senat 24 lipca 2015 r. wniósł projekt ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3765)³². Wobec zakończenia kadencji Sejmu postępowanie nie zostało zakończone. Dnia 23 grudnia 2015 r. grupa posłów partii „Prawo i Sprawiedliwość” wniosła do Sejmu projekt ustawy (druk sejmowy nr 154) wykorzystujący wcześniejszy

projekt Senatu, dodając do niego przepis, który może umożliwić Policji i służbom uzyskiwanie od operatorów internetowych danych o działaniach obywateli w Internecie bez konieczności zgody sądu; owemu projektowi zarzucono też brak niezależnej kontroli nad służbami i zbyt łatwy dostęp do danych telekomunikacyjnych obywateli³³. Ustawa została przyjęta przez Sejm w dniu 15 stycznia 2016 r. i weszła w życie z dniem 7 lutego 2016 roku³⁴.

Działania NIK na rzecz jakości i skuteczności wniosków

Lepsze formułowanie wniosków

Sporządzanie projektów przepisów prawnych to proces złożony. Ogół norm prawnych w danym państwie stanowi system prawa. Powinien on być jednolitą całością, wewnętrznie niesprzeczną i bez luk. Jedność wyraża się też w obowiązywaniu zasad, którymi są normy o szczególnym znaczeniu. Jest to wielce skrótowa wizja systemu prawa. Chodzi o zwrócenie uwagi choćby na niektóre sprawy, jakie trzeba brać pod uwagę przy formułowaniu wniosków *de lege ferenda*.

³² Druk senacki nr 967. Na temat prac nad projektem zob. materiały posiedzeń senackich Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, Komisji Obrony oraz Komisji Ustawodawczej w dniach 21-24.07.2015r., <<http://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/posiedzenia,6,14,komisja-praw-czlowieka-praworzadnosci-i-petycji.html>>. Por. też: K. Szumielewicz: *Stracona szansa na ucywilizowanie masowej inwigilacji*, „Gazeta Wyborcza” z 17.07.2015 r.; E. Siedlecka: *Inwigilacja w służbie służb – sięganie po bilingi nadal poza kontrolą*, „Gazeta Wyborcza” z 27.07.2015 r.; W. Ferfecki: *Życie na podsłuchu. Rząd nie widzi powodu, by ściślej nadzorować inwigilowanie obywateli przez specjuszy*, „Rzeczpospolita” z 12.08.2015 r.

³³ Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Marszałka Sejmu z 29.12.2015 r., <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_Marszalka_Sejmu_0.pdf>; E. Siedlecka: *PiS legalizuje inwigilację w sieci*, „Gazeta Wyborcza” z 30.12.2015 r.; *Stanowisko Fundacji Panoptikon* z 27.12.2015 r. w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw, <https://panoptikon.org/sites/default/files/leadimage-biblioteka/panoptikon_ustawa_o_policji_opinia_27.12.2015_0.pdf>.

³⁴ Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw; DzU 2016, poz.147.

Polskie „Zasady techniki prawodawczej”³⁵ wymagają, aby podjęcie decyzji o przygotowaniu projektu ustawy zostało poprzedzone:

- opisaniem stanu stosunków społecznych w dziedzinie wymagającej interwencji;
- ustaleniem potencjalnych – prawnych i innych niż prawne – środków oddziaływania, które umożliwią osiągnięcie zamierzonych celów;
- określeniem przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, organizacyjnych, prawnych i finansowych każdego z rozważanych rozwiązań.

W rezultacie, przygotowując projekt ustawy, należy:

- zapoznać się z dotychczasowym stanem prawnym, w tym z ustawami, umowami międzynarodowymi, którymi Polska jest związana, prawodawstwem organizacji międzynarodowych, których Polska jest członkiem, oraz prawem Unii Europejskiej;
- ustalić skutki dotychczasowych regulacji;
- określić cele, jakie zamierza się osiągnąć przez wydanie nowej ustawy;
- ustalić alternatywne rozwiązania prawne, które mogą służyć osiągnięciu założonych celów;
- sformułować prognozy podstawowych i ubocznych skutków rozważanych rozwiązań;

- określić skutki finansowe poszczególnych rozwiązań oraz ustalić źródła ich pokrycia;
- dokonać wyboru optymalnego rozwiązania³⁶.

Analogiczne zasady obowiązują w innych krajach oraz w Unii Europejskiej.

Formułując wnioski *de lege ferenda*, organy państwa – w tym najwyższe organy kontroli – powinny to czynić po możliwie najlepszym przygotowaniu. Wymaga to uwzględnienia wiedzy i umiejętności oraz zapewnienia współpracy specjalistów od danej materii i prawników. Nie wystarczy sama – nawet doskonała – wiedza merytoryczna, potrzebna jest również wiedza z zakresu tworzenia prawa³⁷.

Przeprowadzony w końcu 2013 r. przegląd wniosków zgłoszonych przez NIK jako wnioski *de lege ferenda* w poprzednich latach wykazał, że obok wielu propozycji dotyczących koniecznej – dla poprawy funkcjonowania kontrolowanej dziedziny – zmiany konkretnego przepisu, część wniosków dotyczyła raczej zmiany sposobu stosowania obowiązującego prawa (wniośki *de lege lata*); były też wnioski mówiące o kierunkach zmiany prawa bez wskazania konkretnych przepisów³⁸.

Na podstawie tej analizy prezes NIK postanowił o wzmocnieniu zarządzania wnioskami *de lege ferenda* w NIK, powierając Departamentowi Prawnemu

³⁵ Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (DzU.2002.100.908). Zob. też *Rządowy proces legislacyjny – opis procedur*, oprac. A. Markowska, A. Waszyńska, Rządowe Centrum Legislacji, Warszawa 2014.

³⁶ Wydaje się, że wiele z publicznie zgłaszanych propozycji (np. przez polityków, dziennikarzy, praktyków, teoretyków itd.) nie opiera się na takiej wiedzy.

³⁷ M. Graniecki, op.cit. w przyp. 9.

³⁸ Wywiad z prezesem NIK Krzysztofem Kwiatkowskim, „Gazeta Prawna” z 2.01.2014 r.

i Orzecznictwa Kontrolnego (dalej w skrócie: „Departament Prawny”) koordynację działań w tym zakresie. Ustalono, że jednostka NIK, która przeprowadza kontrolę (departament lub delegatura) sporządza projekt wniosku *de lege ferenda*, jeśli wyniki kontroli wskazują na konieczność zmian w przepisach prawa; projekt ten podlega uzgodnieniu z Departamentem Prawnym. Następnie uzgodniony wniosek zostaje wprowadzony do rejestru w intranecie NIK. W późniejszym okresie jednostka kontrolna – w uzgodnieniu z Departamentem Prawnym – powinna aktualizować dane w rejestrze dotyczące realizacji wniosków³⁹. W praktyce to głównie Departament Prawny odgrywa rolę inicjującą.

Również w innych najwyższych organach kontroli stosowane są rozwiązania, których celem jest zapewnienie odpowiedniej jakości wniosków *de lege ferenda*. Przykładowo, w NOK Słowacji za formułowanie tych wniosków jest odpowiedzialny departament prawny we współdziałaniu z jednostką, która przeprowadziła kontrolę. W NOK Słowenii z reguły zajmuje się tym jednostka, która przeprowadziła kontrolę we współdziałaniu z departamentem prawnym. W NOK Węgier zadania w tym zakresie są wykonywane przez różne departamenty.

Obok określenia trybu formułowania wniosków *de lege ferenda*, w niektórych NOK są organizowane szkolenia dla pracowników w celu ułatwienia właściwego

formułowania wniosków (Polska, Węgry). W NIK doradcy prawni są zatrudnieni nie tylko w Departamencie Prawnym, lecz także – zwykle po dwie osoby – we wszystkich jednostkach kontrolnych. Od wielu lat co roku organizowane są narady szkoleniowe z udziałem tych osób, poświęcone dyskusji na różne tematy prawne. Na jednej z takich narad (w marcu 2008 r.) szczegółowo przedyskutowano formułowanie wniosków *de lege ferenda* w zbiorczych informacjach o wynikach kontroli. Inne duże szkolenie miało miejsce w grudniu 2013 r.: na naradzie kierownictwa NIK z udziałem dyrektorów i radców prezesa Rządowego Centrum Legislacji omówił rządowy proces legislacyjny, wskazując na możliwości i uwarunkowania realizacji wniosków NIK oraz sposoby zwiększenia wpływu NIK na tworzenie prawa.

Prowadzenie i aktualizacja rejestru wniosków

W formułowaniu przez NOK wniosków *de lege ferenda* uczestniczy wiele osób i jednostek organizacyjnych, zaś wnioski te dotyczą wielu dziedzin. Z kolei procesy legislacyjne, które toczą się w różnych organach państwa w związku z wnioskami NOK, często mają miejsce dopiero po 1-2 latach od momentu sformułowania wniosków, czasem nawet po jeszcze dłuższym okresie. Wszystkie te czynniki utrudniają ocenę, czy wnioski zostały wzięte pod uwagę, a jeśli tak, to w jaki sposób.

³⁹ Pismo ogólne Prezesa NIK z 6.05.2014 r. w sprawie opracowywania i uzgadniania wniosków *de lege ferenda* w Najwyższej Izbie Kontroli (niepubl.); *Najwyższa Izba Kontroli. Tradycja i współczesność*, oprac. D. Bolikowska, W. Robaczyński, Warszawa 2014, s. 235-236.

Dla ułatwienia monitorowania sytuacji niektóre najwyższe organy kontroli prowadzą rejestr zgłoszonych wniosków *de lege ferenda* (Polska, Słowacja, Słowenia, Węgry). Rejestry te są prowadzone w różny sposób: dawniej były to rejestry na piśmie, zaś ostatnio mają one raczej formę elektroniczną, co zwiększa przejrzystość i ułatwia aktualizację danych.

Ważne jest zapewnienie bieżącej aktualności rejestru. Wiąże się to z bardziej ogólnym zagadnieniem śledzenia wyników wcześniejszych kontroli. Generalnie, po przeprowadzeniu danej kontroli zespół kontrolerów, który ją przeprowadził, zostaje rozwiązany, a poszczególni kontrolerzy przystępują do kolejnych zadań, często w innym obszarze. Odpowiednie zorganizowanie stałego, szczegółowego monitorowania wszystkich kontrolowanych dziedzin jest zatem dużym wyzwaniem. Wymaga dodatkowej pracy, co może powodować, że funkcja ta nie jest w pełni realizowana.

Dawniej rejestr wniosków *de lege ferenda* zgłoszonych przez NIK zawierał informacje aktualne w momencie zgłoszenia wniosku. Obok tego starano się uzyskać informacje o sposobie wykorzystania wniosków, lecz nie było to prowadzone w sposób systemowy. Obecnie obowiązuje zasada, że jednostka kontrolna, która zaproponowała wniosek *de lege ferenda*, odpowiada za aktualność rejestru w danej sprawie: jednostka ta – w uzgodnieniu z Departamentem Prawnym – powinna na bieżąco uzupełniać dane dotyczące realizacji wniosków, takie jak:

- podjęcie prac legislacyjnych przez Radę Ministrów lub właściwych ministrów,
- podjęcie prac legislacyjnych przez Sejm lub Senat,

- zrealizowanie lub częściowe zrealizowanie wniosku oraz wejście w życie danego aktu.

Rejestr zawiera wnioski z bieżącego roku oraz z poprzednich pięciu lat; wnioski wcześniejsze podlegają archiwizacji. Wnioski, które utraciły aktualność, podlegają wykreśleniu z rejestru przez Departament Prawny.

Kolejny krok stanowiło uruchomienie specjalnego narzędzia informatycznego „FERENDA II”. Narzędzie to, opracowane przez Biuro Informatyki NIK w porozumieniu z Departamentem Prawnym, stanowi aplikację służącą systemowej obsłudze wniosków *de lege ferenda*. Zostały w nią wbudowane procedury systemu kontroli jakości wniosków, zaś proces monitorowania wspierany jest przez funkcjonowanie tabeli, do której są przyłączone (jako linki) dane o charakterze szczegółowym. Umożliwia to uzyskanie w dowolnym momencie informacji o stanie realizacji wszystkich wniosków w różnych przekrojach.

Informowanie o wnioskach

Wnioski NOK *de lege ferenda* są z reguły zamieszczane w sprawozdaniu z kontroli, w ramach której sprawa została dostrzeżona. Sprawozdania te są zwykle ogólnie dostępne, jednak dla zwrócenia uwagi parlamentu, rządu i innych organów państwa oraz opinii publicznej, a przez to lepszego wykorzystania wniosków NOK – korzystne jest dodatkowe przedstawienie informacji o tych wnioskach (możliwie z analizą sposobu ich realizacji) w rocznym sprawozdaniu z działalności najwyższego organu kontroli, ewentualnie w innym dokumencie, który NOK przedkłada parlamentowi. Praktyka taka – w różnych formach i zakresie – występuje w wielu krajach.

Najwyższa Izba Kontroli, poczynając od 2002 r. (czyli od sprawozdania z działalności za rok 2001), w każdym sprawozdaniu rocznym zamieszcza informację o wnioskach *de lege ferenda* zawartych w przedłożonych w danym roku Sejmowi informacjach o wynikach kontroli, wraz z omówieniem stanu ich realizacji. Ma to miejsce w głównej części sprawozdania – zwykle w rozdziale poświęconym charakterystyce działalności kontrolnej NIK, w podrozdziale na temat wybranych efektów kontroli. Ponadto, poczynając od sprawozdania z działalności NIK za rok 2004 (czyli od 2005 r.), w załączniku do sprawozdania zamieszcza się wykaz wniosków ujęty w formie tabeli⁴⁰. Jest on zwięzły, lecz równocześnie szczegółowy.

Obejmuje następujące informacje:

- tytuł i numer kontroli;
- nazwę aktu prawnego, do którego odnosi się wniosek, ewentualnie – w razie postulatu wydania nowego aktu – problem, jaki należy rozwiązać;
- treść wniosku;
- stan realizacji wniosku;
- ewentualne dodatkowe informacje, na przykład wyjaśniające potrzebę zmiany prawa.

Zamieszczenie w rocznym sprawozdaniu z działalności NIK zwiększa rangę tych informacji: są one rozpatrywane – i przyjmowane do wiadomości – przez Sejm w ramach ogólnego mechanizmu rozpatrywania sprawozdania, to znaczy najpierw przez komisje sejmowe, a później na plenarnym posiedzeniu Sejmu. Tym samym owe informacje mogą stać się podstawą dyskusji w Sejmie, a przy tym są łatwo dostępne (sprawozdanie jest zamieszczane w Biuletynie Informacji Publicznej).

Obok zwrócenia uwagi mediów i opinii publicznej przez zamieszczanie wniosków *de lege ferenda* NIK w sprawozdaniu rocznym oraz w poszczególnych informacjach o wynikach kontroli, niektóre z tych wniosków są przedstawiane w odrębnych materiałach publikowanych na stronie NIK i podczas konferencji prasowych.

Przedstawianie parlamentowi i rządowi zagadnień zawartych we wnioskach

Wraz z formułowaniem przez NIK wniosków *de lege ferenda* pojawiła się kwestia ich skuteczności. Problem był wielokrotnie sygnalizowany w rocznych sprawozdaniach z działalności NIK, był też

⁴⁰ Inspirację dla umieszczania w sprawozdaniu z działalności NIK wykazu wniosków *de lege ferenda* stanowił dezyderat nr 13 sejmowej Komisji do spraw Kontroli Państwowej do Prezesa NIK z 21.04.2005 r. „w sprawie rozszerzenia corocznego sprawozdania z działalności NIK przedkładanego Sejmowi – o wnioski *de lege ferenda* sformułowane w oparciu o wyniki przeprowadzonych kontroli”. Komisja uznała, że zestawienie powinno obejmować postulaty, „które Najwyższa Izba Kontroli uważa za na tyle istotne i bezsporne, żeby przedłożyć je Sejmowi”. W dezyderacie podkreślono, że „wyodrębniona część corocznego sprawozdania NIK z wnioskami *de lege ferenda* miałaby charakter sygnalizacyjny i informacyjny (podobnie jak pozostałe części corocznego sprawozdania), a jej wartość polegałaby na dostarczeniu posłom wiedzy przydatnej do badań postlegislacyjnych i – w dalszej kolejności – argumentów do zmiany prawa. Komisja uważa, że taką część sprawozdania NIK należałoby traktować jako ewentualną inspirację dla podjęcia odpowiednich inicjatyw legislacyjnych przez posłów lub komisje sejmowe (we własnym zakresie) lub materiał wyjściowy do czynności kontrolnych Sejmu, jego organów i indywidualnych działań posłów (np. przygotowanie i skierowanie do właściwego organu administracji rządowej apelu, dezyderatu, opinii, interpelacji)”, <[http://orka.sejm.gov.pl/opinie4.nsf/nazwa/kop_d13/\\$file/kop_d13.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie4.nsf/nazwa/kop_d13/$file/kop_d13.pdf)>.

przedmiotem rozmów kolejnych prezesów NIK z przedstawicielami parlamentu i rządu. Przykładowo, w kwietniu 2002 r. została przedłożona Sejmowi informacja o stanie realizacji wniosków antykorupcyjnych NIK. Dokument został rozpatrzony 10 września 2002 r. przez Komisję do spraw Kontroli Państwowej, która zwróciła się o sporządzenie wykazu luk prawnych oraz przepisów, które należałoby zmienić ze względu na możliwość dowolnego stosowania i potencjalną korupcjogenność⁴¹. Prezes NIK przedłożył Sejmowi wykaz 77 niezrealizowanych wniosków *de lege ferenda*, sformułowanych w wyniku kontroli przeprowadzonych w latach 1996–2002, dotyczących luk prawnych, w tym powstałych wskutek niewykonania delegacji ustawowych przez upoważnionych ministrów, a także postulujących dokonanie zmian w przepisach prawa, dotyczących zwłaszcza zamówień publicznych. W marcu 2003 r. przekazano Sejmowi kolejną informację na temat antykorupcyjnych wniosków NIK, zawierającą wniośki składane przez NIK w ramach procedury konsultowania projektów ustaw

i na posiedzeniach komisji sejmowych⁴². Zalecenia te nie zostały wykorzystane, mimo że z ustaleń kontroli NIK wynikało, iż ówczesny stan prawa sprzyjał powstawaniu zjawisk korupcyjnych.

Mimo kolejnych starań, skuteczność przedłożonych przez NIK wniosków *de lege ferenda* przez długi czas pozostawała niewielka. Od jesieni 2013 r. poprawa ich wykorzystania została uznana za jeden z priorytetów NIK. Po dokonaniu przeglądu i weryfikacji zgłoszonych uprzednio wniosków – co umożliwiło sporządzenie wykazu wniosków aktualnych, o których realizację NIK będzie w dalszym ciągu zabiegać – prezes i inni przedstawiciele NIK podjęli wielokierunkowe działania, które powinny prowadzić do większego zainteresowania wnioskami NIK przez parlament, rząd i inne organy:

- Prezes NIK rozmawiał z marszałkami Sejmu i Senatu RP, którzy zadeklarowali, że będą zwracać uwagę na realizację wniosków NIK *de lege ferenda*⁴³.
- Począwszy od jesieni 2013 r. komisje Senatu rozpatrzyły ponad 15 przedłożonych przez NIK informacji o wynikach

⁴¹ Dezyderat nr 7 sejmowej Komisji do spraw Kontroli Państwowej do Prezesa NIK z 24.09. 2002 r. w sprawie wniosków antykorupcyjnych NIK, <[http://orka.sejm.gov.pl/opinie4.nsf/nazwa/kop_d7/\\$file/kop_d7.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie4.nsf/nazwa/kop_d7/$file/kop_d7.pdf)>.

⁴² Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2004 r., Warszawa 2005, s. 231.

⁴³ W wyniku spotkania 12.12.2013 r. marszałek Senatu postanowił o podjęciu przez Senat prac nad uchwaleniem zmian w ustawach, wskazanych przez NIK we wnioskach z kontroli. Zob. Prezes NIK z marszałkiem Senatu o wnioskach pokontrolnych, <<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/prezes-nik-z-marszalkiem-senatu-o-wnioskach-pokontrolnych.html>>.

Członkowie Prezydium Senatu spotkali się z prezesem i wiceprezesami NIK 20.03.2014 r. Rozmawiano o podejmowaniu przez Senat inicjatyw legislacyjnych sygnalizowanych przez NIK we wnioskach pokontrolnych. Zdaniem marszałka Senatu, współpraca wzmocni pozycję Senatu i pozwoli na poprawę jakości prawa. Marszałek podkreślił, że choć zgodnie z ustawą o NIK, Sejm ma szczególną rolę w podejmowaniu inicjatyw legislacyjnych wskazywanych przez NIK, to wiele wniosków dotyczących zmiany prawa nie doczekało się realizacji. Marszałek poinformował, że współpraca jest wynikiem wspólnej decyzji kierownictwa NIK i Prezydium Senatu. Zob. 47. posiedzenie Prezydium Senatu, <<http://www.senat.gov.pl/sklad/organy/prezydium-senatu/protokoly-z-posiedzen-prezydium/posiedzenie,288.html>>.

kontroli, pod kątem możliwości realizacji zawartych w nich wniosków, w wielu wypadkach postanawiając o podjęciu prac legislacyjnych. Przykładowo, Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej w październiku 2014 r. zdecydowała o podjęciu inicjatywy ustawodawczej w sprawie zmiany ustawy – Prawo o ruchu drogowym. W listopadzie 2014 r. Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej postanowiła o podjęciu prac nad zmianą ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Była już mowa o pracach Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji dotyczących regulacji sprawy bilingwów. Przygotowano także projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych (uwzględniający wnioski NIK), który został wniesiony do Sejmu – jako inicjatywa ustawodawcza Senatu – w marcu 2015 r.

- Sejmowa Komisja Administracji i Cyfryzacji na posiedzeniach 13 czerwca i 6 listopada 2013 r. oraz 28 maja 2014 r. rozpatrzyła informację o niezrealizowanych wnioskach *de lege ferenda* zgłoszonych przez NIK w latach 2010–2012, dotyczących organizacji i efektywności funkcjonowania administracji publicznej oraz zapoznała się z informacjami rządu, czy planowane jest podjęcie prac legislacyjnych i kiedy przewiduje się ich zakończenie, a jeśli nie – to dlaczego.

Komisja poparła wnioski NIK i zwróciła się do organów administracji o ich realizację, nie występując jednak z formalnym dezyderatem⁴⁴.

- Sejmowa Komisja do spraw Kontroli Państwowej na posiedzeniach 19 marca, 9 kwietnia i 9 lipca 2015 r. rozpatrzyła informację o niezrealizowanych wnioskach *de lege ferenda* przedstawionych w informacjach o wynikach kontroli NIK w latach 2013–2014⁴⁵. W przyjętym 9 kwietnia 2015 r. dezyderacie Komisja zwróciła się do Prezesa Rady Ministrów o wykorzystanie w pracach Rady Ministrów zgłoszonych przez NIK 59 wniosków *de lege ferenda*⁴⁶. W odpowiedzi na dezyderat (pismo z 21 maja 2015 r., podpisane z upoważnienia prezesa Rady Ministrów przez wiceprezesa Rządowego Centrum Legislacji) podano, że rząd aprobejuje 39 (66%) postulatów, informując o przewidywanym sposobie ich wykorzystania, natomiast w odniesieniu do 20 pozostałych – rząd uznał, że obowiązujące regulacje są prawidłowe i celowe, a zatem nie będą inicjowane prace legislacyjne w tym zakresie. Komisja postanowiła ponownie rozpatrzyć stan realizacji wniosków NIK w ramach swoich prac w kolejnej kadencji Sejmu, to jest w 2016 r.

Podobne działania – na różną skalę i w różnych formach – są też prowadzone w innych krajach:

⁴⁴ Zob. pełny zapis przebiegu posiedzeń komisji na stronie Sejmu RP, <<http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/biuletyny.xsp?view=2&komisja=ACF>>.

⁴⁵ Zob. pełny zapis przebiegu posiedzeń komisji na stronie Sejmu RP, <<http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/biuletyny.xsp?view=2&komisja=KOP>>.

⁴⁶ Dezyderat nr 45 Komisji do spraw Kontroli Państwowej do Prezesa Rady Ministrów w sprawie realizacji wniosków *de lege ferenda* Najwyższej Izby Kontroli, uchwalony na posiedzeniu w dniu 9 kwietnia 2015 r., <[http://orka.sejm.gov.pl/opinie7.nsf/nazwa/kop_d45/\\$file/kop_d45.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie7.nsf/nazwa/kop_d45/$file/kop_d45.pdf)>.

- W Czechach zalecenia i opinie zawarte w sprawozdaniach z kontroli są przedstawiane na posiedzeniach rządu. W pilnych sprawach prezes NOK wysyła pisma do rządu lub prezydenta Republiki. Zalecenia i opinie NOK są również prezentowane w kontaktach z mediami (informacje dla prasy, konferencje prasowe, bezpośrednie kontakty z mediami).
- NOK Słowacji podejmuje działania na rzecz zwiększenia skuteczności wniosków *de lege ferenda* w kontaktach z właściwymi ministrami i komisjami parlamentarnymi.
- NOK Słowenii przedstawia to zagadnienie w kontaktach z parlamentarną Komisją Finansów Publicznych, czasem również z ministrami czy premierem, o ile ranga sprawy na to zasługuje oraz jeżeli organy te nie były przedmiotem danej kontroli.
- NOK Węgier wysyła odrębne pisma do organów tworzących prawo (konkretnie działania zależą od dziedziny prawa lub innych aspektów regulacji prawnej).

Stan realizacji wniosków NIK

Prace legislacyjne to procesy skomplikowane, złożone z wielu faz, w ramach których trzeba poznać oraz wziąć pod uwagę rozbieżne nieraz stanowiska wielu zainteresowanych podmiotów. Jest zatem немало obiektywnych powodów, dla których procesy te trwają długo, i to zarówno

w wypadku propozycji istotnych zmian w regulacji prawnej, jak i drobnych modyfikacji.

Niezależnie od tego, można ocenić, że do niedawna znaczna większość wniosków *de lege ferenda* sformułowanych przez NIK nie była realizowana. Przykładowo, według stanu na wiosnę 2005 r., spośród 166 wniosków przedłożonych w latach 1996–2002 wykonanych zostało 61, częściowo wykonanych – 15, zaś 13 straciło swą aktualność; aktualnych, lecz niezrealizowanych pozostawało 77 wniosków⁴⁷. Z kolei w latach 2009–2012 NIK przedstawiła 230 wniosków o potrzebie zmian przepisów prawa, z których częściowo lub całkowicie wypełniono 39⁴⁸. Nie wiadomo przy tym, na ile brak realizacji wniosków wynikał z faktu, że podmioty wydające akty prawne nie podzielały zasadności postulatów NIK (była to zatem ich świadoma decyzja), a na ile było to swoiste zaniechanie prawodawcy⁴⁹.

Ostatnio, w wyniku starań prezesa NIK oraz działań komisji Sejmu i Senatu, sytuacja nieco się poprawiła: w 2014 r. i do końca I kwartału 2015 r. zrealizowano 21 wniosków Najwyższej Izby Kontroli, postulujących dokonanie zmian we wskazanych przepisach ustawowych (w tym 2 wnioski sformułowane w 2014 r., 13 w 2013 r. i 6 wniosków przedłożonych w 2012 r. i wcześniej). Istotnej kwestii dotyczył zrealizowany wniosek z 2014 r. w sprawie

⁴⁷ Zob. Dezyderat nr 14 Komisji do spraw Kontroli Państwowej uchwalony na posiedzeniu w dniu 21 kwietnia 2005 r. do Prezesa Rady Ministrów w sprawie realizacji przez Rząd wniosków *de lege ferenda* Najwyższej Izby Kontroli, <[http://orka.sejm.gov.pl/opinie4.nsf/nazwa/kop_d14/\\$file/kop_d14.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie4.nsf/nazwa/kop_d14/$file/kop_d14.pdf)>.

⁴⁸ Zob. wywiad z prezesem NIK, cyt. w przyp. 38.

⁴⁹ M. Safjan: Rola Najwyższej Izby Kontroli z zakresie procesów stanowienia prawa, „Kontrola Państwowa” nr 2/2004, s. 40.

Tabela 2. Realizacja wniosków *de lege ferenda* sformułowanych przez NIK w latach 2010–2015 (stan na 31.12.2015 r.)

Rok kalendarzowy, w którym zatwierdzono informację o wynikach kontroli	Wnioski przedłożone ogółem (dane po aktualizacji)	w tym:			
		wnioski zrealizowane w całości	wnioski zrealizowane częściowo	wnioski w trakcie prac legislacyjnych	wnioski niezrealizowane
Ogółem lata 2010–2015	330	104	12	53	161
2015	55	12	–	2	41
2014	73	16	1	24	32
2013	71	29	4	15	23
2012	56	15	2	9	30
2011	27	7	1	2	17
2010	48	25	4	1	18

Źródło: Dane NIK (elektroniczny rejestr wniosków *de lege ferenda* „FERENDA II”).

uzupełnienia przepisów o karach pieniężnych zawartych w ustawie o biokomponentach i biopaliwach ciekłych – o karę za wykorzystywanie do wytwarzania paliw ciekłych lub biopaliw ciekłych biokomponentów niespełniających wymagań jakościowych. Wprowadzono także zmiany legislacyjne, o które NIK wnosiła w 2013 r., między innymi (o czym była mowa wyżej) w ustawie – Prawo zamówień publicznych wprowadzono definicję pojęcia „rażąco niskiej ceny”; w ustawie o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zmieniono przepis zobowiązujący właściciela nieruchomości do składania nowej deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami w sytuacji, kiedy rada gminy w drodze uchwały dokona zmiany stawki opłaty. Doprecyzowano formy i terminy dokonywania corocznej

analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi oraz przepisy ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie – w zakresie terminów przekazywania GIOŚ informacji o zagrożeniu szkodą w środowisku. W związku z wnioskiem NIK doprecyzowano także pojęcie „właściciel nieruchomości”, o którym mowa w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Na wniosek NIK dokonano zmiany wprowadzającej w ustawie o drogach publicznych przepisy regulujące wymierzanie kar pieniężnych z tytułu nieuiszczenia lub uiszczenia w niepełnej wysokości opłaty elektronicznej. Wynikiem kontroli NIK jest również wprowadzona, na korzyść pracowników będących członkami zespołów badawczych, zmiana w ustawie – Prawo o szkolnictwie wyższym, normująca zasady nabywania praw

autorskich do opracowanych projektów oraz zasady udziału w zyskach z komercjalizacji tych projektów⁵⁰.

Ogółem, spośród 330 wniosków NIK z lat 2010–2015 (dane po skreśleniu wniosków nieaktualnych – według stanu na 31 grudnia 2015 r.), 116 wniosków (35%) zostało zrealizowanych w całości lub częściowo. Szczegóły przedstawia tabela 2, s.49.

Miejsce wniosków NIK w procesie tworzenia prawa

Najwyższa Izba Kontroli w zasadzie nie jest formalnym uczestnikiem procesu tworzenia prawa w Polsce⁵¹. „W zasadzie”, bowiem NIK ma pewne – ograniczone – uprawnienia, które umożliwiają jej przedstawianie różnego rodzaju propozycji (w tym wniosków *de lege ferenda*) organom państwa i organom samorządowym oraz wnoszenie o ich rozpatrzenie:

- Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, Izba może zwrócić się o rozpatrzenie przez Sejm „określonych problemów związanych z działalnością organów wykonujących zadania publiczne” (zgodnie z art. 126 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 Regulaminu Sejmu⁵², wniosek podlega rozpatrzeniu przez Prezydium Sejmu, które – po zasięgnięciu opinii Komisji do spraw Kontroli Państwowej – decyduje o nadaniu mu dalszego biegu).

- Zgodnie z art. 11a ustawy o NIK, Prezes NIK może wystąpić do Marszałka Sejmu o skierowanie do Prezesa Rady Ministrów wniosku o zajęcie stanowiska wobec wynikających z kontroli wniosków dotyczących stanowienia prawa.
- Zgodnie z art. 62a ustawy o NIK, Prezes NIK może powiadomić właściwy organ państwowy lub samorządowy o uwagach, ocenach i wnioskach dotyczących kontrolowanej działalności, sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym. W wyznaczonym terminie, nie krótszym niż 14 dni, organ ten jest obowiązany poinformować NIK o zajętych stanowiskach i podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań.
- Zgodnie z art. 186 ust. 2 Regulaminu Sejmu, prezes NIK ma prawo zabrania głosu na posiedzeniu Sejmu w każdej sprawie będącej przedmiotem obrad, między innymi podczas rozpatrywania projektu ustawy; podobne uprawnienia przysługują przedstawicielowi NIK na posiedzeniu komisji sejmowej (art. 153 ust. 3 Regulaminu Sejmu).
- Zgodnie z art. 50 (w zw. z art. 32 ust. 2 i art. 33 ust. 1) Regulaminu Senatu⁵³, prezes NIK ma prawo zabrania głosu na posiedzeniu Senatu w każdej sprawie będącej przedmiotem obrad, między innymi podczas rozpatrywania projektu ustawy.

⁵⁰ Zob. *Sprawozdanie z działalności NIK w 2014 r.*, op.cit., w przyp. 25, s. 51-56.

⁵¹ Marek Safjan (op. cit., s. 39) uważa za nietrafne postrzeganie działalności NIK jako elementu procesu legislacyjnego: po pierwsze – Izba zajmuje się oceną stanu faktycznego z punktu widzenia obowiązującego prawa; po drugie – podległość NIK Sejmowi wyklucza możliwość ustanowienia jakichkolwiek form jej ingerencji w proces stanowienia ustaw.

⁵² *Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30.07.1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* (j.t. MP.2012.32 ze zm.).

⁵³ *Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23.11.1990 r. – Regulamin Senatu* (j.t. MP.2015.805 ze zm.).

Wskazane instrumenty zapewniają NIK pośredni, mało sformalizowany, „miękki” wpływ na stanowienie prawa. Żaden przepis prawa nie przyznaje NIK prawa inicjatywy prawodawczej ani też nie ustanawia jednoznacznie obowiązku pewnego organu państwa do ustosunkowania się do wniosków *de lege ferenda* czy poprawek zgłoszonych przez NIK w stosunku do rozpatrywanych projektów.

Możliwość udziału NIK w procesach legislacyjnych zależy zatem nie od wykorzystania uprawnień formalnych, lecz od umiejętności (zdolności) NIK do formułowania i przedkładania właściwym organom państwa postulatów, które organy te będą skłonne uznać za zasadne, a przy tym możliwe do realizacji w istniejących warunkach.

Nie zawsze sugestie NIK są akceptowane. Zdarza się, że NIK postuluje opracowanie projektu i wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą przez rząd bądź opracowanie projektu i wydanie rozporządzenia przez rząd, Prezesa Rady Ministrów lub ministra – tymczasem organ ten uznaje, że dana sprawa powinna być unormowana inaczej lub w ogóle nie wymaga regulacji prawnej⁵⁴. Trzeba zgodzić się ze stanowiskiem, że skoro – zgodnie z art. 146 ust. 4 Konstytucji RP – Rada Ministrów

odpowiada za wykonanie ustaw, jak również skoro ustrojodawca przypisał jej prawo, a nie obowiązek, inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 1 Konstytucji RP), to ma ona prawo samodzielnie podjąć decyzję, czy przedłożyć określony projekt ustawy, czy też nie⁵⁵. Równocześnie bez wątpienia rząd – jako organ kontrolowany przez Sejm i przez NIK – jest obowiązany przedkładać szczegółowe wyjaśnienia, które z postulatów NIK zostały zrealizowane i w jaki sposób, a jeżeli nie – to dlaczego.

Owe zasady ustrojowe były dotąd realizowane w sposób wybiórczy: Sejm i NIK były rzadko i niekompletnie informowane przez rząd i właściwe ministerstwa o sposobie wykorzystania lub o przyczynach odłożenia w czasie czy odmowy realizacji przedłożonych przez NIK wniosków *de lege ferenda*. W ostatnich latach głównym sposobem uzyskania przez NIK wiedzy w tym zakresie było dostarczenie wykazu niezrealizowanych wniosków komisji sejmowej, aby zwróciła się ona do Prezesa Rady Ministrów o informacje. Dotychczasowe inicjatywy komisji miały charakter doraźny, bowiem nie ma dziś mechanizmu, który zapewniałby NIK systematyczne uzyskiwanie informacji o efektach zgłoszonych przez nią wniosków.

⁵⁴ Można tu podać – jako jeden z wielu przykładów – stanowisko rządu w odniesieniu do postulatu NIK zamieszczenia chorób pasożytniczych: owsicy, świerzbu i toksokarozy w załączniku do ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, co umożliwiłoby Państwowej Inspekcji Sanitarnej nadzór nad ich rozprzestrzenianiem. Ministerstwo Zdrowia przedstawiło pogląd, że przeciwdziałanie i zapobieganie tym chorobom jest realizowane w inny sposób, zatem obecne rozwiązanie było świadomą decyzją legislacyjną. Zdaniem ministerstwa, potrzebne są zwłaszcza działania profilaktyczne i edukacyjne, które inspekcja sanitarna może prowadzić na podstawie istniejących przepisów. Wystąpienie prezesa Rządowego Centrum Legislacji Macieja Berka na posiedzeniu sejmowej Komisji do spraw Kontroli Państwowej 9.07.2015 r., (zob. s. 4-5 materiału wskazanego w przyp. 45).

⁵⁵ Wystąpienie prezesa Rządowego Centrum Legislacji M. Berka na posiedzeniu sejmowej Komisji ds. Kontroli Państwowej 9.07.2015 r., jw., s. 17.

Jak się wydaje, mechanizm taki można by skonstruować, opierając się na następujących założeniach:

- Najwyższa Izba Kontroli będzie corocznie przedkładać Sejmowi analizę wykorzystania wynikających z kontroli wniosków dotyczących stanowienia prawa, zawartych w informacjach o wynikach kontroli z lat ubiegłych (zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 6a ustawy o NIK)⁵⁶; analiza ta mogłaby stanowić kolejny załącznik do corocznego sprawozdania z działalności NIK;
- odnosząc się do tej analizy, Rada Ministrów będzie corocznie przedkładać Sejmowi szczegółową informację o stanie realizacji wniosków NIK *de lege ferenda*;
- Sejm ustanowi w swoim regulaminie zasadę, że wskazana komisja sejmowa będzie corocznie rozpatrywać wymienioną analizę wraz z powyższą informacją rządu (zadanie to – z uwagi na jego znaczenie – powinno zostać wyraźnie zapisane w przedmiotowym zakresie działania komisji sejmowych, stanowiącym załącznik do Regulaminu Sejmu).

Przedstawione propozycje nie są nowe: w kwietniu 2005 r. sejmowa Komisja do spraw Kontroli Państwowej zwróciła się do Prezesa Rady Ministrów, aby „zalecił ministrom kierującym działami administracji rządowej informowanie sejmowej Komisji do spraw Kontroli Państwowej o zajętych stanowiskach wobec wniosków

de lege ferenda Najwyższej Izby Kontroli lub o powodach ich nieuwzględnienia. Wnioski *de lege ferenda* Najwyższej Izby Kontroli nie mają charakteru obligatoryjnego, natomiast stanowiąc będą poważny sygnał, wobec którego ministrowie kierujący działami administracji rządowej i Rząd powinni zajmować stanowisko”⁵⁷.

Ustanowienie takiego (lub podobnego) trybu współdziałania NIK, Sejmu i rządu korespondowałoby z ogólnym mechanizmem działania współczesnych najwyższych organów kontroli, które (poza organami typu sądowego, czyli trybunałami obrachunkowymi) z reguły działają przede wszystkim na rzecz parlamentu i opinii publicznej. W tym kontekście postuluje się też, aby Sejm w większym stopniu „zauważał” działalność NIK i formułowane przez nią zalecenia. Zapewne większą rolę mogłaby tu odgrywać sejmowa Komisja do spraw Kontroli Państwowej. Jak stwierdza Marek Safjan, „nie ma przeszkód, aby podjęła ona wiodącą rolę w przekładaniu wyników kontroli prowadzonych przez NIK na odpowiednie wnioski legislacyjne”⁵⁸.

Konkluzja

Formułowanie wniosków *de lege ferenda* to trudna forma działalności najwyższego organu kontroli, która daje mu przecież dodatkowe możliwości oddziaływania, dlatego warto z niej korzystać.

⁵⁶ Prezes NIK zapowiedział zamiar cyklicznego przekazywania szefowi kancelarii premiera zbiorczego zestawienia niezrealizowanych wniosków *de lege ferenda*, ze szczególnym uwzględnieniem wniosków, których realizacja leży w kompetencjach ministrów. Zob. wywiad z prezesem NIK, op.cit.

⁵⁷ *Dezyderat nr 14 Komisji do spraw Kontroli Państwowej...*, op.cit. w przyp. 47.

⁵⁸ Jw., s. 40.

Najwyższa Izba Kontroli, sprawując określoną w Konstytucji RP funkcję naczelnego organu kontroli państwowej, nie ma kompetencji prawodawczych. Pomimo to wnosi istotny wkład w tworzenie prawa, przekazując innym organom państwa wiedzę i wnioski wynikające z kontroli. Spośród wielu organów, NIK współdziała przede wszystkim z Sejmem⁵⁹.

W trakcie przeprowadzanych kontroli ujawniane są przypadki luk i sprzeczności w systemie prawa. Wówczas ważne jest odpowiednie sformułowanie wniosku *de lege ferenda* oraz przekonanie właściwych organów państwa (lub organów samorządowych) do podjęcia przysługującej im inicjatywy prawodawczej i doprowadzenia do zmiany prawa. W tym celu od jesieni 2013 r. NIK zintensyfikowała działania na rzecz odpowiedniego kształtowania wniosków oraz ich

prezentowania, zwłaszcza na forum komisji Sejmu i Senatu.

Działania te podejmowane są ze świadomością, że nie wszystkie wnioski NIK zostaną zrealizowane. Organ kontroli powinien rzetelnie zbadać dany obszar i sformułować wnioski, ale za ich wdrożenie odpowiada kontrolowany podmiot lub organ go nadzorujący. Realizacja wniosków NIK nie jest obligatoryjna i może wiązać się z dyskusją⁶⁰. Koniecznym warunkiem wymiany poglądów powinno być szczegółowe przedstawienie przez podmioty, do których wnioski *de lege ferenda* zostały skierowane, racji przemawiających za i przeciw ich wykorzystaniu.

dr JACEK MAZUR,
radca prezesa NIK

Słowa kluczowe: wnioski *de lege ferenda*, Najwyższa Izba Kontroli, najwyższe organy kontroli, zmiana prawa, podmiot kontrolowany

Key words: *de lege ferenda* proposals, Supreme Audit Office, Supreme Audit Institutions, issuing new acts, law-making process

⁵⁹ Wypowiedź prezesa NIK Mirosława Sekuły na posiedzeniu Komisji do spraw Kontroli Państwowej 3.03.2005 r., <<http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/B4?Open>>.

⁶⁰ W dyskusji na posiedzeniu sejmowej Komisji do spraw Kontroli Państwowej 9.07.2015 r. prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski stwierdził, że po przeanalizowaniu przedstawionych przez rząd argumentów, zwłaszcza informacji o podjęciu innych (nielegislacyjnych) działań służących realizacji wniosków NIK – Izba uznaje, że 5 wniosków zostało załatwionych bez potrzeby zmian w prawie. Prezes podkreślił, że NIK nie upiera się przy wprowadzeniu określonych regulacji tam, gdzie problem może być rozwiązany innymi metodami, zwłaszcza przez promowanie dobrych praktyk. Dodał, że wymiana poglądów pozwoliła na ponowne przyjrzenie się dostrzeżonym brakom w przepisach prawa. Po analizie informacji przekazanych przez ministerstwa, Prezes NIK postanowił o odstąpieniu od 5 wniosków, natomiast w odniesieniu do pozostałych, biorąc pod uwagę ustalenia kontroli i problemy zgłaszane przez jednostki kontrolowane – podtrzymał stanowisko, że wnioski te powinny zostać wykorzystane w pracach rządu (zob. s. 20-21 materiału wskazanego w przyp. 45).

Artykuł 11a ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli

Przykład prawa inspiracji ustawodawczej

W przepisach ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli można odnaleźć kilka regulacji, które mogą być stosowane w celu wzbudzenia postępowania prawodawczego. Jedną z nich jest art. 11a, który ustanawia prawo inspiracji ustawodawczej, czyli konstrukcję normatywną pozwalającą na inspirowanie innych organów w zakresie prac legislacyjnych. Omawiana regulacja może być poddana oglądowi z punktu widzenia, w jaki sposób pozwala na oddziaływanie na ewentualny proces ustawodawczy. Mowa tu o dwóch aspektach: formalnym, dotyczącym postępowania mającego na celu sformułowanie propozycji legislacyjnej oraz materialnym – odnoszącym się do merytorycznego efektu działań składających się na wykonanie prawa inspiracji ustawodawczej.

MARCIN GUBAŁA

Prawo inspiracji ustawodawczej

Wśród pojęć związanych ze wszczynaniem prac nad projektami aktów prawnych należałoby niewątpliwie wyróżnić inicjatywę ustawodawczą¹ – jako pojęcie podstawowe, ugruntowane konstytucyjnie.

Należy przez nie rozumieć „uprawnienie określonych w konstytucji podmiotów – organów lub osób – do wniesienia projektu ustawy do odpowiedniej izby [...] z takim skutkiem, że projektowi zostanie nadany przewidziany przepisami bieg, a więc zostanie uruchomione postępowanie ustawodawcze”². Innymi słowy, Sejm

¹ Warto dostrzec, że w Konstytucji RP uregulowano kwestię wszczynania prac nad projektami ustaw w ten sposób, że w dwóch artykułach użyto pojęcia „inicjatywa ustawodawcza” – w odniesieniu do tzw. inicjatywy ogólnej (art. 118) i projektów ustaw finansowych (art. 221), natomiast w przypadku jednej regulacji, ewidentnie koncentrującej się na kwestii wszczynania prac legislacyjnych w parlamencie (art. 235 ust. 1), ustrojodawca nie posłużył się już tym pojęciem.

² M. Kruk: *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” nr 2/1998, s. 10-11; podobnie L. Garlicki: *Komentarz do art. 118 [w:] L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej*

musi nadawać projektom „stosowny bieg (muszą one przebyć „drogę ustawodawczą”). Tym różni się inicjatywa ustawodawcza od wszelkiego rodzaju wniosków, petycji, postulatów itp. Nie jest ona po prostu zwróceniem się do parlamentu o uchwalenie określonej ustawy [...]”³. Istotne jest w tym względzie wskazanie, że inicjatywa ustawodawcza jest „uprawnieniem” określonych podmiotów, co należy tłumaczyć jako swobodę danego podmiotu inicjatywy ustawodawczej do jej zrealizowania, ale także – do zrealizowania jej w określony sposób (tj. do samodzielnego decydowania o kształcie projektowanej regulacji).

Jednocześnie w piśmiennictwie wyróżnia się takie pojęcia, jak „inspiracja ustawodawcza”⁴ oraz „preinicjatywa”⁵. Oba te wyrażenia, choć ściśle związane

z zagadnieniem wszczynania prac ustawodawczych (a dokładniej – z kwestiami czynności poprzedzających wszczęcie tych prac⁶), nie mogą być utożsamiane z konstytucyjnie uregulowaną instytucją inicjatywy ustawodawczej⁷.

Inspiracją ustawodawczą można nazwać impulsy i motywacje rzutujące na podjęcie decyzji dotyczącej wszczęcia prac legislacyjnych. Zjawiska te pozostają w sferze zdarzeń oraz realnych działań wielu podmiotów mających wpływ na szeroko rozumianą aktywność prawodawczą⁸. Dla dalszego toku rozważań centralne znaczenie będzie miało pojęcie „prawa inspiracji ustawodawczej”, które odnosi się do „prawnej instytucjonalizacji jakichś form inspiracji ustawodawczej”⁹. Prawo inspiracji ustawodawczej jest normatywną

Polskiej. Komentarz, Warszawa 2001, s. 12, który precyzuje, że immanentnym składnikiem definicyjnym pojęcia inicjatywy ustawodawczej jest obowiązek Sejmu w zakresie rozpatrzenia projektu ustawy.

³ P. Sarnecki: *Inicjatywa ustawodawcza Senatu* [w:] Z. Jarosz (red.), *Z teorii i praktyki konstytucjonalizmu. Prace ofiarowane Profesorowi Andrzejowi Gwiżdżowi*, „Studia Iuridica” tom 28, Warszawa 1995, s. 131.

⁴ Zob. L. Garlicki, *op.cit.*, s. 12; A. Patrzalek, A. Szmyt: *Pojęcie prawa inicjatywy ustawodawczej* [w:] J. Trzciniński (red.), *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1994, s. 117. Zauważa się przy tym, że „prawo inicjatywy ustawodawczej, otwierające prace ustawodawcze w parlamencie, musi być powiązane także z etapem preinicjatywy, czyli tzw. inspiracją ustawodawczą, i sposobem przygotowania projektu ustawy” – tak E. Tkaczyk: *Realizacja prawa inicjatywy ustawodawczej w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2014, s. 13.

⁵ Zob. M. Kruk, *op.cit.*, s. 13.

⁶ Sądę, że można wpisać sens tych pojęć w szerszy kontekst procesu kształtowania prawa, a dokładniej tej jego fazy, która łączy się z przetransformowaniem różnorodnych impulsów dotyczących potrzeby stworzenia określonej regulacji w „ośrodku decyzji politycznej” – zob. L. Leszczyński [w:] A. Bałaban, L. Dubel, L. Leszczyński: *Zasady tworzenia prawa*, Lublin 1986, s. 50.

⁷ Od prawa inicjatywy ustawodawczej należy też odróżniać pojęcie prawa początkowania ustawodawstwa, które polega na dopuszczeniu możliwości przyjmowania przez izby drugie („wyższe”) „projektów od podmiotów zarówno zewnętrznych, jak i od swoich członków i oceny tych projektów; z tym skutkiem, że jeśli izba pierwsza nie zmieni tej oceny, izba druga już ich nie rozpatruje, ani tym bardziej nie zatwierdza” (zob. P. Sarnecki, *Inicjatywa ustawodawcza...*, *op.cit.*, s. 132).

⁸ Inspiracją może być wobec tego zjawisko masowe (np. społeczny protest mający na celu zmianę przepisów prawa) lub wystąpienie indywidualne (np. apel postaci cieszącej się społecznym autorytetem); może być to konsekwencja długotrwale prowadzonych działań (np. artykułowanych przez wiele lat nacisków określonych środowisk) lub zdarzenie nagłe (np. tragiczny wypadek, który unaocznia potrzebę legislacyjnej interwencji w określonej dziedzinie); wreszcie – może chodzić o zdarzenia niezależne od woli ludzkiej (np. katastrofa naturalna) albo o świadome działania obywateli lub ich związków. Zob. M. Gubała: *Miedzy inspiracją a inicjatywą*, „Rzeczpospolita” z 14.09.2015 r. (nr 214).

⁹ A. Patrzalek, A. Szmyt, *op.cit.*, s. 117.

instytucjonalizacją zjawiska inspiracji ustawodawczej, a zatem jej „kwalifikowaną” postacią. Istotą prawa inspiracji ustawodawczej jest uregulowanie aktywności legislacyjnej poprzedzającej podjęcie czynności inicjujących postępowanie ustawodawcze w parlamencie. W tym wypadku chodzi o regulacje dotyczące prawotwórstwa, zakładające ujęcie w normatywne ramy tych działań organów władzy publicznej, które mogą dopiero prowadzić do wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą.

Prawo inspiracji ustawodawczej nie prowadzi (przynajmniej – nie prowadzi bezpośrednio) do ustanowienia normy, ale zmierza do przygotowania propozycji legislacyjnej, która może stać się następnie przedmiotem inicjatywy ustawodawczej. W tym ujęciu prawo inspiracji ustawodawczej jest pewnego rodzaju fazą „przygotowawczą” szeroko rozumianego procesu stanowienia prawa, choć samo w sobie ustanowienia prawa nie zakłada. Z drugiej strony – prawo inspiracji ustawodawczej (w przeciwieństwie do samej inspiracji ustawodawczej) nie musi zawsze towarzyszyć wykonaniu inicjatywy ustawodawczej

– stanie się tak tylko wtedy, gdy przepisy będą przewidywały możliwość ujęcia inspiracji w prawnie określone, proceduralne ramy, i gdy właściwy organ podejmie działania w tym zakresie.

Jak już stwierdziłem, do tego, aby w ogóle mówić o istnieniu prawa inspiracji ustawodawczej, konieczny jest element normatywny w postaci stosownych uregulowań. Regulacje poświęcone tego rodzaju materiom są umieszczane w ustawach ustrojowych, w których można odnaleźć podstawowe reguły odnoszące się do funkcjonowania poszczególnych organów władzy publicznej¹⁰. Choć ustawy te nie dotyczą ze swej istoty procesu prawodawczego, można w nich odnaleźć elementy także z tego zakresu.

Prawo inspiracji ustawodawczej w ustawie o NIK

W przepisach ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹¹ można odnaleźć kilka regulacji, które mogą być stosowane w celu wzbudzenia postępowania prawodawczego, prowadzonego przez inne organy władzy publicznej. Po pierwsze,

¹⁰ Zob. np. art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (DzU.2014.1648), w myśl którego Rzecznik może występować do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela. Można wszakże zauważyć, że tego rodzaju regulacja ma charakter „prosty” – w tym sensie, że nie ustanawia quasiprocedury mającej za przedmiot propozycję legislacyjną, lecz jest przepisem kompetencyjnym, stwarzającym organowi władzy publicznej szansę przedłożenia stanowiska w danej sprawie związanej z legislacją. Zauważa się, że przepis ten nie przesądza, „czy Rzecznik jest władny zwracać się wyłącznie o rozważenie możliwości zmiany przepisów, czy też może samodzielnie przygotowywać i przedstawiać właściwym organom gotowe projekty ustaw” – zob. M. Zubik: *Trzy grosze Rzecznika Praw Obywatelskich do zmian w Konstytucji III RP* [w:] A. Preisner (red.), *Prawowitość czy zgodność z prawem. Legitymacja władzy w państwach demokratycznych. Materiały międzynarodowej konferencji naukowej*, Wrocław, 15-16 kwietnia 2010 r., s. 361. Autor ten podaje jednocześnie przykłady projektów aktów prawnych, które zostały opracowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich, a następnie przedłożone właściwym organom posiadającym kompetencje prawotwórcze.

¹¹ DzU.2015.1096 j.t.

należy wskazać na mechanizmy związane z podstawową funkcją NIK, jaką jest kontrolowanie działalności instytucji publicznych. Przedmiotem kontroli może być także kwestia działań legislacyjnych podejmowanych przez daną instytucję, zarówno w aspekcie pozytywnym (tj. w odniesieniu do projektów opracowanych i poddanych procedurze prawodawczej), jak i negatywnym (w sytuacji gdy doszło do zaniechania prawodawczego). Skutkiem działań kontrolnych może być sformułowanie w wystąpieniu pokontrolnym uwag i wniosków, które odnoszą się także do sfery prawodawstwa; to z kolei może stanowić przesłankę podjęcia określonych czynności legislacyjnych przez organ kontrolowany¹². Dodatkowo warto zwrócić uwagę, że kierownik jednostki kontrolowanej jest obowiązany poinformować Najwyższą Izbę Kontroli o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym lub o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań (art. 62 ustawy).

Po drugie, warto zwrócić uwagę na przepis art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy, w myśl którego Najwyższa Izba Kontroli przedkłada Sejmowi wnioski w sprawie rozpatrzenia przez Sejm określonych problemów związanych z działalnością organów

wykonujących zadania publiczne. Również przedmiotem tego rodzaju wystąpienia mogą być zagadnienia związane z potrzebą podjęcia określonych działań prawodawczych.

Kolejnym unormowaniem zasługującym na miano prawa inspiracji ustawodawczej (a które jest przedmiotem analizy zawartej w niniejszym opracowaniu) jest art. 11a ustawy o NIK. Artykuł ten stanowi, że Prezes Najwyższej Izby Kontroli może wystąpić do Marszałka Sejmu o skierowanie do Prezesa Rady Ministrów wniosku o zajęcie stanowiska wobec wynikających z kontroli wniosków dotyczących stanowienia lub stosowania prawa (ust. 1). Stanowisko to wraz z uzasadnieniem Prezes Rady Ministrów przedkłada Marszałkowi Sejmu w terminie 60 dni od dnia otrzymania wniosku (ust. 2). Uznając w stanowisku potrzebę zmian w przepisach powszechnie obowiązującego prawa, określa się termin podjęcia prac legislacyjnych w zakresie tych zmian oraz organ odpowiedzialny za opracowanie projektu odpowiednich przepisów (ust. 3).

Powyższa regulacja znajduje się w porządku prawnym od 2 czerwca 2011 roku¹³. Powody włączenia omawianych przepisów do systemu prawa opisano w następujący sposób w uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy o Najwyższej

¹² Zob. np. Informację o wynikach kontroli NIK pt. *Funkcjonowanie biegłych w wymiarze sprawiedliwości*, w której znalazła się m.in. ocena działań legislacyjnych odnoszących się do materii biegłych sądowych („Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na długotrwałość i niską jakość prac legislacyjnych dotyczących koniecznego uregulowania funkcjonowania instytucji biegłych w wymiarze sprawiedliwości aktem prawnym rangi ustawowej”), ale także postulat dokonania zmian w projekcie ustawy o biegłych sądowych oraz wniosek dotyczący podjęcia „działań legislacyjnych [...] niezbędnych dla zbudowania narzędzi ewidencji biegłych, które pozwalałyby na ich efektywny dobór w postępowaniach”.

¹³ Nastąpiło to na mocy ustawy z 22.01.2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (DzU.2010.227.1482).

Izbie Kontroli (druk sejmowy nr 1349): „Jednocześnie, w art. 11a sformułowano podstawę prawną dla Prezesa NIK do występowania do Prezesa Rady Ministrów o zajęcie stanowiska w sprawie wniosków dotyczących stanowienia lub stosowania prawa, które NIK sformułowała w dokumentach pokontrolnych. Na konieczność wzmocnienia skuteczności wniosków NIK wskazywali poszczególni posłowie i komisje sejmowe. Nowa regulacja jest wyrazem troski o jakość polskiego prawa i ma na celu zwiększenie efektywności wykorzystania tych wniosków, do czego z pewnością przyczyni się wymiana informacji, o której mowa w powołanym przepisie”¹⁴. Można zatem dostrzec, że w intencji prawotwórcy omawiane przepisy, z jednej strony zmierzały do zwiększenia skuteczności działań kontrolnych NIK, a z drugiej – miały na celu polepszenie jakości norm prawnych. Zauważa się też, że przepisy art. 11a są wyrazem aktywizmu NIK, który to organ „stara się [...] oddziaływać na organy państwa biorące udział w procesie tworzenia prawa przez

wskazywanie luk w prawie, opieszałość w wydawaniu aktów wykonawczych czy też konieczność zmiany obowiązujących przepisów prawnych. Nieprawidłowości te sprzyjają dowolności interpretacyjnej oraz omijaniu prawa. W konsekwencji ma to ujemny wpływ na prawidłowość funkcjonowania państwa, tworzy podatny grunt dla korupcji oraz powoduje spadek zaufania obywateli do państwa. Wyniki kontroli przeprowadzonych przez Izbę stanowiły niejednokrotnie podstawę do postulowania zmian w obowiązujących przepisach prawa oraz wydania nowych aktów prawnych”¹⁵.

Omawiana regulacja może być poddana oglądowi z punktu widzenia, w jaki sposób pozwala na oddziaływanie na ewentualny proces ustawodawczy. Mowa tu o dwóch aspektach: formalnym (czyli dotyczącym postępowania mającego na celu sformułowanie propozycji legislacyjnej) oraz materialnym (czyli odnoszącym się do merytorycznego efektu działań składających się na wykonanie prawa inspiracji ustawodawczej).

¹⁴ Warto w tym miejscu zauważyć, że w pierwotnym tekście przedłożenia przewidziana była kompetencja Prezesa NIK do wystąpienia bezpośrednio do Prezesa Rady Ministrów, który miałby 30 dni na poinformowanie Prezesa NIK o swoim stanowisku. W trakcie prac parlamentarnych (wskutek prac w komisji po pierwszym czytaniu projektu ustawy) przepis ten został zmodyfikowany; nadano mu kształt, który stał się obowiązującym prawem.

¹⁵ E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2011, s. 67. Zob. także na ten temat J. Mazur: *Współpraca Najwyższej Izby Kontroli z Sejmem, „Kontrola Państwa”* nr 2/2015, s. 25-26; Autor wpisuje mechanizm z art. 11a ustawy w szerszy kontekst związany z formułowaniem przez NIK wniosków *de lege ferenda*: „Najwyższa Izba Kontroli stara się wpływać na organy państwa biorące udział w tworzeniu prawa – zwłaszcza Sejm, Senat, Radę Ministrów i poszczególnych ministrów – przez wskazywanie luk w prawie, zwracanie uwagi na niewydanie na czas aktów wykonawczych lub też celowość zmiany obowiązującego prawa”. Na temat praktycznego wymiaru realizacji wniosków *de lege ferenda* formułowanych przez NIK – zob. D. Bolikowska, W. Robaczyński: *Najwyższa Izba Kontroli. Tradycja i współczesność*, Warszawa 2014, s. 235-236. Wątek ten wpisuje się w szersze zagadnienie, jakim jest skuteczność wniosków formułowanych przez NIK w zakresie prawodawstwa. Temat ten może być tu jedynie zasygnalizowany.

Aspekt formalny

Procedurę zmierzającą do wykonania prawa inspiracji ustawodawczej wszczy- na Prezes Najwyższej Izby Kontroli. Adre- satem jego wystąpienia w omawianym try- bie może być jedynie Marszałek Sejmu; co ważne, prawo inspiracji ustawodawczej może być wykonane wyłącznie następczo w stosunku do przeprowadzonej kontroli. Innymi słowy, kontrola NIK jest logicz- nym *prius* postępowania polegającego na wykonaniu prawa inspiracji. Jak bowiem wskazuje art. 11a ust. 1 ustawy, wnioski dotyczące stanowienia lub stosowania prawa muszą właśnie wynikać z kontroli przeprowadzonej przez NIK.

Powiązanie postulatów legislacyjnych z kontrolą (*verba legis*: „wobec wynika- jących z kontroli wniosków”) oznacza, że Prezes NIK nie może wykonać prawa in- spiracji ustawodawczej w oderwaniu od przeprowadzonej kontroli. Nie wyłącza to oczywiście możliwości sygnalizowa- nia konieczności zmian normatywnych właściwym organom poza procedurami kontrolnymi, niemniej takie działania nie będą aktualizowały obowiązków z art. 11a, a zatem nie będą polegały na wykonywa- niu prawa inspiracji ustawodawczej (choć mogą być, rzecz jasna, samą inspiracją usta- wodawczą).

Treścią działania Prezesa NIK jest wystą- pienie do Marszałka Sejmu o skierowanie do Prezesa Rady Ministrów wniosku o zaję- cie stanowiska wobec wynikających z kon- troli wniosków dotyczących stanowienia

lub stosowania prawa. Wystąpienie Prezesa NIK nie wiąże Marszałka Sejmu, wobec czego organ ten nie musi zachować się zgodnie z przedstawionymi postulatami: może zatem – jak się wydaje – albo w całości podzielić pogląd Prezesa NIK zawarty w wystąpieniu, albo uwzględnić go tylko częściowo, albo pozostawić bez dalszego biegu.

Wniosek do Prezesa Rady Ministrów ma dotyczyć, jak już stwierdzono, stano- wiska tego organu wobec wynikających z kontroli kwestii dotyczących stanowienia lub stosowania prawa. Warto podkreślić, że stanowisko to ma być opinią Prezesa Rady Ministrów, a nie rządu czy któregoś z członków Rady Ministrów¹⁶. Istotne jest także umiejętne zinterpretowanie wyra- żenia „stanowienie lub stosowanie prawa”, gdyż właśnie tych (i wyłącznie tych) ob- szarów może dotyczyć stanowisko Prezesa Rady Ministrów. Literalnie rzecz biorąc, „wnioski dotyczące stanowienia prawa” to takie postulaty, które koncentrują się na sposobie ustanawiania aktów prawnych, na procedurze legislacyjnej, na wykonywaniu kompetencji prawodawczych. Można by uznać, że postulaty te nie odnoszą się do meritum (do treści, zawartości aktu), ale do samego „stanowienia prawa” rozumia- nego jako działalność normotwórcza, do procedur prowadzących do wydania aktu prawnego, ale już nie do materii, którą ów akt miałby regulować. Taka interpretacja omawianego przepisu prowadziłaby jed- nak, jak sądzę, do rezultatów niemożliwych

¹⁶ Co oczywiście nie wyklucza sytuacji, w której projekt stanowiska Prezesa Rady Ministrów byłby wypra- cowywany kolegialnie, zgodnie zresztą z normatywnie ujętym trybem działania rządu (por. art. 1 w zw. z art. 8 ustawy z 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów – DzU.2012.392 oraz DzU.2015.1064).

do zaakceptowania. Okazałoby się bowiem, że przedmiotem wystąpienia Prezesa NIK nie mogłyby być kwestie merytoryczne, a jedynie to, w jaki sposób (w jakim trybie) ustanawia się normy prawne. Byłoby to nie tylko rozwiązanie dysfunkcjonalne i zawężające, ale stałoby też w sprzeczności z zadaniami i celami Najwyższej Izby Kontroli, które przecież mają charakter uniwersalny¹⁷. Ponadto tego rodzaju efekt interpretacyjny byłby nie do pogodzenia z intencjami prawodawcy, którym dał wyraz w cytowanym już uzasadnieniu projektu ustawy, nakierowanymi na podnoszenie „jakości prawa” jako takiego, a nie jedynie – na poprawę organizacyjnej czy proceduralnej infrastruktury prawodawstwa. Należałoby przyjąć, że zawarte w art. 11a ust. 1 *in fine* ustawy wyrażenie „dotyczące stanowienia prawa” oznacza w istocie „dotyczące potrzeby ustanowienia określonych norm prawnych”. Taka optyka nawiązywałaby zarówno do celu regulacji zawartej w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli, jak i do intencji ustawodawcy¹⁸.

O ile w omawianej regulacji brak wyśłowionego obowiązku Marszałka Sejmu do zachowania się zgodnie z otrzymanym wnioskiem, o tyle można zdekodować

nakaz działania spoczywający na Prezesie Rady Ministrów w zakresie zaprezentowania stanowiska. Przemawia za tym konstrukcja przepisu art. 11a ust. 2. Po pierwsze, użyto w tej regulacji imperatywnego wyrażenia „Prezes Rady Ministrów przedkłada”, co w jasny sposób nakłada obowiązek działania na ten właśnie organ; po drugie – wskazano Prezesowi Rady Ministrów termin dokonania czynności (60 dni od dnia otrzymania wniosku). W tym okresie Prezes Rady Ministrów przedkłada Marszałkowi Sejmu stanowisko w sprawie wniosków dotyczących stanowienia lub stosowania prawa. Istotne jest, że stanowisku powinno towarzyszyć uzasadnienie¹⁹. Nie oznacza to, by Prezes Rady Ministrów musiał przedkładać dokument zawierający dwie formalnie wyodrębnione części (stanowiska oraz uzasadnienia), a raczej to, by stanowisko było wzbogaczone o argumentację, by nie było skrótowe i blankietowe²⁰.

Przepis nie nakłada przy tym na Prezesa Rady Ministrów obowiązku podjęcia działania zgodnego z wnioskiem. Na szefie rządu spoczywa obowiązek rozpatrzenia tego wniosku, ale decyzja, czy i w jakim stopniu go uwzględnić jest zależna od woli

¹⁷ Uniwersalność ta jest związana m.in. ze szczególną pozycją ustrojową NIK, która „jest naczelnym organem kontroli państwowej i ma najszerszy zakres przedmiotowy i podmiotowy kontroli spośród wszystkich innych organów kontroli w państwie” – zob. D. Bolikowska, W. Robaczyński, op.cit., s. 213. Zob. także art. 2-5 ustawy o NIK. Na temat zakresu kontroli NIK zob. np. A. Sylwestrzak: *Najwyższa Izba Kontroli. Studium prawnoustrojowe*, Warszawa 2006, s. 197 i n.

¹⁸ Można dodać, że w wystąpieniach pokontrolnych NIK wskazywała wielokrotnie potrzebę podjęcia działań legislacyjnych przez organy kontrolowane. Takie podejście NIK, związane z identyfikowaniem pożądanego kierunku ingerencji prawodawczej, nie było kwestionowane.

¹⁹ Wydaje się przy tym, że już samo pojęcie ‘stanowisko’ zakłada wyrażenie opinii, przedstawienie poglądu. Nie jestem więc przekonany, czy doprecyzowywanie w przepisie, że stanowisko ma być uzupełnione o uzasadnienie, było nieodzowne.

²⁰ W piśmiennictwie wskazuje się w szczególności, że stanowisko powinno zawierać „wyjaśnienie, dlaczego Premier wniosku nie uwzględnił” – zob. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, op.cit., s. 68.

Prezesa Rady Ministrów. Formalnym wyrazem tej woli jest właśnie stanowisko przedkładane Marszałkowi Sejmu.

Aspekt merytoryczny

Z punktu widzenia merytorycznych efektów działań składających się na wykonanie prawa inspiracji ustawodawczej istotnym zagadnieniem jest modelowa treść stanowiska formułowanego przez Prezesa Rady Ministrów. Stosownie do art. 11a ust. 3 ustawy, stanowisko, oprócz rozstrzygnięcia merytorycznego co do potrzeby zmian legislacyjnych, zawiera określenie:

- terminu podjęcia prac legislacyjnych;
- organu odpowiedzialnego za opracowanie projektu odpowiednich przepisów.

Należy zaznaczyć, że w ust. 3 jest mowa o potrzebie zmian dotyczących „przepisów powszechnie obowiązującego prawa”. Jest to termin zaczerpnięty wprost z konstytucyjnych uregulowań dotyczących źródeł prawa²¹. Można więc zakładać, że regulacja ta odnosi się do wszystkich źródeł prawa powszechnie obowiązującego, a zatem do Konstytucji RP, ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego²². *A contrario* – przepis ten nie odnosi się do zmian w obszarze prawa wewnętrznego (choć oczywiście zmiany w tym właśnie zakresie mogą być pochodną modyfikacji uregulowań powszechnie obowiązujących).

Konstrukcja przepisu nakazuje przyjąć, że kompetencje z ust. 3 dotyczą tego organu, który sporządza stanowisko określone w ust. 2. Elementem kompetencji jest uznanie potrzeby zmian w przepisach i skorelowany z tym obowiązek określenia terminu „podjęcia prac legislacyjnych” oraz organu „odpowiedzialnego za opracowanie projektu przepisów”. Warto poświęcić chwilę analizie wyrażen, którymi operują omawiane przepisy.

Przepis art. 11a ust. 3 posługuje się wyrażeniem „prace legislacyjne”, bez bliższego dookreślenia tego pojęcia. Intuicyjnie można przyjąć, że chodzi o działania zmierzające do ustanowienia aktu prawnego. Co jednak dokładnie oznacza to wyrażenie? Przede wszystkim warto podnieść, że uregulowania mające za przedmiot działania normotwórcze posługują się różnorodnymi terminami opisującymi owe ciągi czynności konwencyjnych. Dla przykładu można wskazać, że art. 122 ust. 1 Konstytucji RP odwołuje się do pojęcia „postępowanie” (stanowiąc o czynnościach Senatu wobec ustawy uchwalonej przez Sejm); w innych przepisach konstytucyjnych pojawia się wyrażenie „postępowanie ustawodawcze”²³. W aktach prawnych (o różnej mocy prawnej i o różnym zakresie normowania) używane są ponadto pojęcia: „proces stanowienia prawa”²⁴,

²¹ Zob. art. 87, art. 93 ust. 3 i art. 234 ust. 2 Konstytucji RP.

²² Trudno za to racjonalnie przyjmować, by w grę wchodziło rozporządzenie z mocą ustawy, o którym mowa w art. 234 ust. 2 Konstytucji RP.

²³ Por. art. 119 ust. 4, art. 123 ust. 2 i art. 241 ust. 5 Konstytucji RP. Wyrażenie to jest także obecne na poziomie ustawowym – zob. art. 4 ust. 3 ustawy z 24.06.1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (DzU.1999.62.688 oraz DzU.2014.498).

²⁴ Ustawa z 7.07.2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (DzU.2005.169.1414, ze zm.).

„proces legislacyjny”²⁵, „proces ustawodawczy”²⁶, „proces tworzenia prawa”²⁷, „postępowanie legislacyjne”²⁸.

Pojęcie „prace legislacyjne” również nie jest obce polskiemu systemowi prawa²⁹. Jest ono użyte na przykład w odniesieniu do podstawowego dokumentu planistycznego w zakresie działalności prawodawczej Rządu RP („wykaz prac legislacyjnych Rady Ministrów”³⁰). Ponadto wyrażenie to pojawia się w kilku ustawach, które jednak nie są regulacjami fundamentalnymi dla kwestii tworzenia prawa³¹. Ustalenia te dają podstawy, by twierdzić, że ustawodawca nie przypisuje omawianemu pojęciu systemowo spójnej normatywnej treści; po pierwsze dlatego, że w przypadkach odwołania się do tego terminu prawodawca dotyka różnorodnych układów

instytucjonalnych (prace prezydenckie, rządowe, sejmowe, senackie). Po drugie, w analizowanym przepisie ustawodawca użył pojęcia, które nie ma odpowiednika w akcie prawnym regulującym kwestie działań prawodawczych w sposób zasadniczy dla omawianej dziedziny. Z powodu braku takiego prawodawczego systemowego rozstrzygnięcia sens pojęcia „prace legislacyjne” należy ustalić odwołując się przede wszystkim do wykładni językowej. Przez ‘prace’ rozumie się „zespół czynności nad wykonaniem czegoś”³²; z kolei ‘legislacyjny’ to związany z ustanawianiem prawa, prawodawstwem³³. „Prace legislacyjne” jest to zatem zespół czynności związanych z ustanawianiem prawa. Zwrot ten ma charakter uniwersalny (może dotyczyć któregośkolwiek z przejawów aktywności

²⁵ Zob. § 11 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 3.11.2009 r. w sprawie powołania Narodowego Komitetu Koordynacyjnego do spraw Euro, Rady Koordynacyjnej oraz Międzyinstytucjonalnych Zespołów Roboczych do spraw Przygotowań do Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską (DzU.2013.927 oraz DzU.2014.794).

²⁶ Zob. pkt 24 załącznika do uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30.07.1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (MP.2012.32, ze zm.).

²⁷ Zob. § 4 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 28.04.2015 r. w sprawie aplikacji legislacyjnej (DzU.2015.587).

²⁸ Zob. art. 88 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30.07.1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

²⁹ W przeszłości w systemie prawa można było zidentyfikować również pojęcie „prac ustawodawczych” – zob. np. ust. 4 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 18.02.2000 r. w sprawie przygotowań do członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (MP.2000.6.124).

³⁰ Zob. art. 3 ust. 1 ustawy z 7.07.2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa oraz § 5 ust. 2 uchwały nr 190 Rady Ministrów z 29.10.2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (MP.2013.979 oraz MP.2015.1063).

³¹ Pojęciem tym posługuje się m.in. ustawa z 8.10.2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, która w art. 18 ust. 4 zobowiązuje Radę Ministrów do przedstawiania Sejmowi i Senatowi informacji o pracach legislacyjnych związanych z wykonywaniem aktów prawa Unii Europejskiej, a także ustawa z 11.05.2001 r. – Prawo o miarach (DzU.2013.1069 oraz DzU.2015.978), która w art. 16 pkt 19 stanowi, że do zadań organu władzy publicznej należy inicjowanie prac legislacyjnych (formułą „inicjowania prac legislacyjnych” posługuje się też art. 18 ust. 1 pkt 5 ustawy z 13.04.2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy – DzU.2015.640 i DzU.2015.1240).

³² W. Doroszewski (red.), *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1964, s. 1400.

³³ S. Dubisz (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego*, Warszawa 2003, s. 413.

prawodawczej, niezależnie od rodzaju aktu, który będzie owocem prac³⁴), ale zarazem zawężający (idzie tu nie o jakkolwiek aktywność organu władzy publicznej, a tylko o taką, która będzie miała przymiot „ze-społu czynności”, a więc – działań uporządkowanych, wpisanych w reguły postępowania). Należałoby wnosić, że ustawodawca świadomie odwołał się do tego sformułowania, a co za tym idzie – uznał, iż obejmie nim możliwie szeroką kategorię działań nakierowanych na uzyskanie efektu prawodawczego, a jednocześnie – iż czynności te można będzie ująć jako działalność podporządkowaną pewnym regułom właściwym danej strukturze władzy publicznej.

Trzeba przy tym zauważyć, że ustawodawca użył pojęcia ogólnego, to jest takiego, które nie pozwala na wyróżnienie etapu „prac”. Tymczasem działalność prawodawcza ma charakter wielowątkowy i wielofazowy. Najogólniej rzecz biorąc, oprócz „jądra” (rozumianego jako prace, których przedmiotem jest skonkretyzowany projekt aktu prawnego, a dodatkowo

są one prowadzone na podstawie uniwersalnych regulacji poświęconych podejmowaniu czynności konwencjonalnych), obejmuje także „otoczkę” (czyli rodzajowo różne działania mające głównie na celu opracowanie koncepcji przyszłej regulacji oraz przygotowanie projektu aktu prawnego, który następnie jest przesuwany do „jądra” prac prawodawczych; chodzi tu zatem o prace koncepcyjne, wstępne, wewnętrzne³⁵). W tym znaczeniu „podjęcie” prac legislacyjnych niekoniecznie musi wiązać się z prowadzeniem postępowania, którego reguły byłyby opisane w aktach powszechnie obowiązujących bądź aktach o charakterze regulaminowym³⁶. Może tu także chodzić o działania podejmowane na podstawie regulacji wewnętrznych, dotyczących przebiegu procesu legislacyjnego w poszczególnych urzędach obsługujących organy władzy publicznej, albo nawet o czynności, które nie są ujęte w żadnych przepisach dotyczących wprost prawodawstwa, ale na przykład normujących organizację danej instytucji.

³⁴ W odróżnieniu np. od „postępowania ustawodawczego” czy „prac ustawodawczych”.

³⁵ Pojęcia te nie są, w moim rozumieniu, synonimami. Działania koncepcyjne polegają na – najogólniej rzecz biorąc – określeniu kierunków i wypracowaniu konceptu przyszłej regulacji, przy czym nie musi on wcale przybrać postaci materialnego wytworu. Zasadniczo na tym właśnie etapie prac powinno się ustalać potrzebę przeprowadzania legislacyjnej interwencji, dokonywać analizy obowiązującego stanu prawnego, jak też badać, jak kształtuje się stan faktyczny w określonym zakresie. Prace wstępne będą się wiązały z wytworzeniem pierwszego, „próbego” czy „roboczego” tekstu prawnego. Z kolei prace wewnętrzne będą polegały na uzgodnieniach tego tekstu w łonie danej organizacji. Podział ten jest oczywiście umowny, a kształt procedury legislacyjnej w danej organizacji może być bardziej lub mniej skomplikowany.

³⁶ Mowa tu o aktach zakotwiczonych konstytucyjnie: uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30.07.1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, uchwale Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23.11.1990 r. – Regulamin Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (MP2015.805). Co do podstaw regulaminowych prac rządu, należy zaznaczyć, że w myśl art. 146 ust. 4 pkt 12 Konstytucji RP, Rada Ministrów określa organizację i tryb swojej pracy. Ta „pośrednia” podstawa do wydania aktu regulaminowego nie została jednak powołana w Regulaminie pracy Rady Ministrów (nie został także powołany art. 2 ust. 3 ustawy z 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów, w myśl którego organizację i tryb swojej pracy Rada Ministrów określa w regulaminie).

Kiedy zatem następuje „podjęcie prac legislacyjnych”? Na pewno musi być to konkretne zdarzenie, skoro ustawodawca zakłada, że możliwe ma być ujmowanie tego zjawiska w ścisłych kategoriach czasowych (konkretna data). Na pewno też zdarzenie to musi mieć charakter uniwersalny, jako że odnosi się generalnie do wszystkich rodzajów prac legislacyjnych (tj. niezależnie od układu instytucjonalnego, w którym prace te mają miejsce). Wydaje się, że z uwagi na brak wyraźnego powiązania z wymogami formalnymi odnoszącymi się do podejmowania czynności prawodawczych, „podjęcie prac legislacyjnych” można by łączyć z każdym działaniem (choćby pozostającym w wyżej wymienionej „otoczce”) mającym na celu wykreowanie propozycji legislacyjnej, które da się odnotować jako pewien punkt, początkujący ciąg czynności³⁷.

Ustawodawca posłużył się pojęciem „projekt przepisów” na oznaczenie efektu (produktu), który ma powstać wskutek działań organu zobowiązanego przez Prezesa Rady Ministrów.

W przepisach odnoszących się do działalności prawodawczej pojęcie „projektu” odnosi się zazwyczaj do aktu normatywnego. Zatem „projekt” to propozycja usystematyzowanego zbioru przepisów,

przyobleczonych w formę właściwą dla danego typu aktu normatywnego. W omawianej regulacji ustawodawca nie odwołał się jednak do tego – powszechnie używanego – wyrażenia, ale złączył „projekt” z „przepisami”, w ten sposób niejako omijając pojęcie „aktu”. Biorąc pod uwagę racjonalność ustawodawcy, należałoby przyjąć, że zabieg ów był celowy i miał doprowadzić do nakierowania wysiłków organu zobowiązanego na opracowywanie konkretnych regulacji, a nie – złożonych tekstów prawnych tworzących projekt aktu prawnego. Nie wykluczałoby to oczywiście ujmowania „projektu przepisów” w formę projektu aktu prawnego, skoro akt jest niczym innym, jak zbiorem przepisów prawa.

Na podstawie omawianej regulacji można by zobowiązać organ zarówno do przygotowania projektu aktu prawnego, jak i propozycji poszczególnych przepisów, które miałyby się w nim znaleźć. Istotną konsekwencją tak ukształtowanej regulacji jest to, że Prezes Rady Ministrów nie może w omawianym trybie zobowiązać organu do opracowania koncepcji projektu aktu prawnego, jego założeń czy też innego dokumentu o charakterze deskryptywnym³⁸. Ustawodawca wyraźnie jednak zaznacza, że organ ma opracować materiał

³⁷ Mogłoby to być np. przygotowanie wstępnej wersji projektu.

³⁸ Sformalizowaną postacią zamiarów prawodawczych Rady Ministrów jest projekt założeń projektu ustawy, o którym mowa w Regulaminie pracy Rady Ministrów. Jest to dokument rządowy, który z jednej strony ma charakter programowy, a z drugiej – utylitarny (pozwalający legislatorowi wytworzyć tekst prawny o określonej treści). Warto zauważyć, że założenia – jako instytucja prawodawcza – podlegały ewolucji. Kolejne zmiany uchwały nr 49 Rady Ministrów z 19.03.2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (MP.2002.13.221, ze zm.) doprowadziły do pewnej modyfikacji charakteru założeń. O ile pod rządami Regulaminu zmienionego w 2009 r. założenia miały składać się z licznych, stosunkowo szczegółowo opisanych elementów, o tyle nowela tego aktu z 2011 r. zdefiniowała założenia jako dokument obejmujący jedynie „zwięzłe przedstawienie celu projektowanej ustawy oraz zakresu przewidywanej regulacji

normatywny, choćby był on częściowy, wycinkowy, niepełny.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na istotną okoliczność – otóż w myśl ust. 3, organem właściwym do wyznaczenia organu odpowiedzialnego za opracowanie projektu przepisów jest Prezes Rady Ministrów. Owo wyznaczenie trzeba by postrzegać przez pryzmat ustrojowego umocowania szefa rządu, a w konsekwencji tego, na jakie obszary władzy publicznej może on wiążąco oddziaływać. W szczególności należy mieć na względzie przepis art. 146 ust. 3 Konstytucji RP, w myśl którego Rada Ministrów kieruje administracją rządową, jak też to, że Prezes Rady Ministrów kieruje pracami Rady oraz koordynuje i kontroluje pracę jej członków (art. 148 pkt 2 i 5)³⁹.

To właśnie ta struktura (administracja rządowa) pozostaje w zależności od Prezesa Rady Ministrów i to ona może być adresatem jego wytycznych zobowiązujących do określonego działania. Jak dostrzeżono w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, termin „administracja

rządowa” odnosi się do „struktury organizacyjnej pozostającej w określonych powiązaniach z Radą Ministrów, Prezesem RM albo ministrami. W skład tej struktury wchodzi organy administracji rządowej oraz urzędy, rozumiane jako jednostki organizacyjne, będące aparatem pomocniczym, za pomocą którego organy wykonują swoje zadania i realizują kompetencje”⁴⁰.

Nadto „do uznania jakiegoś urzędu za urząd administracji rządowej potrzebne jest równoczesne spełnienie dwóch warunków: wykonywanie zadań mających charakter administracji publicznej oraz umiejscowienie w tym segmencie aparatu państwowego, na czele którego stoi rząd, czyli Rada Ministrów. [...] urzędami administracji rządowej, o których mowa w art. 153 ust. 1 Konstytucji, są urzędy administracji organizacyjnej i funkcjonalnie podporządkowane Radzie Ministrów jako całości, Prezesowi Rady Ministrów, poszczególnym ministrom albo wojewodom (bezpośrednio lub za pośrednictwem innych organów

i zasadniczych kwestii wymagających uregulowania, w tym zniesienia dotychczasowych lub powołania nowych organów lub instytucji” (§ 9 ust. 4 Regulaminu). Można zatem powiedzieć, że pierwiastek programowy (kierunkowy, polityczny) zyskał w konstrukcji założeń względem pierwiastka utylitarnego. Pogląd ten jest tym bardziej uzasadniony, że do Regulaminu pracy Rady Ministrów wprowadzono przepisy nakładające na organy wnioskujące nowe obowiązki w zakresie współdziałania z RCL przy tworzeniu projektu ustawy na podstawie założeń przyjętych przez Radę Ministrów. Zgodnie bowiem z nowym brzmieniem § 6 ust. 1c Regulaminu, organ wnioskujący w ramach tego współdziałania miał obowiązek przekazywania nie tylko informacji i wyjaśnień dotyczących projektu ustawy, ale także – co było właśnie nowością – szczegółowych propozycji rozwiązań niezbędnych do opracowania tego projektu. Prawodawca zakłada zatem, że te „szczegółowe propozycje” nie znajdują się w założeniach – gdyby tak było, ich przekazywanie RCL nie miałooby uzasadnienia. Ten model założeń został w zasadzie utrzymany w obowiązującym Regulaminie pracy Rady Ministrów (por. np. § 103 i § 112 Regulaminu). W każdym razie, literalnie rzecz biorąc, projekt tego rodzaju dokumentu nie powinien być zaliczony do kategorii „projektu przepisów”, skoro tych ostatnich w nim po prostu nie ma.

³⁹ Warto też dodać, że Prezes Rady Ministrów jest zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej (art. 153 ust. 2 Konstytucji RP), który wykonuje zadania w obrębie administracji rządowej.

⁴⁰ Wyrok TK z 15.06.2011 r., sygn. akt K 2/09.

podległych organizacyjnie i funkcjonalnie tym podmiotom)⁴¹.

Jak z tego wynika, Prezes Rady Ministrów nie może w przedstawianym stanowisku zobowiązywać do czynności legislacyjnych podmiotów, które nie pozostają w zależności organizacyjnej od niego. Tylko istnienie normatywnych podstaw umożliwiających nakładanie obowiązków przez Prezesa Rady Ministrów na określone struktury władzy uprawnia do wskazania jej w stanowisku, o którym mowa w art. 11a ustawy. Inny kierunek interpretacyjny prowadziłby do wniosków sprzecznych z elementarnymi regułami funkcjonowania władzy publicznej w Polsce, a przede wszystkim – narażałby tak rozumianą regulację na zarzut niezgodności z ustrojową zasadą podziału władzy publicznej. Najogólniej można zatem powiedzieć, że organ, o którym mowa w art. 11a ust. 3 ustawy, musi wchodzić w skład struktury rządowej, to jest musi znajdować się w takim ustrojowym i organizacyjnym położeniu, aby Prezes Rady Ministrów mógł nań skutecznie (wiążąco) oddziaływać.

Podmiotem właściwym do opracowania projektu musi być „organ”; stąd obowiązku w tym zakresie nie można nałożyć na byt administracyjny (instytucjonalny), który nie ma takiego charakteru. Ustawa nie zawiera przy tym ograniczeń co do rodzaju organu, który miałby podjąć działania legislacyjne (z wyjątkiem wskazanej już okoliczności polegającej na organizacyjnym czy hierarchicznym uzależnieniu od Prezesa

Rady Ministrów). Może być to zatem zarówno organ centralny, jak i organ administracji terenowej (zarówno zespolonej, jak i niezespolonej), wchodzący w skład struktury rządowej.

Istotne byłoby także rozstrzygnięcie, czy dany organ musi mieć kompetencje do wszczynania i prowadzenia prac legislacyjnych, aby być podmiotem wskazanym jako właściwy do przygotowania stosownego projektu w trybie art. 11a ustawy. Aby ustosunkować się do tej kwestii, należy zwrócić uwagę, że obracamy się wciąż w sferze prelegislacyjnej, co powinno determinować sposób podejścia do kwestii uregulowanych w omawianych przepisach. Mowa tu o działaniach, które nie muszą wprost oddziaływać na realizowanie kompetencji prawodawczych, ale mają charakter przygotowawczy.

Tak rozumiane czynności nie muszą więc wpisywać się w owe kompetencje, skoro efektem aktywności organu nie musi być wcale skorzystanie z nich. Efektem tym może być jednak wyłącznie przygotowanie projektu, który następnie zostałby przekazany organowi legitymującemu się upoważnieniem do prowadzenia prac legislacyjnych, w szczególności – do zrealizowania prawa inicjatywy ustawodawczej. Potwierdza to chyba stylistyka przepisu art. 11a ust. 3 ustawy, który stanowi o organie odpowiedzialnym za „opracowanie” projektu, ale nie stanowi o obowiązku prowadzenia prac prawodawczych (zazwyczaj mających przecież charakter kompleksowy, bo polegających na opracowaniu założeń

⁴¹ Wyrok TK z 28.04.1999 r., sygn. akt K 3/99.

projektowanych regulacji, przygotowaniu tekstu normatywnego, przeprowadzeniu wymaganych prawem uzgodnień i konsultacji, a także dokonaniu czynności konwencjonalnej w postaci wydania aktu prawnego).

Podsumowanie

Regulację zawartą w art. 11a ustawy o Najwyższej Izby Kontroli należy ocenić jako interesujący przykład prawa inspiracji ustawodawczej. W przeciwieństwie do niektórych innych unormowań, to ma charakter złożony, ustanawia procedurę, której

celem jest wzbudzenie aktywności legislacyjnej przez inne organy niż ten, który prawo inspiracji realizuje. Jednocześnie regulacja cechuje się uniwersalnością, gdyż nie zawiera ograniczeń przedmiotowych, ale zakłada możliwość oddziaływania na każdy rodzaj aktu prawa powszechnie obowiązującego⁴².

MARCIN GUBAŁA,
Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Słowa kluczowe: ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli, postępowanie prawodawcze, inspiracja ustawodawcza, unormowania prawne, aktywność legislacyjna

Key words: article 11a, Act on the Supreme Audit Office, legislative inspiration, legislative activities

⁴² Z zastrzeżeniem, o którym mowa w przyp. 22.

Wzory postępowania podnoszące jakość badań

Poszukiwanie czynników wpływających na audyt i kontrolę

Co wpływa na jakość pracy tych, którzy badają jakość pracy innych? Jakie instytucje wspierają systemy zarządzania jakością audytów i kontroli? Te zagadnienia składają się na treść poniższego artykułu, który został przygotowany na podstawie przeglądu renomowanych na świecie czasopism, a także szerzej cytowanych artykułów z zakresu zarządzania, biznesu i finansów. Przedmiotem poszukiwań będą wnioski z zobiektywizowanych wyników badań, pominięte zatem zostaną publikacje mające status naukowych, lecz prezentujących jedynie opinie i doświadczenia ich autorów, nieweryfikowane jednak żadnymi badaniami. Część prezentowanych wyników może mieć zastosowanie nie tylko w praktyce podmiotów komercyjnych, ale i w jednostkach sektora finansów publicznych.

TOMASZ FRĄTCZAK

Wystąpienia pokontrolne organów kontroli czy raporty firm konsultingowych dają wielowymiarowy obraz jakości zadań wykonywanych przez badane podmioty. Zarówno osoby odpowiedzialne za funkcjonowanie jednostek sektora finansów publicznych, jak i udziałowcy spółek giełdowych są zainteresowani, by nakreślony przez audytorów i kontrolerów obraz był jak najlepszej jakości, wiernie oddawał rzeczywistość i podsuwał konstruktywne wnioski. Takie są oczekiwania, ale w praktyce różnie bywa,

o czym świadczą wyniki badań zawarte w literaturze przedmiotu.

Podjęście instytucjonalne, przedstawione w niniejszym opracowaniu, opiera się na postrzeganiu instytucji w ich aksjonormatywnym wymiarze – traktowanych zatem jako utrwalone wzory postępowania, z powiązanymi z nimi normami postępowania i wartościami. Podjęście to zbliżone jest do poglądów Douglasa Northa, upatrującego w instytucjach wytworzonych przez człowieka ograniczeń czy przymusów strukturalizujących międzyludzkie interakcje. W jego ujęciu składają się one z restrykcji o charakterze formalnym, jak na przykład

stanowione prawo, i nieformalnym, takim jak normy zachowań, a także sposobów ich egzekwowania. Według Northa, to wzajemna relacja czy interakcja między organizacjami a instytucjami determinuje zmianę instytucjonalną¹.

Zwycięstwo myśli nad działaniem

Interesujące wzory postępowania, którymi tłumaczą wyższy poziom jakości audytów realizowanych przez audytorów z tak zwanej wielkiej piątki² niż przez firmy niezaliczane do tego grona, prezentują badacze Hans Blokdijsk, Fred Driehuisen, Dan A. Simunic i Michael T. Stein. Dowodzą oni, że różnice w jakości audytów wynikają z różnej alokacji wysiłku poświęcanego na cztery fazy audytu³. Stwierdzają, że obydwie typy firm audytorskich wkładają taki sam wysiłek w przeprowadzenie audytu. Jednak firmy z „wielkiej piątki” alokują relatywnie więcej wysiłku na fazy planowania oraz szacowania i zarządzania ryzykiem. Jednocześnie poświęcają mniej uwagi fazom związanym z konkretnym badaniem/testowaniem, a także kończącym proces audytu. Naukowcy zaznaczają, że lepsza jakość audytu związana jest z mniej proceduralnym (wykonanie/realizacja) a bardziej kontekstualnym (myślenie) podejściem do audytu. Zmienne, które także mają wpływ na różne alokacje

wysiłku dwóch typów firm audytorskich, związane są z wielkością klienta, stosowaniem podejścia audytu opartego na ryzyku biznesowym, a także poziomem zaufania do kontroli wewnętrznej klienta (firmy z „wielkiej piątki” rozsądnie uwzględniają wysoką jakość kontroli wewnętrznej klienta, spędzają więcej czasu na szacowaniu i ewaluacji tej kontroli, podczas gdy w tych samych okolicznościach firmy niezaliczane do „wielkiej piątki” zwiększają całkowity czas audytu). Autorzy badań poczynili zastrzeżenie, że przyjmując hipotezę, iż jakość audytu jest funkcją włożonego wysiłku, technologii audytu (alokacji wysiłku), a także jakości materii, z którą audytorzy mają do czynienia (opisanych powyżej dodatkowych zmiennych), tego ostatniego czynnika nie byli w stanie w trakcie badań kontrolować. W efekcie nie są w stanie oszacować, jak dalece zmieniałyby się wynikające z analiz konkluzje, gdyby te zmienne uwzględnić. Wskazano także na ograniczenia związane z wielkością badanej próby – 113 klientów, 14 firm audytorskich w Holandii z późnych lat 90. ubiegłego wieku.

Wpływ presji czasu

Zauważono, że pod presją czasu wyższe ryzyko popełnienia błędu w sprawozdaniach zmniejsza skłonność audytorów do zachowań obniżających jakość audytu

¹ D. C. North: *Economic Performance Through Time*, [w:] M. C. Brinton, V. Nee (eds.): *The New Institutionalism in Sociology*, New York: Russell Sage Foundation 1998, s. 247-257.

² W niniejszym opracowaniu używane są pojęcia: wielkiej ósemki, szóstki, piątki, czwórki lub Big N. Zawsze chodzi o wiodące na świecie firmy audytorskie, których liczba była różna w różnym czasie, co wynikało m.in. z ogłaszanych upadłości czy przekształceń własnościowych.

³ H. Blokdijsk, F. Driehuisen, D. A. Simunic, M. T. Stein: *An analysis of cross-sectional differences in big and non-big public accounting firms' audit programs*, „Auditing” nr 25(1)/2006, s. 27-48.

przez „przycinanie” wybranego przykładu, ale już nie przez akceptowanie wątpliwych dowodów badania audytowego⁴. W szczególności audytorzy zdają się akceptować wątpliwe dowody uzyskane w trakcie audytu w sytuacji, gdy presja czasu jest znaczna, niezależnie od poziomu ryzyka. Natomiast zdają się akceptować ograniczenie zakresu testowania poszczególnych elementów w konkretnym badaniu w sytuacji dużej presji czasu, tylko gdy szacowany poziom ryzyka jest niski. Badacze wnioskują, że opisane powyżej zachowania, obniżające jakość audytu, nie są jednakowo widziane przez audytorów i bardziej akceptowalne są przez nich te związane z akceptacją wątpliwych dowodów badania niż te, które skutkują ograniczeniem badania.

Odpowiedzialność jako ryzykowny stymulator jakości

Prawna odpowiedzialność audytorów wpływa na jakość audytu⁵. Zagrożenie finansową odpowiedzialnością tworzy dla audytora bodziec do ciężkiej pracy. Jednak może być też traktowane jako rodzaj „ubezpieczenia” inwestora na wypadek niekorzystnej sytuacji i stwarzać mu możliwość zwiększenia odszkodowania przez przeinwestowanie przy okazji zakupu obciążonych ryzykiem inwestycyjnym dóbr, nawet w przypadku wysokiej jakości audytu.

W zaprezentowanym przez badacza modelu (na który składają się sztywne zasady odpowiedzialności i w którym miara szkody pozostaje niezależna od wyników bieżącego inwestowania), prawo może stymulować społecznie optymalny poziom inwestycji, który wciąż pozostanie dla audytora motywujący do wyęźnionego wysiłku, na społecznie optymalnym poziomie.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że wysoka jakość audytu, jak dowiedziono w kolejnym badaniu, nie zawsze chroni audytora przed prawną odpowiedzialnością⁶. W Stanach Zjednoczonych zasadą jest odpowiedzialność audytora za straty klienta tylko wtedy, gdy jakość przeprowadzonego audytu nie spełniała standardów rzetelności (*standards of care*). Jednak jak pokazały wyniki badania, to obserwowane *ex post* konsekwencje porażki audytu mogą wpłynąć na poziom standardów rzetelności, których sędziowie wymagają od audytora. W szczególności, jak wykazały wyniki badań, sędziowie wymagali wyższych standardów od audytorów jeśli konsekwencje ich błędów były poważniejsze. Ponadto, gdy konsekwencje te były poważne, ocena audytora przez sędziego nie zależała od jakości przeprowadzonego audytu – audytorzy, którzy przeprowadzili lepsze jakościowo audyty byli oceniani tak samo negatywnie, jak ci, których audyt był jakościowo

⁴ P. Coram, J. Ng, D. R. Woodliff: *The effect of risk of misstatement on the propensity to commit reduced audit quality acts under time budget pressure*, „Auditing” nr 23(2)/2004, s. 159-167.

⁵ R. Schwartz: *Legal regimes, audit quality and investment*, „Accounting Review” nr 72(3)/1997, s. 385-406.

⁶ K. Kadous: *The effects of audit quality and consequence severity on juror evaluations of auditor responsibility for plaintiff losses*, „Accounting Review” nr 75(3)/2000, s. 327-341.

gorszy. Bardziej przychylne oceny uzyskali wykonawcy lepszej jakości audytów w sytuacji, gdy błędy w audycie prowadziły do jedynie umiarkowanego negatywnych konsekwencji.

Prawne gwarancje niezależności ważne dla jakości audytów NOK

Troje uczonych z Australii i Cypru przyrzekało się atrybutom jakości audytu dokonywanego przez najwyższe organy kontroli (NOK) państw Unii Europejskiej i Europejski Trybunał Obrachunkowy⁷. Za takie atrybuty uznali 30 cech/właściwości (ujętych w pięć grup) gwarantowanych w aktach prawnych konstytuujących poszczególne NOK, w szczególności warunki zapewniające im niezależność od władzy wykonawczej (rządowej), ustanawiające natomiast odpowiedzialność przed parlamentem.

Wnioski naukowców z przeprowadzonej analizy wskazują, że poza przypadkami, w których krajowa legislacja milczy na temat niektórych z tak zdefiniowanych atrybutów jakości audytu, generalnie NOK państw Unii Europejskiej mają zapewnione adekwatne warunki niezależności od władzy wykonawczej. Z drugiej strony naukowcy podkreślają, że warunki odpowiedzialności przed parlamentami okazują się nieco słabsze. Badacze do wyników badań poczynili zastrzeżenie, że w przypadkach poszczególnych NOK

faktyczna praktyka funkcjonowania ich oraz ich otoczenia może nie do końca odpowiadać literalnym zapisom prawa.

Jakość audytu wewnętrznego i zakres współpracy z audytorem zewnętrznym

Jakość audytu wewnętrznego, czy precyzyjniej – postrzeganie audytorów wewnętrznych przez audytorów zewnętrznych różni się w zależności od roli audytora wewnętrznego⁸. Używanie przez firmy funkcji audytu wewnętrznego jako pola treningu dla przyszłych menadżerów wpływa nie tylko na postrzeganie funkcji audytu wewnętrznego w danej firmie przez audytorów zewnętrznych, ale także na poziom pobieranych przez nich opłat za audyt.

Audytorzy zewnętrzni obciążają wyższymi opłatami firmy używające funkcji audytu wewnętrznego (w szczególności posady szefa audytorów wewnętrznych) jako „poligonu” dla kadry zarządzającej. Przyczyną jest tu postrzeganie przez podmiot zewnętrzny audytorów wewnętrznych „praktykujących” przed objęciem innej funkcji jako mniej obiektywnych, choć nie mniej kompetentnych niż ich koledzy realizujący zadania audytu wewnętrznego, bez celu w postaci treningu przed objęciem posady menadżera.

Ciekawe wyniki badań poświęconych jakości audytu wewnętrznego w sytuacji zlecania usług z tego zakresu na zewnątrz

⁷ C. Clark, M. De Martinis, M. Krambia-Kapardis: *Audit quality attributes of European Union Supreme Audit Institutions*, „European Business Review” nr 19(1)/2007, s. 40-71.

⁸ W. F. Messier, Jr., J. K. Reynolds, C. A. Simon, D. A. Wood: *The effect of using the internal audit function as a management training ground on the external auditor's reliance decision*, „Accounting Review” nr 86(6) /2011, s. 2131-2154.

firmy zaprezentowali kolejni amerykańscy naukowcy⁹. Wynikało z nich, że w firmach, w których funkcjonowały efektywne komitety audytu (czyli niezależne, często się spotykające i uwzględniające w swym gronie eksperta z dziedziny finansów), było mniejsze prawdopodobieństwo outsourcingu rutynowych działań z zakresu audytu wewnętrznego zewnętrznym audytorom. Takiej relacji nie odnotowano w przypadku zlecania wyspecjalizowanych, dotyczących jednorazowych projektów, usług z obszaru audytu wewnętrznego. I to nie tylko w stosunku do audytorów zewnętrznych, ale także dostawców podobnych usług, niebędących audytorami.

Wyniki badań można interpretować w ten sposób, że zlecenie na zewnątrz rutynowych zadań bardziej uprawdopodobnia powstanie ekonomicznych więzi pomiędzy partnerami i potencjalnych zagrożeń dla niezależności audytora wewnętrznego. Z drugiej strony, finansowe sprawozdania audytowane przez audytora, z którym firma rozszerza współpracę na dłuższy czas, są postrzegane (przez inwestorów, niezależne agencje ratingowe i analityków finansowych) jako bardziej wiarygodne¹⁰. Wielu uczestników rynku widzi w dłuższej współpracy z audytorem czynnik mający korzystny wpływ na jakość audytu.

Kwestię związku pomiędzy stałą współpracą z audytorem a jakością audytu, wynikającą z opinii działających firm, poruszali także W. Robert Knechel i Ann Vanstraelen. Badacze ci zaznaczyli, że dotychczasowe analizy sugerują, iż długotrwała współpraca z audytorem nie ma złego wpływu na jakość audytu. Niemniej jednak większość badań bazowała na doświadczeniach amerykańskich, oni zaś postanowili przyjrzeć się tej korelacji w odniesieniu do prywatnych (i generalnie mniejszych niż uwzględniane w większości dotychczasowych badań) firm belgijskich, to jest w środowisku (wykazującym bodźce dla audytora preferujące unikanie sporu z klientem i jego utraty), gdzie, jak sądzili naukowcy, prawdopodobieństwo niekorzystnego wpływu długotrwałej współpracy z audytorem na jakość audytu jest większe¹¹.

Badając próbę firm zarówno zainteresowanych, jak i niezainteresowanych bankructwem, naukowcy dowiedli, że audytorzy nie stają się wraz z upływem czasu mniej niezależni, ale też nie stają się lepsi w przewidywaniu bankructwa. Wyniki badań obalają twierdzenie, że długotrwała relacja klienta z audytorem obniża jakość audytu. Zaznaczyć też należy, że dowody, by długość współpracy z audytorem podwyższała lub obniżała jakość jego pracy, są słabe.

⁹ L. J. Abbott, S. Parker, G. F. Peters, D. V. Rama: *Corporate governance, audit quality, and the sarbanes-oxley act. Evidence from internal audit outsourcing*, „Accounting Review” nr 82(4)/2007, s. 803-835.

¹⁰ A. Ghosh, D. Moon: *Auditor tenure and perceptions of audit quality*, „Accounting Review” nr 80(2)/2005, s. 585-612.

¹¹ W. R. Knechel, A. Vanstraelen: *The relationship between auditor tenure and audit quality implied by going concern opinions*, „Auditing” nr 26(1)/2007, s. 113-131.

Nie ma audytu bez audytora

Oczywiście na jakość audytu musi mieć wpływ konkretny indywidualny audytor. Efekty jego wpływu na audyt mają wymiar ekonomiczny i są statystycznie znaczące¹²; są wyraźne zarówno w dużych, jak i małych firmach audytorskich. Naukowcy przekonują, że wpływ ten może częściowo wyjaśniać charakterystyka audytora, na którą składają się: kontekst edukacyjny, doświadczenie zawodowe w firmach Big N, pozycja w firmie czy przynależność polityczna (zaznaczono, że do zbadania pozostaje ewentualny wpływ innych elementów indywidualnej charakterystyki audytora, takich jak: ścieżka kariery, powiązania społeczne czy rodzinne). Stwierdzono, że podpisujący sprawozdania audytorzy, którzy są także partnerami w firmie albo którzy w trakcie studiów zetknęli się z zachodnim systemem rachunkowym (badania uwzględniały dane 800 chińskich audytorów) lub którzy pracowali dla międzynarodowych firm z grona Big N, są bardziej zachowawczy, podczas gdy audytorzy z dyplomem magistra lub wyższym albo afiliowani politycznie preferują model agresywny. Dostrzeżono związek pomiędzy preferencjami dla agresywniejszych zachowań audytora a prawdopodobieństwem regulacyjnych sankcji za problematyczne audyty i częstotliwością kolejnych korekt wyolbrzymionych zysków czy udziałów. Rezultaty analiz przekonują, że

indywidualne charakterystyki audytorów wpływają na ich osady i decyzje, ostatecznie tłumacząc różnice w jakości audytów pomiędzy ich wykonawcami. W konsekwencji autorzy badań podkreślają wagę nadzoru i zrozumienia jakości audytu na poziomie indywidualnego audytora. Jako ważne pytania do postawienia w przyszłości wskazano kwestie związane z ewentualnym strategicznym łączeniem przez firmy audytorskie audytorów różniących się stylami, w celu zminimalizowania odchyleń pomiędzy poszczególnymi audytami i pożądaną jakością audytu, ustanawianą przez firmę.

Nie każdemu zależy na dobrym audycie

Rezultaty badań wskazują, że na poprawę jakości audytu tym większa jest presja ze strony klienta, im bardziej preferowany jest zachowawczy/ostrożny model audytu (*auditor conservatism*). Natomiast klient wywiera tym większą presję na osłabienie jakości badania audytowego, im bardziej pożądaną jest agresywne podejście audytora¹³. W tych samych badaniach podkreśla się, że większą skłonność do wyboru audytora zachowawczego mają firmy o wysokim ryzyku biznesowym, podczas gdy te o niskim ryzyku preferują audytorów z podejściem agresywniejszym.

Na marginesie badacze dowodzą, że ustawowe¹⁴ ograniczenia związane ze

¹² F. A. Gul, D. Wu, Z. Yang: *Do individual auditors affect audit quality? Evidence from archival data*, „Accounting Review” nr 88(6)/2013, s. 1993-2023.

¹³ T. Lu, H. Sapa: *Auditor conservatism and investment efficiency*, „Accounting Review” nr 84(6)/2009, s. 1933-1958.

¹⁴ Badacze nawiązują tutaj do wprowadzonej w USA po skandalu z udziałem jednej z wiodących firm audytorskich na świecie (Arthur Andersen), ustawy Sarbanes-Oxley Act, regulującej praktyki finansowe i ład korporacyjny.

świadczeniem usług nieaudytorskich przez audytorów mogą obniżyć jakość audytu i niszczyć efektywność inwestycyjną. Naukowcy z amerykańskich uniwersytetów postanowili prześledzić relacje pomiędzy wynagrodzeniem audytora a jakością jego pracy¹⁵. Zaobserwowali statystycznie znaczącą, pozytywną relację pomiędzy całościową kwotą wynagrodzenia audytora (za audytorskie i nieaudytorskie usługi) a jakością audytu i wyciągnęli wniosek, że jakość ta bardziej wiąże się z czynnikami ekonomicznymi niż reputacją audytora. Tymczasem to właśnie prestiż, związany ze spodziewaną jakością audytu wiodących firm audytorskich, tłumaczy wyniki badań dotyczących zaufania inwestorów skorelowanego z poziomem (w sensie wielkości, a nie jakości) świadczonych przez audytorów usług nieaudytowych¹⁶.

Na podstawie 840 przebadanych firm australijskich odnotowano, że wiarygodność danych dotyczących zysku jest słabsza w przypadku firm, które korzystają w większej części z usług nieaudytowych realizowanych przez ich zewnętrznych audytorów, przy czym zależność ta jest mniej widoczna u podmiotów audytowanych przez tak zwaną wielką szóstkę. Badacze podkreślają, że odwrotny wpływ korzystania z usług *non-audit* na zaufanie inwestorów jest prawdopodobnie poważniejszy, kiedy usługi te zapewniane są przez

firmy audytorskie niezaliczane do „wielkiej szóstki”.

Słabość audytu bywa zaraźliwa

Czy istnienie w biurze audytora niskiej jakości audytu może powodować „epidemię” niskiej jakości innych audytów przeprowadzanych równocześnie przez to biuro? Zdaniem amerykańskich naukowców, takie właśnie wnioski można wyciągać z przeprowadzonych przez nich badań¹⁷. Zdefiniowali oni niską jakość audytu przez istnienie jednego lub więcej klientów biura z wyolbrzymionymi zyskami, ujętymi w sprawozdaniu finansowym, które były następnie korygowane w dół. Autorzy udokumentowali, że poziom jakości badań w odniesieniu do audytowanych zysków był niższy dla klientów w tych biurach audytorskich i latach, w których pojawiały się już błędy w raportach, w porównaniu z kontrolowaną próbą biur i lat, w których nie było konieczności prostowania sprawozdań.

W jednostkach, które zanotowały porażkę audytując klienta, inni klienci tego biura (w tym samym roku) odnotowywali wyższy poziom wyolbrzymionych zysków niż miało to miejsce w przypadku klientów biur, gdzie nie notowano konieczności naprawiania błędów. Efekt ten trwał do pięciu kolejnych lat, co dało asumpt do twierdzenia, że firmy audytorskie nie identyfikują i nie reagują natychmiastowo

¹⁵ R. Hoitash, A. Markelevich, C. A. Barragato: *Auditor fees and audit quality*, „Managerial Auditing Journal” nr 22(8)/2007, s. 761-786.

¹⁶ F. A. Gul, J. Tsui, D. S. Dhaliwal: *Non-audit services, auditor quality and the value relevance of earnings*, „Accounting and Finance” nr 46(5)/2006, s. 797-817.

¹⁷ J. R. Francis, P. N. Michas: *The contagion effect of low-quality audits*, „Accounting Review” nr 88(2)/2013, s. 521-552.

na „zaraźliwy” problem jakości audytu. Wyniki badań wykazały też, że biuro, które w danym roku miało klienta ze sprawozdaniem finansowym, w stosunku do którego odnotowano konieczność wniesienia poprawki, wykazywało prawdopodobieństwo odnotowania kolejnych, nowych poprawek u klienta na przestrzeni kolejnych pięciu lat fiskalnych. Podsumowując, niektóre biura mają systematyczne problemy z jakością audytów i problemy te nie ustępują z upływem czasu.

Dobra rada przyda się nawet specjalście

Audytorzy często korzystają z nieformalnych rad kolegów, by poprawić jakość własnych osądów. Niektórzy naukowcy wskazują na istnienie tak zwanego heurystycznego zaufania (*trust heuristic*) pośród audytorów uzyskujących rady od doradców, z którymi łączą ich więzi społeczne¹⁸. Ten heurystyczny wymiar ma być ewidentny wśród „nieszpecjalistów”, którzy ważą rady odpowiednio do ich zasadności, gdy otrzymują je od doradców, z którymi są słabiej społecznie związani. Jednocześnie ponoszą porażkę w obiektywnym szacowaniu jakości rady i jej wagi, kiedy pochodzi ona od doradcy, z którym łączą ich silniejsze więzi społeczne.

Niezależnie od zasadności udzielonej rady, uznają ją za istotną, nawet gdy jest gorzej uzasadniona. To zjawisko bywa kłopotliwe, ponieważ implikuje zbliżone prawdopodobieństwo przyjmowania

przez audytora zarówno słabiej, jak i lepiej uzasadnionej rady od doradcy, z którym czuje się związany. Co więcej „heurystyczne zaufanie” tłumaczy także szacowanie przez audytorów „nieszpecjalistów” jakości rady, wskazuje, że więzi społeczne utrudniają obiektywne postępowanie z nową informacją.

Szacunki „nieszpecjalistów” dotyczące jakości rad i ich wagi są natomiast pozytywnie i znacząco skorelowane niezależnie od siły więzi z doradcą. Miary te nie są znacząco skorelowane w przypadku specjalistów, którzy otrzymują radę od silniej związanego doradcy. Specjaliści, mniej skłonni do „heurystycznej ufności” w wagę rady, wykazują niespójność w waleniu rad i ocenie ich jakości.

W szczególności nie biorą pod uwagę uzasadnionych rad, udzielnych przez silniej związanych społecznie z nimi doradców, chociaż oceniają je jako cechujące się relatywnie wysoką jakością. Może to oczywiście powodować problemy w kwestii jakości audytu, związane z potencjalnymi trudnościami w przekonaniu wyspecjalizowanego audytora do przyjęcia wysoko-jakościowej rady, kiedy pochodzi ona od audytora silniej związanego społecznymi więzami.

Badania wykazały, że specjaliści częściej pomijali niż akceptowali rady, które oceniali jako relatywnie wysokiej jakości i uznawali za pochodzące od relatywnie kompetentnego doradcy, pozwalając jednocześnie klientom raportować

¹⁸ K. Kadous, J. Leiby, M. E. Peecher: *How do auditors weight informal contrary advice? The joint influence of advisor social bond and advice justifiability*, „The Accounting Review” Vol. 88, No 6/2013, s. 2061-2087.

agresywniej i potencjalnie zwiększając ryzyko audytu.

Wrażliwość audytora na siłę pełnionych w firmie ról

Audytora jest wrażliwy na ład korporacyjny (*corporate governance*) badanej firmy¹⁹. Role, które w strukturze organizacyjnej przyjmuje zarząd przedsiębiorstwa wpływają na szacowanie przez audytora ryzyka i decyzje związane z programowaniem audytu. Badania wykazały, że na oszacowanie przez audytora ryzyka nieodłącznego²⁰ nie miało znaczącego wpływu to, że zarząd firmy przyjmował rolę korporacyjnego stratega (*resource dependence role*). Na wyższym poziomie audytorzy szacowali ryzyko kontroli²¹ wówczas, gdy zarząd słabo pełnił rolę korporacyjnego stratega lub rolę monitorującego zarządcy (*agency role*), niż gdy role te były pełnione silnie. Zarówno rola zarządu firmy jako stratega, jak i zarządcy miały znaczący wpływ na decyzje związane z planowaniem programu audytu. Kiedy role te były silne w obu kierunkach, nie tylko ryzyko kontroli szacowano na najniższym poziomie, ale także audytorzy zmniejszali planowany wymiar pracochłonności audytu. W innych warunkach (oceny przez audytora zarządu jako słabszego czy to z uwagi na rolę stratega czy zarządcy) planowany nakład pracy zwiększał się.

Duży i wyspecjalizowany może więcej

Jedną z częściej poruszanych w artykułach naukowych zależności jest związek pomiędzy jakością audytu a wielkością firmy audytorskiej. Jagan Krishnan i Paul C. Schauer kwestię tę analizowali na przykładzie podmiotów z sektora non-profit²². Za miarę jakości audytu przeprowadzanego w tych jednostkach przyjęli stosowanie się przez nie do ośmiu wymogów raportowania według amerykańskich standardów rachunkowości. Spośród owych ośmiu wymogów niezgodność była najwyższa w stosunku do tych, które najbardziej odnosiły się do sektora non-profit, na przykład ujawnień dotyczących udzielanych rękojmi i czynionych darowizn. Jednak rozmiar tych niezgodności zmniejszał się wraz ze wzrostem wielkości firm audytorskich – od małych, przez duże, aż po należące do „wielkiej szóstki”. Jednym z korelatów potwierdzających tę zależność jest liczba zatrudnianych ekspertów. Co ciekawe, o ile wielkość klienta i jego zdrowa kondycja finansowa pozytywnie wpływają na jakość audytu, o tyle już jego zamożność wykazuje korelację negatywną.

W większości przypadków pozytywny związek wykazano też pomiędzy jakością audytu a udziałem firmy audytorskiej w procesie ewaluacji. Jere R. Francis i Michael D. Yu dowodzą nawet, że większe biura w ramach jednej firmy (badano

¹⁹ J. R. Cohen, G. Krishnamoorthy, A. M. Wright: *The Impact of Roles of the Board on Auditors' Risk Assessments and Program Planning Decisions*, „Auditing” nr 26(1)/2007, s. 91-112.

²⁰ Tj. ryzyka niedającego się wyeliminować pomimo stosowania systemu kontroli wewnętrznej.

²¹ Tj. ryzyka słabości systemu kontroli wewnętrznej.

²² J. Krishnan, P. C. Schauer: *The differentiation of quality among auditors. Evidence from the not-for-profit sector*, „Auditing” nr 19(2)/2000.

biura firm z tzw. wielkiej czwórki) zapewniają lepszą jakość audytu²³. W wypadku większych biur firm audytorskich bardziej prawdopodobne jest wydanie raportu potwierdzającego zasadę kontynuacji działania audytowanej firmy, a ich klienci dowodzą mniej agresywnego zachowania w zakresie fałszowania sprawozdań finansowych. Badacze podkreślają przy tym, że choć dowody sugerują, iż jakość audytu jest przeciętnie lepsza w przypadku większych biur firm audytorskich, to nie twierdzą, że jego jakość jest nieakceptowalnie niska w przypadku biur mniejszych. Tę uwagę można także odnieść do wielkości firm jako takich (a nie tylko biur w ich ramach). Tak wynika z badań naukowców²⁴, którzy wskazują na pozytywną zależność pomiędzy trafniejszym prognozowaniem zysków podmiotów a przeprowadzanymi w nich (postrzeganymi jako wysokojakościowe) audytami, zarówno przez firmy z „wielkiej piątki”, jak i firmy spoza tego grona, ale wyspecjalizowane w określonych obszarach.

Kwestie branżowej specjalizacji audytora były również przedmiotem analiz W. Roberta Knechela, Vica Naikera i Gaila Pacheco. Wskazują oni, że zmiany audytora w obrębie firm zaliczanych do „wielkiej czwórki” skutkują w stosunku do audytowanych podmiotów znaczącymi, pozytywnymi reakcjami rynku kapitałowego,

o ile firma audytorska będąca sukcesorem jest branżowym specjalistą²⁵. Korelacja negatywna jest obserwowana, gdy zmiana dokonywana jest w kierunku niewyspecjalizowanego audytora.

Kwestia zmiany postrzeganej jakości audytu stanowi, zgodnie z przeprowadzonymi przez badaczy dowodami, zmienną, która zwiększa prawdopodobieństwo reakcji rynku w większym stopniu niż różnice kosztowe wynikające z zatrudnienia wyspecjalizowanego audytora. Największe negatywne reakcje rynku odnotowywały podmioty, które zmieniały wyspecjalizowanego audytora z „wielkiej czwórki” na audytora spoza tego grona. Badania pokazały też jednak, co zaskoczyło ich autorów, że najbardziej pozytywne reakcje rynku odnotowywano w odpowiedzi na zmianę audytora wywodzącego się spoza „wielkiej czwórki” na audytora do niej zaliczanego, chociaż niebędącego specjalistą w branży. To, zdaniem naukowców, sugeruje, że rynek odbiera różnice w jakości audytu na podstawie branżowej specjalizacji, odpowiednio do wyceny wartości rynkowej przedsiębiorstwa. Jakość audytu utożsamiana jest z przynależnością audytora do „wielkiej szóstki” również w przypadku badań wykazujących wpływ jakości audytu (czy jak piszą autorzy – audytora) na finansowe decyzje przedsiębiorstw²⁶. Badacze dowodzą, że wyższy poziom

²³ J. R. Francis, M. D. Yu: *Big 4 office size and audit quality*, „Accounting Review” nr 84(5)/2009, s. 1521-1552.

²⁴ B. K. Behn, J. Choi, T. Kang: *Audit quality and properties of analyst earnings forecasts*, „Accounting Review” nr 83(2)/2008, s. 327-349.

²⁵ W. R. Knechel, V. Naiker, G. Pacheco: *Does auditor industry specialization matter? Evidence from market reaction to auditor switches*, „Auditing” nr 26(1)/2007, s. 19-45.

²⁶ X. Chang, S. Dasgupta, G. Hilary: *The effect of auditor quality on financing decisions*, „Accounting Review” nr 84(4)/2009, s. 1085-1117.

audytu zmniejsza wpływ warunków rynkowych na decyzje finansowe klienta i strukturę jego kapitału. Przedsiębiorstwa audytowane przez „wielką szóstkę” wykazują większe prawdopodobieństwo emitowania udziałów w przeciwieństwie do zaciągania długu, niż podmioty audytowane przez małe firmy audytorskie. Audytowani przez „wielką szóstkę” byli zdolni do większej emisji udziałów, niż miało to miejsce w wypadku firm audytowanych przez audytorów mniejszych, przy czym różnica ta zmniejszała się kiedy poprawiały się warunki rynkowe.

Duży potrzebuje sprzyjających warunków dla zapewnienia jakości audytu

Ważnym determinantem jakości audytu realizowanego przez firmy zaliczane do „wielkiej czwórki” jest stopień rozwoju środowiska/ profesjonalizacji audytu (*audit profession development*) w danym kraju²⁷. Zależność ta nie dotyczy pozostałych firm audytorskich. Dla klientów audytowanych przez „wielką czwórkę” jakość audytu jest wyższa w krajach z bardziej rozwiniętym środowiskiem audytu. W tych krajach jest też większe prawdopodobieństwo, że klient zatrudni audytora z „wielkiej czwórki”. To z kolei sugeruje, że wyłączenie takiej firmy stanowi bardziej wiarygodny sygnał lepszej jakości raportów finansowych gdy stopień rozwoju środowiska audytu w danym kraju umożliwia przeprowadzanie wysokiej jakości audytów i zapewnia do tego bodźce.

Wyniki przeglądu nieco rozczarowujące

Zakres tematyczny wyników opublikowanych badań, szerzej cytowanych przez innych autorów i prezentowanych w renomowanych na świecie czasopismach, okazuje się zaskakująco ubogi we właściwym dla niniejszego artykułu przedmiocie. Kwestie jakości audytu i kontroli (*audit/inspection quality*) zajmują naukowców prawie jednowymiarowo. Koncentrują się oni na audycie finansowym przeprowadzanym przez podmioty komercyjne (firmy audytorskie i konsultingowe) i obejmującym w większości wypadków także podmioty komercyjne, w szczególności spółki giełdowe. Również geograficzny obszar badań jest raczej jednorodny, obejmuje przede wszystkim zagadnienia istotne dla rynku amerykańskiego, ewentualnie do niego porównywanego czy w inny sposób wiążanego. Akurat ta ostatnia konstatacja specjalnie nie dziwi, zważywszy na światowe uwarunkowania, uwzględniające siłę gospodarki i stopień rozwoju branży konsultingowo-audytorskiej.

Jak wspomniano, uwaga naukowców analizujących wpływ rozmaitych czynników na jakość audytu i kontroli (a także wpływ jakości audytu i kontroli na inne aspekty rynkowego funkcjonowania przedsiębiorstw) skupiona została na zagadnieniu audytu finansowego. Tymczasem nowoczesny audyt to audyt, dla którego podstawą badania są systemy kontroli²⁸. System kontroli wewnętrznej jest zaś definiowany jako

²⁷ P. N. Michas: *The importance of audit profession development in emerging market countries*, „Accounting Review” nr 86(5)/2011, s. 1731-1764.

²⁸ K. Knedler, M. Stasik: *Audyt wewnętrzny w praktyce*, Polska Akademia Rachunkowości S.A., Łódź 2010.

proces inicjowany przez radę nadzorczą, zarząd lub pracowników, zaprojektowany w celu dostarczenia obiektywnego zapewnienia, że możliwe jest osiągnięcie celów w następujących kategoriach: efektywność i wydajność operacji, wiarygodność sprawozdawczości finansowej, zgodność z odpowiednimi przepisami prawa i regulacjami²⁹. Obok zatem ważnego problemu audytu finansowego (badającego elementy systemu kontroli wewnętrznej, mające zapewnić wiarygodność sprawozdawczości finansowej) mamy nie mniej istotne funkcje audytu operacyjnego (związanego z działaniem systemu kontroli na rzecz efektywności i wydajności operacji) oraz audytu zgodności z prawem (zapewnienie przez system kontroli wewnętrznej, podczas realizacji operacji, przestrzegania przepisów prawa i innych odpowiednich regulacji). Mamy także, niestety również prawie nieobecne w obszarze światowych zainteresowań naukowych, zagadnienie jakości kontroli. Kontroli w rozumieniu innym, niż w opisanym powyżej podejściu zaczerpniętym z nauk o zarządzaniu a właściwym naukom administracyjno-prawnym, widzącym w kontroli ogół czynności zmierzających do ustalenia stanu faktycznego, połączony z porównaniem stanu istniejącego ze stanem pożądanym³⁰. Połączony także z wydaniem oceny, uwzględniający przyjęte kryteria, wśród których najczęściej spotyka się: legalność, celowość, rzetelność, gospodarność³¹.

Chociaż często spotykane kategorie kontroli: wykonania zadań, zgodności czy finansowa przypominają te znane z funkcji audytu (operacyjnego, zgodności z prawem i finansowego), to kontrola, w przeciwieństwie do audytu, skoncentrowanego głównie na usprawnieniu działalności i ulepszeniu systemu, jest bardziej nastawiona na wykrycie konkretnej nieprawidłowości.

Warto zaznaczyć, że zarówno kwestie klasycznej kontroli, jak i audytu, nie są jedynie domeną podmiotów komercyjnych, zarówno w wymiarze ich wykonawców, jak i beneficjentów. Na przykład we wszystkich krajach członkowskich Unii Europejskiej funkcjonują najwyższe organy kontroli państwowej, a w organizacji INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) zrzeszonych jest ich 195.

Naukowcy prowadzący badania w tym obszarze, jak choćby cytowani wcześniej Colin Clark, Michael De Martinis i Maria Krambia-Kapardis, należą jednak do wyjątków. Tymczasem wiele regulacji związanych z funkcjonowaniem kontroli i audytu w odniesieniu do jednostek sektora finansów publicznych inspirowana jest rozwiązaniami obecnymi w przestrzeni komercyjnej. Na przykład, znana z polskiej ustawy o finansach publicznych kontrola zarządcza jest niejako synonimem opisanej powyżej kontroli wewnętrznej. Z kolei definicje związane z kontrolą zarządczą, ujmowane w polskich krajowych standardach,

²⁹ Komitet Organizacji Sponsorujących Komisję Treadway COSO, *Kontrola wewnętrzna – zintegrowana struktura ramowa*, WEMA Wydawnictwo – Poligrafia Sp. z o.o., Warszawa 2008.

³⁰ E. Iserzon: *Prawo administracyjne*, Warszawa 1968.

³¹ J. Jagielski: *Kontrola administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2012.

wzorowane są na międzynarodowych standardach dotyczących kontroli wewnętrznej. Podobnie rzecz się ma w odniesieniu do audytu wewnętrznego, którego definicje, na przykład amerykańskiego Instytutu Audytorów Wewnętrznych (IIA), zapisane w wyżej wymienionej ustawie, nie różnią się co do istoty zagadnienia, inaczej rozkładają jedynie akcenty. Niestety zagadnienia jakości audytu i kontroli w odniesieniu do podmiotów ze sfery administracji publicznej czy, podobnie jak opisane wcześniej tematy niektórych funkcji audytu i kontroli, nie znajdują specjalnego zainteresowania u autorów badań naukowych publikujących w języku angielskim. Nie znaczy to, że nie ma publikacji naukowych poruszających tę tematykę. Jest nawet czasopismo naukowe „International Journal of Government Auditing”, stanowiące swoiste forum branżowe audytorów/kontrolerów NOK. Choć kwestie jakości audytu i kontroli stanowią istotną część publikacji, to jednak nawet w tak wyspecjalizowanym piśmie teksty naukowe bazują bardziej na doświadczeniach i opiniach ich twórców niż na przeprowadzonych badaniach. Nie umniejsza to oczywiście w niczym ich wartości poznawczej, ale w moim przekonaniu, stanowią one bardziej inspirację do prowadzenia badań potwierdzających lub falsyfikujących twierdzenia autorów niż prezentację gotowych wyników.

Nie wszystkie wyniki bezużyteczne

Nie jest bynajmniej tak, że przeprowadzona na potrzeby niniejszego artykułu kwerenda nie przyniosła żadnych, mających bardziej uniwersalne zastosowanie wyników badań.

Pierwsza konstatacja jest taka, że jakość audytu jest zagadnieniem słabo dającym się zmierzyć. W istocie najczęściej jego miarą są szacunki, subiektywnego z natury, postrzegania poziomu owej jakości. Choć oddać naukowcom należy, że próbują poszukiwać bardziej zobiektywizowanych wskaźników – jak na przykład poziom zgodności z wymogami standardów rachunkowości czy zaistnienie faktu i poziom przeszacowania zysku klienta połączony z koniecznością późniejszego jego prostowania. Dla osób odpowiedzialnych za zapewnienie jakości projektowanych i prowadzonych postępowań w podmiotach wykonujących zadania z zakresu audytu i kontroli ciekawą podstawą do refleksji będą wyniki badań Hansa Blokdijsa, Freda Driehuisa, Dana A. Simunica i Michaela T. Steina. Przypomnijmy, że dowodzą oni, iż na jakość audytu wpływ ma alokacja wysiłku, który jest nań przeznaczany.

Pozytywne efekty w zakresie jakości audytu wskazywano w przypadkach, gdy więcej wysiłku poświęcano na fazy planowania oraz szacowania i zarządzania ryzykiem, przy jednoczesnym mniejszym zaangażowaniu w fazy związane z konkretnym badaniem/testowaniem, a także kończącym proces audytu. Procentuje zatem podejście kontekstualne, a nie proceduralne. Oczywiście domniemywać należy, że pozytywna korelacja pomiędzy poziomem wysiłku i ukierunkowaniem go na etapy „myślenia” w audycie czy kontroli ma charakter związku krzywoliniowego i dla określenia jego optymalnych wartości przydałyby się dalsze badania. Zdecydowanie warto też na etapie planowania pracochłonności audytu czy kontroli

pokusić się o próbę oszacowania poziomu zaufania do systemu kontroli wewnętrznej badanego podmiotu i uwzględnić te szacunki w procesie planowania. Pewnych wskazówek w tym zakresie dostarczają Jeffrey R. Cohen, Ganesh Krishnamoorthy i Arnold M. Wright. Wyniki ich badań pokazują, że audytorzy ryzyko kontroli szacują na wyższym poziomie, gdy role zarządu planowanego do badania podmiotu (niezależnie, czy jest to rola stratega, czy zarządcy) są pełnione słabo (w szczególności gdy wynika to ze struktury organizacyjnej – ładu korporacyjnego). Audytorzy planują też w takiej sytuacji większy nakład pracy przy audycie.

Podobnie przy projektowaniu czasochłonności audytu czy kontroli należy wziąć pod uwagę ewentualne skutki wpływu presji czasu na jakość przeprowadzanego audytu, o czym pisali Paul Coram, Juliana Ng i David R. Woodliff. Szczególną ostrożność, ograniczając planowany czas audytu i kontroli, powinni wykazać planiści w sytuacji, gdy akceptacja wątpliwych dowodów badania audytowego czy kontrolnego może w istotny sposób wypaczyć jego wyniki. Dla zarządzających doborem zespołów audytorskich i kontrolnych wartościowe mogą być rezultaty badań Ferdinanda A. Gula, Donghui'ego Wu i Zhifenga Yanga.

Pamiętając, że indywidualne charakterystyki audytorów/kontrolerów, skutkujące skłonnością do bardziej zachowawczo lub agresywnie formułowanych ocen, wpływają na różną jakość audytów czy kontroli, warto rozważać łączenie audytorów i kontrolerów różniących się stylami, w celu zminimalizowania odchyień pomiędzy wynikami poszczególnych audytów

czy kontroli a pożądaną jakością badania, ustanawianą przez firmę czy instytucję audytorsko-kontrolną. W opisanych w artykule wynikach badań znajdziemy też wskazówki dla osób odpowiedzialnych za nadzór w zakresie prawidłowego uwzględnienia efektów opiniowania czy to programów audytów/kontroli, czy dokumentów prezentujących ich wyniki. Badania Kathryn Kadous, Justina Leiby'ego i Marka E. Peechera sugerują, by zwrócić szczególną uwagę na rzetelne uwzględnianie uwag/rad przez wysoko kwalifikowanych audytorów/kontrolerów (wykazujących tendencje do pomijania uwag, pomimo ich wysokiej jakości), a także na prawidłowość oceny przez mniej wykwalifikowanych audytorów/kontrolerów wagi i jakości zgłoszonych uwag/rad (ponieważ wykazują oni w określonych sytuacjach problemy z właściwą ich oceną).

Na koniec wnioski do rozważenia przez odpowiedzialnych za zapewnienie utrzymania wymaganych przez daną firmę audytorską czy organ kontroli standardów jakości audytów i kontroli przez wyodrębnione w ich ramach biura czy departamenty. Jeśli przyjąć zaprezentowane przez Jerea R. Francisa i Paula N. Michasa dowody na „zaraźliwość” w ramach jednego biura (danej firmy audytorskiej) niską jakością audytów, pod roz wagę należałoby wziąć systematyczny monitoring jakości przeprowadzanych audytów i kontroli na poziomie poszczególnych biur/departamentów. Za miarę poziomu jakości audytu można, jak zrobili to amerykańscy naukowcy, przyjąć w odniesieniu do audytorów komercyjnych fakt zaistnienia (oraz liczbę takich faktów) i skalę przeszacowania zysków klienta, skutkujące koniecznością korekty

sprawozdań finansowych. W państwowych organach kontroli, w ramach których funkcjonują organy odwoławcze (np. komisje rozstrzygające), taką miarą mogłyby być proporcje zastrzeżeń uwzględnianych do nieuwzględnianych przez organy odwoławcze, zgłaszanych przez podmioty kontrolowane. Logiczną konsekwencją wyników takiego monitoringu powinno być zwrócenie szczególnej uwagi na jakość audytów i kontroli przeprowadzanych

przez biura/departamenty, które podane wyżej wskaźniki odnotowały na najwyższym poziomie.

TOMASZ FRĄTCZAK,
Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego NIK,
doktorant Wydziału Zarządzania
Uniwersytetu Warszawskiego

Słowa kluczowe: jakość audytu i kontroli, wzory postępowania, normy postępowania, program audytu, audytorzy, ryzyko kontroli

Key words: audit quality, auditors, quality management system, patterns of conduct, norms of conduct, audit risks



Czy można zapobiec niekorzystnym zmianom demograficznym

Koordynacja polityki rodzinnej w Polsce

ELŻBIETA MATUSZEWSKA

PAWEŁ ADAMOWICZ

W obliczu trudnej sytuacji demograficznej polityka rodzinna jest zagadnieniem o zasadniczym znaczeniu dla przyszłości naszego państwa, dlatego też stała się przedmiotem priorytetowej kontroli NIK. Kontrola ta stanowiła szczególne zadanie z uwagi na to, że „polityka rodzinna” to pojęcie funkcjonujące jedynie w przekazie werbalnym, nie ma bowiem rządowego dokumentu określającego całościowo jej założenia i zakres. Jednocześnie do rodzin trafiają znaczne środki publiczne, na podstawie licznych i bardzo zróżnicowanych mechanizmów należących do właściwości kilku resortów. Wysokość tych środków przez długi czas nie była nawet oszacowana i, jak dotychczas, nie przyniosły one zauważalnej poprawy sytuacji rodzin.

Wprowadzenie

Polska znajduje się obecnie w bardzo niekorzystnej sytuacji demograficznej i tylko natychmiastowe podjęcie strategicznych decyzji daje szansę na poprawę tego stanu. Od ponad 20 lat utrzymuje się w naszym kraju okres depresji urodzeniowej – niska liczba urodzeń nie gwarantuje prostej zastępowalności pokoleń, a jednocześnie wydłuża się trwanie życia, co skutkuje – z jednej strony – zmniejszaniem populacji, a z drugiej – starzeniem się społeczeństwa. Skala tych zjawisk powoduje, że stanowią one jedno z głównych zagrożeń rozwojowych dla Polski. Przy utrzymywaniu się obecnych tendencji ludność Polski w 2060 r. zmniejszy się z 38 mln do około 32 mln. Zmieni się również struktura ludności:

znacząco wzrośnie udział osób w wieku poprodukcyjnym, w tym również po 80. roku życia, natomiast zmniejszy się udział dzieci. Nie można też pominąć faktu, że w ostatnich latach ponad 2,3 mln, głównie młodych osób, wyjechało z kraju. Zjawiska te będą niewątpliwie powodować spadek podaży siły roboczej na rynku pracy i utrudnienia w systemie zabezpieczenia społecznego, generując negatywne skutki dla rozwoju gospodarczego kraju. Brak w najbliższej perspektywie zdecydowanych i skutecznych działań zapobiegawczych, gdy wskaźnik dzietności na poziomie 1,27 plasuje Polskę na prawie ostatnim miejscu w Unii Europejskiej i na jednym z ostatnich na świecie, negatywnie wpłynie na sytuację makroekonomiczną kraju.

W przyjętej przez rząd w 2013 r. „Długookresowej strategii rozwoju kraju”¹ poprawa sytuacji demograficznej Polski została uznana za jedno z głównych wyzwań rozwojowych kraju. Według przyjętych założeń, podjęciu tego wyzwania będą sprzyjać: aktywna polityka rodzinna oraz polityka imigracyjna nastawiona na uzupełnianie niedoborów na rynku pracy. Założenia te nie znalazły jednak odzwierciedlenia w praktyce². Zabrakło jednoznacznie określonej polityki rodzinnej, czego konsekwencją jest niewyznaczenie celów działań, uniemożliwiające rzetelne zaprojektowanie ich realizacji oraz ocenę skuteczności.

Pierwszym dokumentem, całościowo prezentującym podejście do polityki rodzinnej w Polsce, był program polityki rodzinnej Prezydenta RP „Dobry klimat dla rodziny” z maja 2013 r. Za główny cel działań prorodzinnych przyjęto w nim zwiększanie dzietności. Wśród 44 rekomendacji znalazły się: upowszechnienie Karty dużej rodziny; wzmocnienie samodzielności mieszkaniowej młodych rodzin; przyjazna rodzicom organizacja czasu pracy; większa dostępność do miejsc edukacji i opieki dla dzieci do 12. roku życia. Status tego dokumentu nie był jednak jasny – nie była to polityka rządowa, której wdrażanie można rozliczać, lecz raczej inspiracja

dla rządu oraz zarys rozwiązań, których wdrażanie chce inicjować lub wspierać Prezydent RP.

Należy zauważyć, że omawiana problematyka jest bardzo dobrze rozpoznana – istnieją liczne opracowania naukowe dotyczące sytuacji demograficznej i rozwiązań prorodzinnych, ale zgromadzona wiedza nie jest wykorzystywana w optymalnym stopniu do kreowania oraz prowadzenia skutecznej i efektywnej polityki rodzinnej. W sposób najbardziej całościowy problemy demograficzne zostały ujęte w dokumencie Rządowej Rady Ludnościowej³ pn. „Założenia polityki ludnościowej Polski 2013”, w którym na podstawie kompleksowej diagnozy sytuacji demograficznej zaproponowano cele i priorytety działań. Pierwszym z czterech przedstawionych celów jest „tworzenie warunków sprzyjających powstawaniu rodzin, przede wszystkim przez zawieranie małżeństw i realizację planów prokreacyjnych”. Dotychczas jednak dokument ten nie został rozpatrzony przez Radę Ministrów.

W związku z wagą zagadnienia polityki rodzinnej obszar ten został uznany za jeden z dwóch najważniejszych w działalności kontrolnej Najwyższej Izby Kontroli w 2014 r. W roku tym, w założeniach do planu pracy Izby przyjęto ryzyko strategiczne pn. „niekorzystne zmiany

¹ *Długookresowa strategia rozwoju kraju. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności* – dokument określający główne kierunki, wyzwania oraz koncepcję rozwoju kraju w perspektywie długookresowej, przyjęty przez Radę Ministrów uchwałą nr 16 z 5.02.2013 r. (dalej w skrócie: „Strategia rozwoju kraju”).

² Artykuł powstał na podstawie *Informacji o wynikach kontroli „Koordynacja polityki rodzinnej w Polsce”*, nr ewid. 67/2015/P/14/046/KPS, opublikowanej w lipcu 2015 r.; Patrz również: *Informacja o wynikach kontroli „Pomoc społeczna dla uchodźców”*, nr ewid. 159/2015/P/14/049/KPS, opublikowana w grudniu 2015 r., <www.nik.gov.pl>.

³ Rządowa Rada Ludnościowa jest organem doradczym Prezesa Rady Ministrów w sprawach dotyczących zagadnień demograficznych i polityki ludnościowej. W 1997 r. przejęła ona zadania Rządowej Komisji Ludnościowej, działającej od 1974 r.



demograficzne” oraz główny obszar kontrolny pn. „polityka rodzinna”. Kontrola pt. „Koordynacja polityki rodzinnej w Polsce” została wprowadzona do planu pracy NIK na 2014 r. jako jedna z dwóch kontroli priorytetowych na ten rok. Jej zasadniczym celem było dokonanie oceny kształtowania i wdrażania polityki rodzinnej w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień związanych z programowaniem i zarządzaniem instrumentami wspierania rodziny oraz ich skutecznością, jak również koordynacją działań w tym zakresie.

Podejście do badań kontrolnych

Główny problem w określeniu podejścia kontrolnego stanowił fakt, że nie wiadomo było, jaki jest zakres rzeczywistych działań państwa składających się na politykę rodzinną. W zależności od przyjętego podejścia, można mówić o wspieraniu wszystkich rodzin, tylko rodzin z dziećmi albo rodzin stanowiących rezerwę prokreacyjną⁴, a w związku z tym – jaki powinien być zakres przedmiotowy i podmiotowy kontroli. Pierwszym etapem prac musiała być więc identyfikacja głównych strumieni środków kierowanych przez państwo do rodzin. Opierała się ona na analizie istniejących regulacji prawnych stanowiących podstawę do przekazywania rodzinom środków publicznych. Analiza wykazała, że na wspieranie rodzin w różnych

aspektach ich funkcjonowania przeznaczane jest corocznie ponad 50 mld zł, w ramach około 50 strumieni finansowych. Środki te pochodzą z różnych źródeł: budżetu państwa, budżetów samorządów oraz funduszy celowych. Nakłady ze strony państwa na rzecz rodzin są rozproszone w kilku częściach budżetowych, których dysponentami są różni ministrowie. Jednocześnie żadne z ministerstw nie pełni funkcji koordynacyjnej. Minister Pracy i Polityki Społecznej, który wydaje się najbardziej właściwy do tej roli, odpowiada jedynie za planowanie i monitorowanie budżetu tylko części tych zadań, na łączną kwotę około 10 mld zł.

Rozproszenie działań na różne resorty spowodowało konieczność zapewnienia odpowiedniej wewnętrznej koordynacji działań NIK. Zagadnienia dotyczące wspierania rodziny leżą w kompetencji kontrolnej różnych departamentów, zatem wypracowanie efektywnego podejścia do badań wymagało odpowiedniego współdziałania w Izbie. W związku z tym Prezes NIK jesienią 2013 r. powołał specjalny zespół, w skład którego weszli przedstawiciele dziesięciu jednostek kontrolnych NIK⁵. Zespół aktywnie pracował przez cały czas trwania kontroli, uczestniczył w opracowaniu założeń tematycznych oraz programu kontroli, w bieżącej koordynacji i analizie ustaleń dokonywanych w toku kontroli,

⁴ Na poziomie społecznym: zasób potencjalnych rodziców, na poziomie indywidualnym: rodziny rezygnujące z posiadania pierwszego lub kolejnego dziecka (za: J.Czapiński: *Rezerwa prokreacyjna* (rozdz. 4.10), *Diagnoza społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków. Raport, [Special issue]*, „Contemporary Economics”, 7, 132-162 DOI: 10.5709/ce.1897-9254.105, wrzesień 2013 r., <<http://www.diagnoza.com/>>).

⁵ Na podstawie zarządzenia nr 75/2013 Prezesa NIK z 13.12.2013 r. w sprawie powołania zespołu ds. przygotowania działań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli w zakresie polityki rodzinnej. W skład zespołu weszło 13 osób, reprezentujących departamenty NIK, w których obszarze działania występują zagadnienia związane z polityką rodzinną.

jak również w formułowaniu informacji o jej wynikach.

Ważnym elementem przygotowania kontroli było rozpoznanie opinii głównych interesariuszy. W tym celu został zorganizowany w NIK panel ekspertów z udziałem przedstawicieli Kancelarii Prezydenta, Sejmu, administracji rządowej szczebla centralnego i regionalnego oraz samorządu, świata nauki i organizacji pozarządowych. Podczas spotkania omawiane były zagadnienia dotyczące zakresu i celów polityki rodzinnej, adekwatności rozwiązań prawnych oraz możliwości poprawy skuteczności działań państwa na rzecz rodziny. Z dyskusji wynikało, że głównymi słabościami obecnie prowadzonej polityki rodzinnej są: nieokreślenie celu, rozproszone i nieskuteczne narzędzia oraz brak koordynacji. Funkcjonujące rozwiązania w zakresie wspierania rodziny mają głównie charakter pomocy socjalnej, przekazywanej najbiedniejszym. Tymczasem, zdaniem ekspertów, w obecnej sytuacji demograficznej główny nacisk w polityce rodzinnej powinien być kładziony na zwiększenie liczby urodzeń, co wymagałoby istotnego przemodelowania istniejących instrumentów. Ważnym wnioskiem była konieczność uwzględnienia władz samorządowych w kontroli działań prorodzinnych. W dyskusji wskazano na szereg problemów zaistniałych w praktyce, ale również na przykłady dobrych rozwiązań.

Kolejnym działaniem służącym odpowiedniemu zaprojektowaniu kontroli było rozpisanie ankiety skierowanej do władz

samorządowych, której celem było rozpoznanie problemów i potrzeb rodzin, ocena efektywności dostępnych instrumentów polityki rodzinnej z punktu widzenia wspierania procesu zakładania rodzin i zwiększania dzietności, identyfikacja wysokości środków własnych samorządów przeznaczanych na politykę rodzinną oraz przykładów działań o charakterze dobrych praktyk w zakresie wspierania rodziny. Spośród wszystkich 2479 ankietowanych gmin w Polsce (100%) na przedstawione w ankiecie pytania odpowiedziało 1651 gmin (respondentów), to jest 66,6%. Zdaniem ankietowanych, najważniejszymi elementami ryzyka w kształtowaniu polityki rodzinnej na szczeblu lokalnym były: niewystarczające własne środki finansowe; nadmiernie skomplikowane i zbiurokratyzowane przepisy, zwiększające pracochłonność oraz utrudniające rodzinom korzystanie z różnych form wsparcia; nieadekwatność istniejących instrumentów finansowych do rzeczywistych potrzeb oraz niezapewnienie pełnego finansowania z budżetu państwa zadań zleconych gminom. Wskazywano również na brak całościowej polityki rodzinnej i strategicznego celu w skali państwa oraz nadmierne uszczegółowienie ustaw i aktów wykonawczych, utrudniające wypracowanie rozwiązań najbardziej efektywnych w warunkach lokalnych.

Podjęście logiczne do zaprojektowania badań kontrolnych zostało oparte na „Założeniach systemu zarządzania rozwojem Polski”⁶, w których wyróżniono trzy podsystemy:

⁶ Dokument przygotowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów i Zespołem Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów 27.04.2009 r.



- programowania strategicznego – stworzenie dokumentów strategicznych opartych na analizie obecnego stanu, ze wskazaniem głównego celu i celów pośrednich oraz czasu, w którym mają być one osiągnięte, a także źródeł finansowania;
- instytucjonalny – wskazanie gospodارza lub gospodarzy odpowiedzialnych za projektowanie, monitorowanie i ocenę efektów podjętych działań;
- wdrażania – stworzenie instrumentów realizacji założeń polityki, ze wskazaniem organów odpowiedzialnych i sposobów finansowania.

Badania kontrolne zaprojektowano na dwóch poziomach:

- badanie systemu programowania i wykonywania zadań z zakresu polityki rodzinnej, z uwzględnieniem planowania strategicznego, koordynacji działań oraz ocen skuteczności;
- bezpośrednie badania kontrolne przeprowadzone według jednolitej metodyki na próbie wybranych celowo instrumentów polityki rodzinnej.

Podejście do badań⁷ opierało się na koncepcji logicznej zarządzania jakością, prezentowanej w normach ISO z grupy 9000: „Systemy zarządzania jakością”⁸. Należy zaznaczyć, że było ono zgodne z podejściem

przyjętym w standardach kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁹.

Czynności kontrolne NIK trwały od 1 września do 15 grudnia 2014 r. Dobór jednostek objętych kontrolą został dokonany metodą celową. Badaniami kontrolnymi objęto 40 instrumentów wspierania rodziny, na łączną kwotę około 25 mld zł, za realizację których odpowiedzialność ponoszą: Minister Pracy i Polityki Społecznej, Minister Edukacji Narodowej, Minister Finansów, Minister Infrastruktury i Rozwoju, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Minister Zdrowia.

Badania uzupełniające obejmowały uzyskanie niezbędnych informacji w szeregu instytucji, na przykład w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Banku Gospodarstwa Krajowego, Narodowym Funduszu Zdrowia, urzędach wojewódzkich oraz marszałkowskich. Ponadto NIK zwróciła się o opinię do organizacji pracodawców odnośnie do rozwiązań prawnych dotyczących godzenia obowiązków rodzinnych i zawodowych. Dodatkowo, we wszystkich ministerstwach, również nieobjętych kontrolą, zebrano informacje na temat rozwiązań ułatwiających godzenie obowiązków zawodowych z opieką nad dziećmi. Ważnym elementem

⁷ Opracowane na podstawie: A. Hamrol: *Zarządzanie jakością z przykładami*, Wydawnictwo Naukowe PWN 2008; ISO 9001: *Quality management systems. Requirements*.

⁸ Z wykorzystaniem cykli zarządzania jakością PDCA: zaplanuj (*plan*), wykonaj (*do*), sprawdź (*check*), zaktualizuj (*act*) oraz stanowiącego jego uszczegółowienie cyklu DMAIC: określ (*define*), zmierz (*measure*), przeanalizuj (*analyse*), udoskonal (*improve*), skontroluj (*control*). Podstawową zasadą tych metod jest iteracja – raz potwierdzona (lub odrzucona) hipoteza po ponownym przeprowadzeniu cyklu przyczynia się do dalszego rozszerzenia wiedzy oraz udoskonalenia działania. Powtarzanie cyklu przybliża do zamierzonego celu, umożliwiając udoskonalenie działania i poprawę wyniku.

⁹ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z 16.12.2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (DzUrzM.F.2009.15.84).

uzupełniającym kontrolę była analiza rozwiązań przyjętych w polityce rodzinnej w wybranych krajach Unii Europejskiej, w przeprowadzeniu której NIK wsparło kilka najwyższych organów kontroli, przekazując informacje i materiały.

Z uwagi na charakter badanych zagadnień ważną sprawą było uwzględnienie punktu widzenia obywateli, to jest beneficjentów działań państwa w zakresie wspierania rodziny. W związku z tym na potrzeby kontroli w listopadzie 2014 r. zostało przeprowadzone badanie oceny przez Polaków polityki rodzinnej, funkcjonujących rozwiązań oraz poznanie postaw dotyczących tworzenia rodziny bądź jej powiększenia. W badaniu ilościowym uczestniczyła reprezentatywna grupa 1000 osób w wieku 15 i więcej lat. Jego uzupełnieniem było badanie jakościowe, w ramach którego w Łowiczu i Warszawie przeprowadzono dwa zogniskowane wywiady w grupach sześcioosobowych, z udziałem mężczyzn i kobiet w wieku 25-35 lat z wykształceniem średnim lub wyższym, w tym osób będących w związku małżeńskim nieposiadających jeszcze dziecka oraz małżeństw mających dziecko w wieku do 2 lat, niewykluczających podjęcia decyzji o posiadaniu kolejnych dzieci w przyszłości. Badanie to dotyczyło czynników wpływających na decyzje odnośnie do posiadania dzieci, oceny różnych działań rządu, a także oczekiwań wobec polityki rodzinnej.

Po opublikowaniu informacji o wynikach kontroli o udostępnienie metodyki jej przeprowadzenia zwrócił się do NIK węgierski Najwyższy Urząd Kontroli, który w obliczu zbliżonej skali problemów

demograficznych planuje przeprowadzenie podobnej kontroli.

Wyniki kontroli

Przeprowadzone badania wykazały, że państwo polskie, pomimo działań podejmowanych zwłaszcza w ostatnim okresie z coraz większą aktywnością, nie wypracowało całościowej i długofalowej polityki rodzinnej, nie zostały sprecyzowane jej cele i powiązane z nimi przedsięwzięcia. Działania na rzecz rodziny polegały na wprowadzaniu różnych rozwiązań bez odpowiedniej koordynacji oraz systemowej analizy osiąganych efektów w odniesieniu do ponoszonych nakładów finansowych.

Powyższe ustalenia – dotyczące działań państwa na rzecz rodzin – stanowią powtórzenie problemów w zarządzaniu rozwojem kraju, zdiagnozowanych już w 2009 r. w dokumencie „Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski”, przyjętym przez Radę Ministrów. Za podstawowe mankamenty uznano wówczas między innymi: słabość i nieefektywność systemu programowania, skutkującą brakiem możliwości osiągania celów polityki, niedostateczne powiązanie poziomu programowania z poziomem operacyjnym, brak silnego ośrodka koordynacji polityki i przejrzystego systemu jej finansowania. W „Założeniach” uznano, że w konsekwencji wiele działań prorozwojowych jest nieefektywnych i nie spełnia swojej roli, jaką jest dążenie do osiągnięcia założonych celów strategicznych.

W stworzonym wówczas systemie zarządzania rozwojem do głównych dokumentów strategicznych, na podstawie których prowadzona jest polityka rozwoju, należą strategie długookresowe i średniookresowe



oraz strategię rozwoju (tzw. strategię zintegrowaną). Strategia długookresowa oraz strategię średniookresowe, przyjęte przez rząd w latach 2012–2014 w ramach wspomnianego wyżej systemu zarządzania rozwojem Polski, wprawdzie identyfikują zachodzące od około 20 lat procesy demograficzne jako jedno z głównych zagrożeń rozwojowych dla Polski, ale nie wynika z nich konkretna struktura celów i działań związanych z przeciwdziałaniem negatywnym tendencjom. Elementy związane z prowadzeniem polityki rodzinnej zawarte zostały w „Strategii rozwoju kraju”¹⁰, w której określono kierunki interwencji związane między innymi z promocją dzietności przez zmniejszenie kosztów opieki i wychowania dzieci, ułatwienie łączenia życia zawodowego z karierą zawodową czy zapewnienie realnego wsparcia rodzin wielodzietnych. W Strategii założono wzrost współczynnika dzietności o 0,3 – z 1,39 w roku bazowym 2008, do 1,70 w roku 2030. Powyższe elementy nie zostały jednak powiązane z konkretnymi działaniami realizacyjnymi ani w tej strategii, ani w strategiach średniookresowych. Pomimo wagi zagrożeń demograficznych, nie powstał całościowy dokument rządowy określający politykę rodzinną państwa oraz jej cele priorytetowe ze wskazaniem sposobów realizacji i źródeł finansowania.

Kontrola NIK wykazała, że również społeczeństwo nie dostrzega spójnej i stabilnej polityki państwa wobec rodzin. Należy odnotować, że w 2014 r. nastąpiła poprawa wskaźnika dzietności, co mogło wiązać

się z wprowadzeniem rocznego płatnego urlopu rodzicielskiego oraz zmianami w systemie podatkowym. Jednak ta poprawa może się okazać krótkotrwała – na co wskazują również dane GUS z 2015 r. – ponieważ, według badania opinii publicznej przeprowadzonego na potrzeby kontroli NIK, aż 69% społeczeństwa negatywnie ocenia działania państwa mające na celu zachęcenie do posiadania dzieci. Jest to tym bardziej niepokojące w sytuacji, gdy mniej niż połowa badanych w wieku 18-40 lat deklaruje, że planuje potomstwo, a co trzecia osoba z tej grupy wiekowej nie myśli o posiadaniu dzieci. Tak wysoki wskaźnik dezaprobaty dla podejmowanych przez państwo decyzji może być interpretowany jako wynik niskiego poziomu zaufania obywateli do trwałości wprowadzanych rozwiązań przy braku całościowej, spójnej i długofalowej polityki państwa na rzecz rodziny.

Zabrakło również odpowiedniego przygotowania w wymiarze instytucjonalnym – w obszarze polityki rodzinnej nie ma jednego gospodarza, który byłby odpowiedzialny całościowo, „ponadresortowo” za projektowanie działań, monitorowanie sytuacji i ocenę efektów. Minister właściwy do spraw rodziny (minister pracy i polityki społecznej) nie sprawuje funkcji koordynatora polityki rodzinnej, gdyż istniejące rozwiązania prawno-systemowe – poza wąsko określonym działem administracji rządowej pn. „Rodzina” – nie zapewniają mu uprawnień do oddziaływania na instrumenty wspierania rodziny pozostające

¹⁰ Patrz przyp.1.

w gestii innych ministrów ani nawet ich monitorowania. Konsekwencją braku ram strategicznych i instytucjonalnych polityki rodzinnej jest nieadekwatność systemu jej wdrażania – brakuje jasnego określenia, jakie działania składają się na politykę rodzinną i jaka jest ich efektywność. Polityka rodzinna nie została odpowiednio odzwierciedlona w wieloletnich planach finansowych państwa, nie przeprowadza się również ocen efektywności istniejących instrumentów wspierania rodziny z punktu widzenia ich oddziaływania na dzieciństwo oraz jakość życia dzieci i rodzin z dziećmi.

Brak całościowego ujęcia polityki rodzinnej utrudnia określenie jej zakresu, a w konsekwencji – wysokości nakładów. Choć od lat wielowymiarowe działania na rzecz wsparcia rodziny są prowadzone przez różne podmioty rządowe i samorządowe, to jednak dopiero w marcu 2014 r. powstało w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS) pierwsze opracowanie, w którym oszacowano skalę wydatków publicznych na wsparcie rodzin z dziećmi i dzieci. Z dokumentu tego wynika, że na świadczenia pieniężne, ulgi podatkowe oraz pomoc w formie różnego rodzaju usług dla rodzin z dziećmi i dzieci, w 2012 r. wydatkowano łącznie 32,3 mld zł, natomiast po uwzględnieniu w 2013 r. wydatków na zdrowie wzrosły one do 42,2 mld zł i stanowiły około 2% PKB. Jednocześnie, według szacunków Eurostat, nakłady na politykę rodzinną w Polsce w 2011 r. wyniosły około 1,3% PKB, natomiast według szacunków OECD około 1,76% PKB; w 2012 r. według Eurostat było to już tylko 0,8% PKB. Warto zaznaczyć, że średni poziom wydatków na politykę rodzinną w krajach Unii Europejskiej wynosił w tym czasie 2,2%.

W swoich konkluzjach NIK stwierdziła, że brak spójnej metodyki liczenia tych wydatków powoduje, iż wyliczona przez MPiPS wielkość 2% PKB może być uznana jedynie za szacunkową. Zatem bez ustalenia celów, zinwentaryzowania spójną metodą strumieni wydatków oraz określenia, jakie instrumenty należy zaliczać do polityki rodzinnej, nie można dziś ocenić również spójności systemu polityki rodzinnej w wymiarze finansowym.

W ocenie NIK, podstawą do oszacowania ponoszonych przez państwo nakładów na rzecz rodzin powinien być – z jednej strony – dokument określający zakres polityki rodzinnej państwa, z drugiej zaś – spójna i jednolita w skali kraju metodyka zaliczania wydatków na politykę rodzinną.

Zauważalny i potęgujący trudności w szacowaniu wydatków jest brak wyodrębnionego działu „Rodzina” w klasyfikacji budżetowej. Istnieje co prawda dział administracji „Rodzina” oraz część klasyfikacji budżetowej o tej samej nazwie, ale ich zakres nie bilansuje wszystkich nakładów ponoszonych na rzecz rodzin. Inicjatywa utworzenia nowego, szerszego działu „Rodzina” została już w 2009 r. podjęta przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej w odniesieniu do podległych mu części budżetowych, ale była ona nieskuteczna. Konieczność wyodrębnienia zadań dotyczących polityki rodzinnej podyktowana jest potrzebą ich odzwierciedlenia jako priorytetowych działań państwa w strukturze wydatków ze środków publicznych. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, nowy dział powinien obejmować jednak nie tylko środki wydatkowane na rzecz rodzin przez MPiPS, ale również przez inne podmioty realizujące wydatki ze środków publicznych w tym zakresie.



Również w Roczniku Statystycznym dane dotyczące rodziny prezentowane są jedynie fragmentarycznie, w różnych działach tego opracowania. Cenna była zatem inicjatywa ministra pracy i polityki społecznej, który zwrócił się do prezesa GUS o ujęcie w jednym bloku tematycznym zagadnień z zakresu działu „Rodzina”, obejmujących działania różnych resortów i organów państwa. Prezes GUS – argumentując ujęciem zagadnień dotyczących rodziny w innych działach tematycznych, z których możliwe jest wybranie informacji ważnych dla różnych grup odbiorców, w tym również tematów typu przekrojowego – nie utworzył osobnego bloku tematycznego pn. „Rodzina” w Roczniku Statystycznym.

Zadania związane ze wspieraniem przez państwo rodziny nie znajdują także odpowiedniego odzwierciedlenia w kolejnych wieloletnich planach finansowych państwa. W roku 2013, który został ogłoszony Rokiem Rodziny, spośród zadań priorytetowych wymienionych w wieloletnim planie finansowym usunięte zostało występujące wcześniej zadanie pn. „wspieranie rodziny”, które nie zostało przywrócone w następnych latach.

Zauważyć również należy, że w „Wieloletnim planie finansowym państwa na lata 2013–2016” oraz „Planie na lata

2014–2017” wydatki związane z rodziną ujęte są w funkcji 13. „Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny”, w której jako cel wskazano „ochronę aktywnych zawodowo obywateli przed skutkami różnego rodzaju ryzyka związanego z aktywnością zawodową”, a jedynym miernikiem jest „stosunek liczby osób objętych ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym w systemie powszechnym do liczby osób w wieku produkcyjnym”. Tym samym, dla tak szerokiego zagadnienia, jak zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny, czyli dla jedynej funkcji odnoszącej się bezpośrednio do jednego z dwóch ustalonych priorytetów państwa, jakim jest bezpieczeństwo rodziny i dzieci oraz wzrost dzietności¹¹, zdefiniowano, pomimo możliwości wyznaczenia dwóch celów i czterech mierników, wyłącznie jeden cel i jeden miernik¹², niezwiązany bezpośrednio z polityką rodzinną.

Wobec braku odpowiednich ram strategicznych i instytucjonalnych polityki rodzinnej działania państwa na rzecz rodziny stanowią zbiór różnych instrumentów wsparcia, które – choć często funkcjonują już od lat – nie przyczyniają się do trwałej zmiany niekorzystnych tendencji demograficznych.

O niedopasowaniu instrumentów do potrzeb rodzin z dziećmi może świadczyć

¹¹ W *Wieloletnim planie finansowym państwa 2013–2016*, w rozdziale II pt. *Polityka fiskalna państwa, sektor finansów publicznych i budżet państwa*, wskazano, że jesienią 2012 r. rząd przyjął dwa podstawowe priorytety polityki społeczno-gospodarczej na najbliższe lata: podtrzymanie dodatniego tempa wzrostu gospodarczego w celu ochrony miejsc pracy, a także bezpieczeństwo polskiej rodziny i polskich dzieci oraz wzrost dzietności.

¹² Zgodnie z załącznikiem nr 66 ust. 93 do rozporządzenia Ministra Finansów z 31.05.2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektów ustawy budżetowej na rok 2013 (Dz.U.2012.628), minister wiodący w wykonywaniu danej funkcji wyznacza nie więcej niż dwa cele i nie więcej niż cztery mierniki jej wykonania.

szczególnie niekorzystna sytuacja rodzin wielodzietnych. Według GUS, ubóstwem zagrożone jest co dziesiąte małżeństwo z jednym dzieckiem (11,4%) oraz aż co trzecie – z trojgiem dzieci (34,4%). W obecnych realiach, w niektórych aspektach korzystniejsza wydaje się sytuacja osób samotnie wychowujących dzieci – na przykład w kwestii rozwiązań podatkowych, co w skrajnym wypadku może zachęcać do uzyskania rozwodu lub życia w rodzinie niepełnej.

Problemem jest również brak systematycznej ewaluacji efektów stosowania poszczególnych instrumentów wsparcia rodzin, co powoduje ograniczenie możliwości ich doskonalenia, a także brak długofalowego programowania działań w powiązaniu z koniecznymi nakładami, co umożliwiłoby osiąganie celów określonych w strategiach średniookresowych i długookresowych.

W opinii NIK, programowanie środków na poszczególne działania odbywa się kasowo – w ramach limitów wyznaczonych przez Ministra Finansów. Jest to szczególnie widoczne w odniesieniu do świadczeń rodzinnych. Łączna kwota wydatków na świadczenia utrzymuje się od 2004 r. na tym samym poziomie około 8 mld zł, dzięki manewrowaniu wysokością świadczenia oraz wysokością kryterium dochodowego uprawniającego do jego otrzymywania. Brak, a następnie tylko nieznaczna rewaloryzacja kryterium dochodowego spowodowała stałe zmniejszanie liczby dzieci, na które świadczenie przysługuje. W konsekwencji instrument ten, który w zamierzeniu miał służyć stworzeniu niezależnego od pomocy społecznej systemu świadczeń rodzinnych, w praktyce

zapewnia dofinansowanie rodzinom najbardziej ubogim i w istocie stanowi element systemu pomocy społecznej. Wsparcie to nie trafia do osób o średnich dochodach i relatywnie stabilnej sytuacji życiowej, a tym samym nie wpływa istotnie na podjęcie decyzji o posiadaniu dziecka.

Efekty stosowania instrumentów wspierania rodziny

W kontroli koordynacji polityki rodzinnej badaniami objęto 40 instrumentów wspierania rodziny, w łącznej kwocie około 25 mld zł, w następujących obszarach: godzenie pracy zawodowej z życiem rodzinnym oraz urlopy związane z rodzicielstwem, wzmacnianie samodzielności mieszkaniowej rodzin, wsparcie finansowe dla rodzin oraz ulgi podatkowe, opieka zdrowotna nad matką i dzieckiem, wspieranie rodziny w jej funkcji opiekuńczo-wychowawczej.

Godzenie pracy zawodowej z życiem rodzinnym

Bezpieczeństwo ekonomiczne ma podstawowe znaczenie dla każdej rodziny, dlatego też możliwość godzenia pracy zawodowej z życiem rodzinnym stanowi jeden z najważniejszych czynników przy podejmowaniu decyzji o posiadaniu dzieci.

Z udostępnionych NIK badań przeprowadzonych przez Najwyższy Urząd Kontroli Węgier wynika, że w połowie ubiegłego wieku stopniowy wzrost zatrudnienia kobiet wiązał się z obniżaniem dzietności. Ta tendencja odwróciła się w latach 90. Obecnie współczynnik dzietności jest wyższy w krajach, w których występuje również wysoki wskaźnik zatrudnienia kobiet. Godzenie zatrudnienia



z wychowywaniem dzieci wymaga jednak spełnienia dwóch warunków: elastyczności zatrudnienia i możliwości korzystania z odpowiednich jakościowo i przystępnych cenowo rozwiązań w zakresie opieki nad małym dzieckiem.

Należy mieć na uwadze, że z danych Eurostat wynika, iż wskaźnik zatrudnienia kobiet w Polsce utrzymuje się na niskim poziomie i na koniec 2013 r. wyniósł 53,4%, przy wskaźniku zatrudnienia ogółem na poziomie 64,9%. Wskaźniki te odbiegają od średnich dla Unii Europejskiej, które wynoszą odpowiednio dla kobiet 58,8% i ogółem 68,4%. Szczególnie niski jest wskaźnik kobiet pracujących w niepełnym wymiarze czasu – w Polsce wyniósł on 11,1%, przy średniej dla UE 32,9%.

Z badań sondażowych przeprowadzonych na zlecenie NIK w związku z kontrolą wynika, że większość ankietowanych (68%) w swoich miejscach pracy nie mogła liczyć na rozwiązania ułatwiające godzenie obowiązków zawodowych z opieką nad dzieckiem. Udogodnienia związane z rodzicielstwem, aby były stosowane w praktyce, muszą godzić interes pracownika i pracodawcy. Pozytywnie oceniane są przez pracodawców wprowadzone w 2013 r. do Kodeksu pracy rozwiązania dotyczące ruchomego czasu pracy oraz możliwości stosowania wydłużonego okresu rozliczeniowego czasu pracy.

Drugim istotnym czynnikiem warunkującym godzenie pracy zawodowej z życiem rodzinnym jest możliwość zapewnienia opieki nad małym dzieckiem. Dostępność

żłobków i przedszkoli jest ważnym kryterium przy podejmowaniu decyzji o posiadaniu dziecka. Problemy w tym zakresie najostrzej występują w dużych aglomeracjach, gdzie dostęp do opieki publicznej nad dzieckiem jest ograniczony (brak miejsc w żłobkach i przedszkolach) i jednocześnie, na skutek migracji zarobkowej, w mniejszym stopniu można liczyć na pomoc rodziny i krewnych. W takich warunkach kwestia opieki nad dzieckiem po zakończeniu urlopu macierzyńskiego staje się dużym wyzwaniem – matki, chcąc powrócić do pracy, muszą liczyć się z ponoszeniem dodatkowych kosztów (prywatne przedszkole, opiekunka).

W kwietniu 2011 r. weszła w życie ustawa o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech¹³. Katalog form opieki obejmuje żłobki, kluby dziecięce, opiekunów dziennych i nianie. Uzupełnieniem działań ustawowych jest, realizowany od 2011 r., rządowy program rozwoju opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech – „Małuch”. Jak wskazują dane za okres 2010–2013, liczba miejsc opieki instytucjonalnej zwiększyła się aż o 196%, a liczba rejestrowanych miejsc opieki o 72%, natomiast odsetek dzieci objętych opieką instytucjonalną wzrósł z 2,6% do 5,7%. Jak widać, pomimo znacznego postępu, nadal pozostaje on na niskim poziomie, a więc trudne może być uzyskanie do 2020 r. przyjętego w „Strategii rozwoju kapitału ludzkiego” wysokiego (33%) wskaźnika objęcia dzieci opieką instytucjonalną. Należy przy tej okazji podkreślić, że w ostatnich latach

¹³ Ustawa z 4.02.2011 r. (DzU.2013.1457, ze zm.).

znacząco wzrósł również wskaźnik upowszechnienia wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3-5 lat – w 2013 r. przekroczył ogółem 70%, a na wsi 50%. Dla porównania, w roku szkolnym 2005/2006 wskaźnik ten wynosił ogółem 41%, a na wsi 19%. Od 1 września 2013 r. wprowadzono obniżenie opłat za dodatkowe godziny pobytu dziecka w przedszkolu, przy jednoczesnym dofinansowaniu zadań z zakresu wychowania przedszkolnego dotacją celową z budżetu państwa. Opłata ta nie może przekraczać 1 zł za godzinę zajęć ponad bezpłatny czas nauczania, wychowania i opieki, ustalony przez organ prowadzący. Należy jednak mieć na uwadze, że kwota dotacji przedszkolnej na jedno dziecko jest czterokrotnie niższa od dotacji oświatowej. Samorządy postulują, aby dotacja przedszkolna otrzymywana na jedno dziecko była porównywalna z subwencją oświatową, która wynosi średnio 5,3 tys. zł na jednego ucznia. Zgodnie z ustawą przedszkolną, na 2015 r. zaplanowano dotację na jedno dziecko w wysokości 1237 zł, czyli o 31 zł więcej niż w roku poprzednim. Interesujące rozwiązanie stosuje Szwecja, gdzie w ramach reformy polityki rodzinnej z 2008 r., w celu podniesienia edukacyjnej jakości opieki nad małym dzieckiem wprowadzono system bonu opiekuńczego, który daje rodzicom wolność wyboru formy opieki nad dzieckiem. Bon nie oznacza kwoty pieniędzy, lecz możliwość skorzystania z różnych form opieki nad dzieckiem dostępnych w danej gminie, pod warunkiem, że ich działalność jest

certyfikowana przez gminę i spełnia takie same standardy jakości i bezpieczeństwa, jak jednostki państwowe. Oznacza to na przykład możliwość korzystania z przedszkoli prywatnych lub ośrodków opieki polekcyjnej.

Niezmiernie ważnym elementem polityki rodzinnej są urlopy związane z rodzicielstwem. Uprawnienia pracownicze w tym zakresie, wynikające z Kodeksu pracy, obejmują prawo do urlopu macierzyńskiego, dodatkowego urlopu macierzyńskiego, urlopu ojcowskiego oraz do nowego uprawnienia, to jest urlopu rodzicielskiego, a także urlopu wychowawczego. Instrumenty te są dobrze oceniane przez matki pracujące na podstawie umowy o pracę, gdyż pozwalają przez rok opiekować się dzieckiem z gwarancją zatrudnienia i przychodu. Pracodawcy zrzeszeni w organizacji Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej oraz w Związku Rzemiosła Polskiego, odnosząc się do propozycji wydłużenia urlopów związanych z rodzicielstwem, wyrazili swoje obawy, że rozwiązania te niosą ze sobą ryzyko dezaktualizacji kompetencji zawodowej kobiet, a w konsekwencji ich dezaktywizacji i wykluczenia z rynku pracy. Zdaniem pracodawców, zbyt długie okresy urlopów macierzyńskich wpływają niekorzystnie na poziom zatrudnienia kobiet i wysokość ich przyszłych zarobków. Argumentując swoje stanowisko, Pracodawcy RP przywołali wyniki badań¹⁴, w których podano, że optymalna długość urlopu macierzyńskiego to 5-6 miesięcy. W opinii tej organizacji

¹⁴ Raport FOR: *Matka-Polka pracująca. Jak zwiększyć aktywność zawodową młodych kobiet?*, Warszawa 2010.



najbardziej racjonalne są rozwiązania zmierzające do umożliwienia kobietom realnego łączenia życia zawodowego z obowiązkami macierzyńskimi.

Zabezpieczenie warunków mieszkaniowych

Stabilna sytuacja zawodowa, ale i mieszkaniowa stanowią punkt wyjścia do powiększania rodziny, co potwierdziły również badania ankietowe przeprowadzone na potrzeby kontroli NIK. Własne mieszkanie jest elementem życiowej stabilizacji i poczucia bezpieczeństwa. W 2013 r. w „Strategii rozwoju kapitału ludzkiego” stwierdzono, że jednym z podstawowych problemów polskiego mieszkalnictwa jest deficyt mieszkaniowy, który powoduje, że powszechne jest zjawisko zamieszkiwania osób stanowiących więcej niż jedno gospodarstwo domowe w tym samym

mieszkanu. Wpływa to na opóźnianie wieku usamodzielniania się młodych ludzi oraz podejmowanie decyzji o założeniu rodziny i posiadaniu potomstwa. Zwiększenie dostępności mieszkań, w tym przez rozbudowę systemu najmu oraz rozwój mieszkalnictwa społecznego, przy założeniu, że będzie ono formą doraźnego i ograniczonego czasowo wsparcia osób w trudnej sytuacji materialnej, określono jako jeden z kierunków interwencji służącej realizacji celów „Strategii”.

Tymczasem w Polsce ciągle jeszcze nie ma całościowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego. Wprowadzone rozwiązania w formie poszczególnych programów, takich jak realizowany w latach 2007–2012 program „Rodzina na swoim” (RnS)¹⁵ oraz kolejny pn. „Mieszkanie dla młodych” (MdM)¹⁶, niewystarczająco wpłynęły na poprawę

¹⁵ Wprowadzony ustawą z 8.09.2006 r. o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania (DzU.2012.90, ze zm.). Założeniem programu było m.in.: udzielanie finansowego wsparcia w formie dopłat do oprocentowania kredytów rodzinom (małżeństwom lub osobom samotnie wychowującym dzieci) nieposiadającym własnego mieszkania, a tym samym pomoc w dążeniu do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych przez nabycie na rynku pierwotnym lub wtórnym własności, budowę mieszkania lub domu jednorodzinnego o przeciętnym standardzie powierzchniowym i cenowym. Transakcje realizowane na rynku wtórnym stanowiły większość inwestycji, na które w ramach tego programu udzielane były kredyty objęte prawem do dopłat. Udział tych transakcji w latach 2012–2013 wyniósł ok. 44,7% ogólnej liczby udzielonych kredytów preferencyjnych. W latach 2007–2012 udzielono 181 563 kredytów preferencyjnych, z czego 55,3% dotyczyła transakcji na rynku wtórnym. Kwota dopłat do oprocentowania kredytów preferencyjnych w programie RnS wypłacona w latach 2010–2014 (I półrocze) wyniosła 2336,4 mln zł.

¹⁶ Uruchomiony od 1.01.2014 r. na podstawie ustawy z 27.09.2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi (DzU.2013.1304, ze zm.). Program obejmował zwiększenie wielkości dofinansowania wkładu własnego w przypadku rodzin posiadających co najmniej jedno dziecko, dodatkowe wsparcie w formie spłaty części zadłużenia kredytu w przypadku rodzin, którym urodzi się trzecie lub kolejne dziecko. Wyłączono jednak możliwość zakupu mieszkania na rynku wtórnym, co według Ministerstwa, spowodowane było potrzebą wydatkowania środków z budżetu państwa na przedsięwzięcia zwiększające efekty nowego budownictwa, a także wpływające na obniżenie deficytu mieszkań i generowanie nowych miejsc pracy. W pierwszym półroczu 2014 r. finansowe wsparcie programu MdM wyniosło 69 751,3 tys. zł. Od stycznia do lipca 2014 r. z programu skorzystały 7592 rodziny, głównie rodziny z jednym dzieckiem, które stanowiły 96% beneficjentów, natomiast pozostałe stanowiły rodziny z dwojgiem dzieci (3,6%) oraz z co najmniej trojgiem (0,4%). Na koniec listopada 2014 r. zostało wykorzystanych jedynie 210 mln zł z planowanych 600 mln zł, czyli zaledwie 35% środków z budżetu przeznaczonych na MdM.

sytuacji mieszkaniowej rodzin, ponieważ skierowane były głównie do osób o stabilnej sytuacji finansowej, zamieszkałych w większości w dużych miastach. W efekcie ostatnich zmian w programie MdM¹⁷ włączono możliwość finansowania transakcji dokonywanych na rynku wtórnym (z której kilka lat wcześniej zrezygnowano), a także znacząco poszerzono katalog beneficjentów tego programu oraz wprowadzono bardziej preferencyjne warunki dla rodzin wielodzietnych. Należy jednak zaznaczyć, że nadal nie ma rozwiązań pozwalających na zwiększenie dostępności mieszkań na wynajem w ramach budownictwa społecznego, co pozwoliłoby obniżyć deficyt mieszkaniowy wśród rodzin najuboższych.

Przykładem ciekawego rozwiązania umożliwiającego poprawę warunków mieszkaniowych rodzin wielodzietnych jest wprowadzony w Estonii zasiłek mieszkaniowy dla dużych rodzin. Celem zasiłku jest poprawa i unowocześnienie warunków życia rodzin z czwórką i większą liczbą dzieci. Wsparcie może być przeznaczone na różne działania, takie jak: odnowienie lokalu, jego przebudowa, rozbudowa, modernizacja czy zakup oraz zwrot części kredytu mieszkaniowego. Maksymalna wysokość zasiłku dla rodziny mającej od czwórki do

siedmiorga dzieci to 6,5 tys. euro, a dla rodziny z ósemką i większą liczbą dzieci – 13 tys. euro.

Wsparcie finansowe dla rodzin oraz ulgi podatkowe

Jednym z elementów pomocy finansowej dla rodzin jest, wprowadzony od 2004 r., system świadczeń rodzinnych, który z założenia miał być narzędziem wspierającym rodzinę w pełnieniu jej funkcji, głównie opiekuńczej, wychowawczej i edukacyjnej¹⁸. Warunkiem wypłaty świadczeń¹⁹ jest nieprzekroczenie ustalonych progów dochodowych. Zasadniczym celem wdrożonych rozwiązań było zbudowanie nowego systemu świadczeń rodzinnych, odrębnego od pomocy społecznej, jednak wsparcie z nich wynikające zostało skierowane do osób spełniających określone kryterium dochodowe, ustalone na bardzo niskim poziomie, w dodatku w niewielkim stopniu rewaloryzowane. W 2004 r. wysokość kryterium dochodowego uprawniającego do uzyskiwania świadczeń rodzinnych na osobę w rodzinie wynosiła 504 zł. Taka kwota dochodu była wprawdzie wyższa niż minimum egzystencji, które w tym czasie dla rodziny trzyosobowej z jednym dzieckiem wynosiło prawie 418 zł na osobę, ale niższa niż minimum socjalne, które

¹⁷ Nowelizacja programu, zapewniająca lepsze warunki dla rodzin wielodzietnych, została przyjęta przez Radę Ministrów 3.03.2015 r.

¹⁸ Realizowane na podstawie art. 2 i art. 8 ustawy z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych (DzU.2015.114).

¹⁹ Świadczenia rodzinne obejmują 13 instrumentów, w tym zasiłek rodzinny, siedem dodatków do zasiłku rodzinnego (z tytułu urodzenia dziecka, opieki nad dzieckiem w czasie korzystania z urlopu wychowawczego, samotnego wychowywania dziecka, wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej, rozpoczęcia roku szkolnego, kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego, podjęcia przez dziecko nauki poza miejscem zamieszkania), trzy rodzaje świadczeń opiekuńczych (zasiłek pielęgnacyjny, świadczenie pielęgnacyjne oraz specjalny zasiłek opiekuńczy) oraz dwa rodzaje zapomóg z tytułu urodzenia dziecka.



wynosiło 626 zł na osobę. Kryterium to zostało podniesione dopiero w 2012 r. do 539 zł. W tym czasie minimum egzystencji wynosiło dla takiej samej rodziny 421,14 zł na osobę, natomiast minimum socjalne już 885 zł na osobę. W 2014 r. wysokość dochodu rodziny, w przeliczeniu na osobę, uprawniającą do uzyskania świadczeń została ponownie podniesiona – do kwoty 574 zł²⁰. Łącznie kwoty kryteriów dochodowych wzrosły od 2004 r. (tj. od czasu wprowadzenia świadczeń rodzinnych) o 12,2%, natomiast w analogicznym okresie minimalne wynagrodzenie ustalane na zasadach określonych w ustawie o minimalnym wynagrodzeniu²¹ wzrosło ponaddwukrotnie – z 824 zł w 2004 r. do 1680 zł w 2014 r., tj. o 103,9%. Ustalenie wysokości kryterium dochodowego na tak niskim poziomie powoduje, że – wbrew założeniu przyjętemu przy wprowadzaniu tych rozwiązań – system świadczeń rodzinnych stanowi w istocie element systemu pomocy społecznej.

Wydatki ogółem w ramach świadczeń rodzinnych wraz z kosztami obsługi w 2012 r. wyniosły 7965,1 mln zł (o 0,7% mniej niż w 2011 r.), w 2013 r. – 7661,9 mln zł (o 3,8% mniej niż w 2012 r.), jednak brak odpowiednich mierników dla poszczególnych

instrumentów odnoszących się do przyiętych celów regulacji nie daje możliwości oceny faktycznej efektywności rozwiązań w zakresie wsparcia rodziny w jej funkcji socjalnej, wychowawczej i opiekuńczej.

Oprócz świadczeń rodzinnych ulgi podatkowe stanowią drugi element systemu finansowego wsparcia rodzin. Celem ulgi wprowadzonej 1 stycznia 2007 r.²² – ze względu na niekorzystne wskaźniki demograficzne kraju – miało być wsparcie rodzin z dziećmi bez względu na ich status materialny i dochodowy.

Preferencyjne rozwiązania podatkowe obejmują możliwość skorzystania: z odliczeń podatkowych z tytułu wychowania dziecka, ze wspólnego rozliczania się rodziców oraz preferencyjnego opodatkowania dochodów osób samotnie wychowujących dzieci. W systemie podatkowym obowiązują ponadto obniżone stawki VAT na artykuły spożywcze oraz na niektóre artykuły dla dzieci²³. Wartość odliczeń od podatku ulgi na dzieci wyniosła za 2010 r. – 5684,3 mln zł; za 2011 r. – 5740,1 mln zł; za 2012 r. – 5698,5 mln zł i za 2013 r. – 5529,5 mln zł. W 2010 r. z ulgi na dzieci skorzystało 4303,1 tys. podatników, których odliczenia dotyczyły 6286,6 tys. dzieci²⁴. W latach 2010–2012

²⁰ W przypadku rodziny z dzieckiem o orzeczonej niepełnosprawności – 664 zł; § 1 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 10.08.2012 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny oraz wysokości świadczeń rodzinnych (DzU.2012.959).

²¹ Ustawa z 10.10.2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (DzU.2002.200.1679, ze zm.).

²² Warunki korzystania z ulgi podatkowej z tytułu wychowywania dzieci uregulowane zostały w art. 27f ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (w skrócie: „updof”).

²³ Podstawowe artykuły żywnościowe są objęte najniższą przewidzianą w prawie unijnym stawką VAT w wysokości 5%.

²⁴ W 2011 r. z ulgi skorzystało 4363,6 tys. podatników (odliczenia dotyczyły 6293,8 tys. dzieci). W rozliczeniu za 2012 r. odliczenia dotyczyły 6167,4 tys. dzieci, z ulgi skorzystało 4334,4 tys. podatników. W 2013 r. z ulgi skorzystało 4024,0 tys. podatników (odliczenia dotyczyły 5825,3 tys. dzieci).

wzrastał stopień wykorzystania przez podatników kwoty przysługującej ulgi na dzieci z 81,3% do 83,1%, natomiast za 2013 r. wyniósł 82,7%. Zwiększało się również nieznacznie przeciętne odliczenie na jedno dziecko – z 904 zł w 2010 r. do 949 zł w 2013 r. W latach 2010–2012 ulgę w pełnej wysokości odliczyła jednak niespełna połowa podatników, którzy dokonali odliczenia na troje dzieci i ponad 34% podatników uwzględniających przy rozliczeniu PIT czworo i więcej dzieci.

Od 1 stycznia 2013 r.²⁵ dokonano zmiany kryterium dochodowego dla rodziców z jednym dzieckiem, którego przekroczenie pozbawiało prawa do ulgi oraz zróżnicowało wysokość ulgi w zależności od liczby dzieci. Wykazana w rozliczeniu PIT za 2013 r. kwota ulgi na dzieci była o 169 mln zł (o 3%) niższa od ulgi, która wynikała z rozliczenia tego podatku za 2012 r. W rozliczeniu za 2013 r., w porównaniu z rozliczeniem za 2012 r., zmniejszyła się o 342 tys. liczba dzieci, na które przysługiwała ulga, to jest z 6167 tys. w rozliczeniu za 2012 r. do 5825 tys. w rozliczeniu za 2013 r. oraz zmalała o 310 tys. liczba podatników korzystających z ulgi na dzieci, to jest z 4334 tys. w rozliczeniu za 2012 r. do 4024 tys. w rozliczeniu za 2013 r.

Z początkiem 2015 r.²⁶ wprowadzono rozwiązanie pozwalające na wykorzystanie ulgi na dzieci przez większą grupę podatników, polegające na przyznaniu

podatnikowi dodatkowego wsparcia finansowego w kwocie stanowiącej różnicę między kwotą przysługującego podatnikowi odliczenia a kwotą odliczoną w zeznaniu podatkowym, do wysokości nieprzekraczającej łącznej kwoty zapłaconych przez podatnika składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, które podlegają odliczeniu. Jednocześnie podwyższono kwoty ulgi na trzecie i każde kolejne dziecko o 20% (co oznacza wzrost ulgi na trzecie dziecko rocznie z 1668,12 zł do 2000,04 zł, a na każde kolejne z 2224,08 zł do 2700 zł). Zmniejszony został „klin podatkowy” dla osób o niskich zarobkach wychowujących dzieci (przez zwrot kwoty niewykorzystanej ulgi do wysokości nieprzekraczającej łącznie kwoty zapłaconych przez podatnika składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, podlegających odliczeniu).

Należy również wspomnieć o takich instrumentach, jak możliwość wspólnego opodatkowania dochodów małżonków oraz preferencyjne opodatkowanie dochodów osób samotnie wychowujących dzieci. Pierwsze z tych rozwiązań funkcjonuje od 1 stycznia 1992 roku²⁷. W efekcie jego zastosowania podatek dochodowy od osób fizycznych uległ obniżeniu za 2010 r. o 2879,8 mln zł; za 2011 r. – o 2978,9 mln zł, za 2012 r. – o 3066,9 mln zł, a za 2013 r. o 3174,1 mln zł. Z łącznego opodatkowania dochodów małżonków w latach 2010–2013 skorzystało rocznie 40%

²⁵ Na podstawie ustawy z 24.10.2012 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (DzU.2012.1278).

²⁶ Na podstawie ustawy z 23.10.2014 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (DzU.2014.1644).

²⁷ Art. 6 ust. 2 updof.



podatników opodatkujących dochody przy zastosowaniu progresywnej skali podatkowej. Preferencyjne opodatkowanie dochodów osób samotnie wychowujących dzieci funkcjonuje od 1993 roku²⁸. Z tego udogodnienia skorzystało 2% podatników opodatkujących dochody przy zastosowaniu progresywnej skali podatkowej, to jest około 500 tys. osób.

Kolejnym elementem finansowego wsparcia rodzin wielodzietnych są obniżone stawki VAT na artykuły spożywcze oraz na niektóre artykuły dla dzieci. Od 1 stycznia 2011 r. obowiązują obniżone stawki VAT: 5% lub 8% na artykuły spożywcze oraz 8% stawka VAT na niektóre artykuły dla dzieci i leki. Według szacunków Ministerstwa Finansów, wartość nominalna preferencji podatkowych (utraconych wpływów) z tytułu stosowania obniżonych stawek VAT na artykuły żywnościowe wyniosła w 2010 r. – 10 670 mln zł, w 2011 r. – 10 952 mln zł; w 2012 r. – 11 057 mln zł. Należy dodać, że ustawą z 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Prawo o miarach²⁹ podwyższono z 8% do 23% stawkę VAT na odzież i dodatki odzieżowe dla niemowląt oraz obuwiu dziecięce. Zmiana wysokości stawki na te kategorie towarów stanowiła wykonanie wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej³⁰. W latach 2010–2011

wartość preferencji podatkowych na odzież i dodatki odzieżowe dla niemowląt oraz obuwiu dla dzieci wyniosła odpowiednio 148 mln zł i 170 mln zł. Od stycznia 2012 r. towary te zostały opodatkowane stawką podstawową.

Warto zauważyć, że pomimo iż dyrektywa VAT dopuszcza opodatkowanie obniżoną 5% stawką VAT, w Polsce część artykułów spożywczych, farmaceutyków (w tym farmaceutyków dla dzieci) oraz foteliki do przewożenia dzieci w samochodach opodatkowane są stawką 8%, a takie artykuły, jak wózki dziecięce i ich części, gry i zabawki, odzież i dodatki odzieżowe dla niemowląt, obuwiu dziecięce, kosmetyki dla niemowląt, przybory szkolne opodatkowane są stawką 23% VAT. Tymczasem w Wielkiej Brytanii podstawowa stawka podatku VAT wynosi aktualnie 20%, stawką 5% obciążone są niektóre towary i usługi, na przykład foteliki samochodowe dla dzieci czy energia wykorzystywana w domu (elektryczność, gaz, opał), natomiast stawka 0% obejmuje większość artykułów spożywczych oraz ubranka dla dzieci i niemowląt³¹.

Opieka zdrowotna nad matką i dzieckiem

Jak wykazała kontrola NIK, w sferze ochrony zdrowia nie zostały stworzone skuteczne mechanizmy koordynacji przedsięwzięć

²⁸ Art. 6 ust. 4 updog.

²⁹ DzU.2011.64.332.

³⁰ Sprawa C-49/09. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej 28.10.2010 r. orzekł o niezgodności z prawem Unii Europejskiej stosowania przez Polskę obniżonej stawki VAT w wysokości 7% w odniesieniu do dostaw, importu i wewnątrzwspólnotowego nabycia odzieży i dodatków odzieżowych dla niemowląt oraz obuwiu dziecięcego.

³¹ Źródło: <<https://www.gov.uk/vat-rates>>.

realizowanych w ramach Narodowego programu zdrowia, uchwalonego przez Radę Ministrów na lata 2007–2015, zawierającego szereg istotnych celów z zakresu polityki rodzinnej. Nadal nie udało się ograniczyć zróżnicowania dostępu do świadczeń zdrowotnych dla dzieci i młodzieży w poszczególnych regionach kraju, w szczególności do świadczeń stomatologicznych, a także ograniczyć skutków chorób i zaburzeń psychicznych dzieci i młodzieży. Pozytywnym zjawiskiem jest natomiast zmniejszenie w ostatnich latach liczby zgonów niemowląt oraz wskaźnika umieralności okołoporodowej, a także współczynnika umieralności dzieci w wieku 1-14 lat.

Jedną z przyczyn problemów zdrowotnych dzieci i młodzieży w niektórych województwach było nierównomierne rozmieszczenie zasobów kadrowych systemu ochrony zdrowia³², pogłębione w niektórych regionach kraju wzrostem średniej wieku profesjonalistów medycznych i ich przechodzeniem na emeryturę³³, a także wyjazdami poza granice kraju³⁴. Szczególne problemy występują w dziedzinie neonatologii i pediatrii. Niedobór lekarzy pediatrów występuje

w woj. opolskim (140 pediatrów, w tym 78 w wieku emerytalnym), w woj. podkarpackim (spośród 324 pediatrów 60 jest w wieku emerytalnym) i w woj. pomorskim (spośród 581 pediatrów 184 jest w wieku emerytalnym).

Bardzo niedobra jest sytuacja w zakresie opieki stomatologicznej nad dziećmi. W 2011 r. zaledwie 20,1% pięcioletnich dzieci było wolnych od próchnicy, a odsetek ten w przypadku dzieci 15-letnich wynosił zaledwie 8,2%. Istotny wpływ na tę sytuację miała niewystarczająca edukacja prozdrowotna i profilaktyka. Ze względu na limit środków finansowych na realizację programów polityki zdrowotnej, Ministerstwo Zdrowia nie wdrożyło – wskazanego w Narodowym programie zdrowia – wieloletniego programu polityki zdrowotnej pn. „Program poprawy opieki stomatologicznej nad dziećmi i młodzieżą”.

Przykładem braku odpowiedniej koordynacji są działania w sferze zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży. Samobójstwa są obecnie trzecią, po wypadkach i nowotworach, przyczyną zgonów młodych ludzi. Od ponad dwudziestu lat obserwowany

³² Liczba lekarzy uprawniona do wykonywania zawodu wzrosła ze 134 292 w 2010 r. do 139 595 na koniec 2013 r. i wynosiła od 24,3 na 10 tys. ludności (Lubuskie) do 47,2 (Mazowieckie).

³³ Analiza struktury wieku wśród lekarzy poszczególnych specjalności wykazała, że w 13 dziedzinach medycyny ponad 25% specjalistów ukończyło 70. rok życia, a w 10 dziedzinach ok. 13% specjalistów jest w wieku 61–65 lat, natomiast w 18 dziedzinach ponad 50% lekarzy przekroczyło 56. rok życia. Na emeryturę przeszło w 2012 r. 381 lekarzy (w tym 41 niewykonujących zawodu) i odpowiednio: w 2013 r. – 190 (26), w 2014 r. (do 30 czerwca) – 59 (14).

³⁴ Liczba lekarzy, którzy wyjechali za granicę szacowana jest na podstawie liczby zaświadczeń potwierdzających kwalifikacje do wykonywania zawodu na terenie UE. W Centralnym Rejestrze Lekarzy na dzień 7.07.2014 r. odnotowano 9161 lekarzy i 974 lekarzy dentystów, którzy pobrali zaświadczenia stwierdzające posiadanie formalnych kwalifikacji, co stanowiło 7,2% ogólnej liczby lekarzy i 2,8% dentystów. W dziedzinie położnictwa i ginekologii wydano 446 zaświadczeń (7,3% ogólnej liczby lekarzy) i odpowiednio: w dziedzinie pediatrii 280 zaświadczeń (4,1% lekarzy), psychiatrii dzieci i młodzieży 11 zaświadczeń (3,7% lekarzy). W dziedzinie neonatologii nie wydano zaświadczeń.



jest wzrost³⁵ liczby samobójstw wśród dzieci i młodzieży. Na początku lat 90. XX wieku stanowiły one około 10% zgonów w wyniku urazu, obecnie blisko 15%. Kontrola wykazała, że Minister Edukacji Narodowej, któremu w „Narodowym programie ochrony zdrowia psychicznego” przypisano zadania z zakresu zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży, nie podjął ich wykonania, realizował natomiast własny program, częściowo uwzględniający problematykę zdrowia psychicznego. Warto dodać, że w latach 2012–2014 również Ministerstwo Zdrowia nie prowadziło zaplanowanych w ramach Programu działań na rzecz promocji zdrowia psychicznego (miały to być kampanie edukacyjne skierowane do lekarzy, pielęgniarek i innego personelu medycznego, program zapobiegania samobójstwom, program zapobiegania depresji).

Wspieranie rodzin w funkcji wychowawczej

Niewystarczające, zdaniem NIK, były również działania na rzecz wspierania rodzin w pełnieniu ich funkcji wychowawczej, prowadzone na podstawie przyjętej w 2011 r. ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Celem ustawy było wdrożenie między innymi rozwiązań systemowych, mających przyczynić się do poprawy jakości pełnienia funkcji opiekuńczo-wychowawczych i w efekcie przeciwdziałać umieszczaniu dzieci w pieczy zastępczej. Od wejścia w życie w 2011 r.

ustawa o pieczy zastępczej i wspieraniu rodziny była ośmiokrotnie nowelizowana z inicjatywy poselskiej, na przykład w zakresie wydłużenia czasu na osiągnięcie przez placówki wsparcia dziennego dla dzieci standardów sanitarnych i bezpieczeństwa pożarowego, jak również poprawy funkcjonowania procedur adopcyjnych, a także dostosowania przepisów do innych aktów prawnych. Zdaniem NIK, tak częste nowelizacje mogą wskazywać na niepełne rozpoznanie zagadnienia na etapie przygotowania projektu ustawy. Tymczasem analiza danych statystycznych dotyczących odsetka dzieci umieszczanych w pieczy zastępczej wskazuje, że odsetek ten rośnie. Tendencja wzrostu procentowego udziału dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej w ogólnej liczbie dzieci do 18. roku życia trwa już od 1990 r. Oznacza to, zdaniem NIK, narastanie problemów związanych z funkcjonowaniem rodzin.

Ograniczenie zjawiska niedożywienia dzieci i młodzieży z rodzin o niskich dochodach lub znajdujących się w trudnej sytuacji, ze szczególnym uwzględnieniem uczniów z terenów objętych wysokim poziomem bezrobocia i ze środowisk wiejskich, jest jednym z celów programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”. Program zapewnia pomoc w formie posiłku – zwłaszcza gorącego, zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności. Realizacja programu ma szczególne znaczenie wobec tego, że dzieci i młodzież do 17. roku życia to grupa najbardziej zagrożona

³⁵ GUS, *Stan i struktura ludności oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2013 r. Stan w dniu 31 grudnia*, Warszawa 2014.

ubóstwem – według GUS wskaźnik zagrożenia ubóstwem dla tej grupy wyniósł w 2012 r. 21,5% (już po uwzględnieniu w dochodach transferów społecznych). Mankamentem programu jest brak monitoringu jego realizacji pod względem jakościowym. Zdaniem NIK, wskazuje to na potrzebę określenia w programie jednolitych standardów jakościowych dożywiania. Minister Pracy i Polityki Społecznej przyjął do wdrożenia wnioszek NIK w tym zakresie.

Przykłady nowych rozwiązań na rzecz rodzin

W sytuacji braku całościowej polityki rodzinnej działania państwa na rzecz rodziny stanowią zbiór różnych, czasem rozproszonych i niespójnych instrumentów wsparcia. Jednak niektóre z nich, zwłaszcza wprowadzane ostatnio, dobrze świadczą o poprawie „klimatu dla rodziny”. Warto tu wymienić trzy takie rozwiązania. Po pierwsze – wzorowana na rozwiązaniach francuskich i stanowiąca uzupełnienie inicjatyw samorządowych – ogólnopolska Karta dużej rodziny. Program ten, wspierający rodziny wielodzietne, to jest z co najmniej trojgiem dzieci, funkcjonuje od czerwca 2014 r. Pod koniec 2014 r. wprowadzonym rozwiązaniom nadano rangę ustawową, gwarantując między innymi ulgi na przejazdy środkami publicznego transportu kolejowego oraz w niektórych opłatach administracyjnych. Z coraz większym zaangażowaniem włączają się instytucje prywatne, oferując zniżki dla rodzin wielodzietnych. Posiadaczami Karty jest już ponad 1 milion rodzin.

Za wartościowe rozwiązanie, wspomagające bezpośrednio kondycję finansową

rodzin, z którego można było skorzystać przy rozliczaniach podatkowych za 2014 r., należy niewątpliwie uznać podwyższenie kwoty ulgi na trzecie i każde kolejne dziecko o 20%. Jest to kontynuacja zmian z 2013 r., kiedy podwyższono ulgę na trzecie dziecko o 50%, a na czwarte i każde kolejne o 100%. Wprowadzono także udogodnienia fiskalne, pozwalające na wykorzystanie ulgi na dzieci przez większą grupę podatników, a zmiany te przyczynią się do poprawy sytuacji tych, dla których dotąd pełne wykorzystanie ulgi było nieosiągalne, to jest blisko połowy rodzin wielodzietnych, których podatek był niższy od maksymalnego poziomu ulgi.

Trzecie rozwiązanie wspierające w znaczącym stopniu rodziny wynika z modyfikacji unormowań zawartych w Kodeksie pracy. W połowie 2013 r. wprowadzony został płatny urlop rodzicielski wydłużony do jednego roku. Celem tego instrumentu jest umożliwienie rodzicom dzielenie się w większym niż dotychczas stopniu uprawnieniami przysługującymi w związku z opieką nad małym dzieckiem. Rozwiązanie to okazało się nader atrakcyjne, gdyż w 2014 r. skorzystało z niego 631 tys. rodziców, to jest 60-70% uprawnionych. Coraz większą popularnością cieszą się też urlopy ojcowskie. W styczniu 2015 r. przebywało na nich 11,4 tys. mężczyzn, to jest aż o 154% więcej niż w styczniu poprzedniego roku.

Wnioski z kontroli

Rozpoznane przez NIK problemy dotyczące koordynacji polityki rodzinnej wskazują na potrzebę fundamentalnej zmiany w postrzeganiu działań prorodzinnych państwa, przez nadanie im charakteru długofalowej



inwestycji w przyszłość. Jest to konieczne dla wzrostu potencjału państwa w wymiarze makroekonomicznym, ponadto przyczyniłoby się do odbudowy ufności obywateli w trwałość wprowadzanych rozwiązań.

Zmiana ta powinna polegać na przejściu od podejścia sektorowego, w którym poszczególni ministrowie – każdy wedle swojej właściwości – realizują programy, których efekty, zdaniem ministrów, wspomagają polskie rodziny, do podejścia projektowego. Polegałoby ono na tym, że ministrowie dalej są odpowiedzialni za realizację określonych programów, lecz jeden z ministrów zarządza prowadzeniem polityki państwa przez programowanie łańcucha celów, nadzorowanie wdrażania programów przez innych ministrów oraz ocenę ich skuteczności w aspekcie wpływu na osiąganie celów wyższego stopnia, jak również monitorowanie dokonań na każdym szczeblu struktury celów.

Zasadniczym elementem podejścia projektowego jest zbudowanie w państwie systemu zarządzania i kontroli adekwatnego do struktury celów strategicznych, zapewniającego należytą koordynację. Zdaniem NIK, za politykę rodzinną państwa powinien odpowiadać Prezes Rady Ministrów, wspierany przez jeden ośrodek (np. pełnomocnika rządu w randze konstytucyjnego ministra) mający uprawnienia „ponadministerialne”, pozwalające na skuteczne inicjowanie, międzyresortowe koordynowanie oraz monitorowanie działań na rzecz kształtowania i realizacji polityki rodzinnej państwa oraz dokonywanie oceny. Opinie i wnioski pełnomocnika dotyczące skuteczności tej polityki oraz jej poszczególnych instrumentów,

jak również propozycje zmian i dalszych działań powinny być corocznie analizowane i uwzględniane przez Radę Ministrów przed rozpoczęciem prac nad założeniami budżetu państwa na kolejny rok. (Na Węgrzech, w obliczu katastrofalnej sytuacji demograficznej, wprowadzono wymóg corocznego uwzględniania wsparcia dla rodzin w projekcie budżetu państwa).

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, z uwagi na pilną potrzebę przygotowania ram kształtowania polityki rodzinnej w Polsce, konieczne jest podjęcie działań na rzecz:

- opracowania założeń długofalowej i kompleksowej polityki państwa wobec rodziny, która umożliwi zbudowanie optymalnego systemu wsparcia, wyznaczy cele, priorytety działań, realne źródła finansowania w konkretnych perspektywach czasowych, z określeniem odpowiednich mierników pozwalających na śledzenie postępu w osiąganiu poszczególnych celów;
- przyjęcia – adekwatnej do struktury celów – hierarchicznej struktury mierników skuteczności, zapewniających monitorowanie efektów poszczególnych projektów oraz wykonanie zadań w sposób umożliwiający zachowanie zasad należytego zarządzania finansami;
- stworzenia ram rozliczania polityki rodzinnej, na przykład przez wyszczególnienie wydatków na politykę rodzinną w osobnym dziale bądź ustalenie programu wieloletniego z limitem wydatków na jego realizację; wymaga to również odpowiedniego odzwierciedlenia w wieloletnim planie finansowym państwa oraz w strukturze układu zadaniowego budżetu państwa;

- kompleksowego sklasyfikowania w jednym dziale Rocznika Statystycznego danych dotyczących rodziny lub w innej formie, na przykład odrębnego załącznika tematycznego opracowywanego corocznie.

Zgodnie z art. 71 ust. 1 Konstytucji RP, państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. W związku z tym, wzięwszy pod uwagę fakt, że wszystkie dziedziny polityki państwa oddziałują w różnym stopniu na rodzinę, zdaniem NIK, uzasadnione byłoby również wprowadzenie w Polsce, śladem Wielkiej Brytanii, rozwiązania polegającego na obowiązkowej weryfikacji wszystkich dziedzin polityki rządowej i aktów prawnych z punktu widzenia ich oddziaływania na rodzinę, a tym samym podporządkowanie całej polityki państwa dobru rodziny.

W październiku 2014 r. rząd Wielkiej Brytanii wprowadził obowiązek uwzględniania perspektywy rodzinnej przy tworzeniu polityki rządowej za pomocą tak zwanego testu rodzinnego. Test ma umożliwić wprowadzenie perspektywy rodzinnej do procesu tworzenia poszczególnych sfer polityki przez zapewnienie oceny ich potencjalnego oddziaływania na rodzinę na każdym etapie tworzenia polityki oraz jej udokumentowanie. Test koncentruje się na elementach ważnych z punktu widzenia silnych i stabilnych związków rodzinnych. Pytania w nim zawarte mają podnieść świadomość istnienia różnych aspektów życia, na które może mieć wpływ dana polityka.

W działaniach na rzecz rodziny warto uczyć się na doświadczeniach innych. Niekorzystne procesy demograficzne

stanowią problem dla niemal wszystkich krajów Unii Europejskiej, jednak występują z różnym nasileniem. W zamożnych krajach, w których od wielu pokoleń podejmowano działania na rzecz zwiększenia dzietności, przeznaczając na ten cel ponad 3% PKB (np. Francja, Irlandia, Szwecja), wprowadzono kompleksowe rozwiązania zapewniające istotne wsparcie finansowe dla rodzin mających dzieci oraz sprzyjające warunki dla godzenia opieki nad dzieckiem z pracą zawodową. Dzięki temu osiągnięto współczynnik dzietności na poziomie około 2%. Ciekawym przykładem z naszego regionu jest Estonia, w której dzięki skoordynowanym, należyście zaplanowanym i konsekwentnie wdrażanym działaniom w ciągu prawie 10 lat udało się znacząco podnieść dzietność (z 1,28 w 1999 r. do 1,72 w 2008 r.), jednak wycofanie się z części rozwiązań w związku z kryzysem gospodarczym spowodowało odwrócenie tej korzystnej tendencji (do poziomu 1,4 współczynnika dzietności).

Podsumowanie

Najwyższa Izba Kontroli dostrzega już na obecnym etapie pozytywne rezultaty wdrożenia niektórych instrumentów na rzecz rodzin, jednak wyzwania stojące przed państwem są nadal ogromne. W ostatnich latach zwiększona została dostępność przedszkoli i obniżono w nich odpłatność za pobyt dzieci, jednocześnie wzrosła liczba żłobków. Należy jednak zauważyć, że umieszczenie w tych placówkach dzieci jest dla rodziców pragnących powrócić na rynek pracy nadal zadaniem bardzo trudnym, a wielokrotnie – szczególnie tam, gdzie zamieszkuje znaczna liczba osób młodych – wręcz niewykonalnym.



Zdaniem NIK, sam wzrost nakładów finansowych nie spowoduje trwałej zmiany niekorzystnych tendencji demograficznych. W naszej rzeczywistości jednym z zasadniczych problemów jest brak w systemie prawnym organu wyznaczającego cele strategiczne i koordynującego działanie poszczególnych elementów polityki rodzinnej.

Mamy nadzieję, że wyniki kontroli „Koordynacja polityki rodzinnej w Polsce” oraz sformułowane na jej podstawie uwagi i wnioski przyczynią się do podjęcia przez instytucje państwowe optymalnych działań systemowych, usprawniających

rozwiązania prorodzinne zarówno dla nas – tu i teraz, ale również na rzecz przyszłych pokoleń Polaków. Polityka rodzinna lub ściślej – prorodzinna, powinna stanowić priorytetową inwestycję i stać się strategicznym celem państwa na wiele lat.

ELŻBIETA MATUSZEWSKA,
wicedyrektor,
PAWEŁ ADAMOWICZ,
gł. specjalista kp.,
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny NIK

Słowa kluczowe: polityka rodzinna, zmiany demograficzne, rozwiązania prorodzinne, opieka zdrowotna, struktura ludności

Key words: family policy, family support, demographic changes, population decline

Ochrona zwierząt łownych

GOSPODARKA ŁOWIECKA

KATARZYNA PAPIŃSKA

Dyskusje i spory na temat modelu polskiego łowiectwa, w tym również o pozycję Polskiego Związku Łowieckiego (PZŁ), toczą się już od wielu lat. Ścierają się różne, nierzadko sprzeczne poglądy. Odmienne są interesy państwa, osób prawnych i prywatnych. Propozycje zmian przepisów prawa dotyczących gospodarki łowieckiej jak bumerang wracają podczas kolejnych kadencji Sejmu RP. Pomimo tego, model funkcjonowania gospodarki łowieckiej pozostaje niezmienny.

Zgodnie z przepisami ustawy – Prawo łowieckie¹, dalej upł, łowiectwo traktowane jest jako element ochrony środowiska przyrodniczego i oznacza ochronę zwierząt łownych (zwierzyny) i gospodarowanie ich zasobami w zgodzie z zasadami ekologii oraz zasadami racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej i rybackiej. Naczelnym organem administracji rządowej w zakresie łowiectwa jest Minister Środowiska. Gospodarka łowiecka prowadzona jest w obwodach, wyznaczonych uchwałami sejmików województw. Według stanu z 10 marca 2013 r.² wyznaczono w Polsce 4703 obwody łowieckie. Obwody są wydierżawiane kołom łowieckim PZŁ przez starostów

(w przypadku obwodów polnych) lub przez dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych – RDLP (w przypadku obwodów leśnych³). Minister Środowiska może wyłączyć obwód z wydierżawiania i przeznaczyć na tak zwany ośrodek hodowli zwierzyny (OHZ), który może być zarządzany przez różne podmioty, w tym jednostki PZŁ (Zarząd Główny i Zarząd Okręgowy), jak i jednostki Lasów Państwowych (dalej LP).

W praktyce PZŁ odgrywa kluczową rolę na wszystkich etapach gospodarki łowieckiej.

Ustawa – Prawo łowieckie nałożyła więc na PZŁ liczne obowiązki, ale dała

¹ Ustawa z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (DzU 2013.1226 z późn. zm.)

² Dane GUS, Leśnictwo 2013 r.

³ Obwód łowiecki leśny – obszar gruntów, w którym grunty leśne stanowią co najmniej 40% ogólnej powierzchni tego obszaru, obwód łowiecki polny – obszar gruntów, w którym grunty leśne stanowią mniej niż 40% ogólnej powierzchni tego obszaru.



Zgodnie z ustawą – Prawo łowieckie, Polski Związek Łowiecki:

- jest jedynym podmiotem uprawnionym do dzierżawy obwodów łowieckich;
- uzgadnia roczne plany łowieckie oraz wieloletnie łowieckie plany hodowlane;
- uzgadnia ze starostą wydanie decyzji o odłowie lub odstrzale redukcyjnym;
- występuje z wnioskiem o wydzierżawienie obwodów łowieckich;
- organizuje szkolenia w zakresie prawidłowego łowiectwa i strzelectwa myśliwskiego;
- opiniuje wyłączenie obwodów z wydzierżawiania i przekazania w zarząd;
- opiniuje projekty aktów wykonawczych wydawanych przez Ministra Środowiska;
- opiniuje uchwały sejmików województw dotyczące podziału na obwody łowieckie oraz zmian granic obwodów łowieckich, a także skracania okresów polowań;
- przedstawiciele PZŁ wchodzi w skład komisji dokonujących kategoryzacji obwodów;
- przedstawiciele PZŁ, jako dzierżawcy obwodów, szacują i wypłacają odszkodowania za szkody łowieckie.

też monopol w zakresie dopuszczania do wykonywania polowania na terytorium państwa, zostało ono bowiem uzależnione od członkostwa w PZŁ (art. 42 ust 1 upł).

Zdaniem W. Radeckiego, autora licznych publikacji i komentarzy do przepisów z zakresu ochrony środowiska: *PZŁ jest organizacją specyficzną, łączącą w sobie strukturę monopolistyczną, kolektywistyczną, przymusową, posiadającą uprawnienia organu administracji publicznej*⁴. *W Polsce Ludowej był to model najlepszy możliwy do osiągnięcia i przystawał do tamtych czasów*⁵.

Obecnie system taki jest często krytykowany, w tym szczególnie pierwszoplanowa pozycja PZŁ w gospodarce łowieckiej⁶, który nawet jeżeli nie podejmuje bezpośrednio czynności i decyzji, jest jednostką uzgadniającą lub opiniującą działania innych podmiotów, w tym również działania Ministra Środowiska oraz nierespektowanie praw właścicieli obszarów wchodzących w skład obwodów łowieckich. Organizacja polowań i związane z tym rytuały są też poddawane krytyce przez organizacje pozarządowe, szczególnie w aspekcie ochrony praw zwierząt

⁴ W. Radecki: *Prawo łowieckie*. Komentarz. 2012, wydanie 4, s. 153.

⁵ B. Bobek, D. Merta, M. Plucińska, L. Wiśniowska: *Gospodarka łowiecka w Polsce w latach 1990–2002*, „Brać Łowiecka”, nr 6/2003, s. 21.

⁶ M. Chrzanowski: *Polski Związek Łowiecki. Samorządowy czy przymusowy*, „Rzeczpospolita” z dnia 5 lutego 1997 r.

oraz ochrony dzieci przed drastycznymi scenami podczas polowania i tzw. pokotu. Podnoszony jest również aspekt ekonomiczny polowania, w wyniku którego zwierzyzna pozostająca w stanie wolnym jest własnością Skarbu Państwa, jako dobro ogólnonarodowe, przechodzi na własność dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego, tj. w zdecydowanej większości na własność jednostek PZŁ. Koła łowieckie PZŁ dzierżawią bowiem ponad 93% obwodów łowieckich, a ZG i ZO PZŁ dodatkowo zarządzają częścią obwodów wyłączonych z wydzierżawiania.

Wzrost świadomości obywateli zaowocował pozwami do sądów powszechnych w sprawach związanych z gospodarką łowiecką. Przepisy upł stały się przedmiotem postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym.

W związku z wyrokiem TK⁷, obowiązujący w kontrolowanym okresie przepis art. 27 ust.1 upł dotyczący podziału województwa na obwody łowieckie, stracił moc z dniem 22 stycznia 2016 r. Ponadto, zdaniem TK,⁸ „PZŁ nie jest stowarzyszeniem (jak stanowią przepisy upł), lecz zrzeszeniem o charakterze obowiązkowym, zbliżonym do samorządu zawodowego, wykonującym zadania publicznoprawne. W związku z tym nie znajduje uzasadnienia sprawowanie nadzoru przez ministra

właściwego do spraw środowiska nad działalnością PZŁ na zasadach przewidzianych dla stowarzyszeń”.

Powyższa konkluzja wskazuje, że obowiązujący model funkcjonowania gospodarki łowieckiej należy uznać za przestarzały. Nie uwzględnia on obecnych relacji na linii myśliwi – państwo – właściciele nieruchomości, ani współczesnej świadomości przyrodniczo-ekologicznej. Konieczne stało się wprowadzenie zmian.

Dla szerszych i merytorycznych rozważań na temat zakresu zmian niezbędna jest analiza funkcjonowania istniejących przepisów oraz realizacji przez właściwe podmioty ich ustawowo określonych zadań.

Dlatego też NIK podjęła kontrolę dotyczącą prowadzenia gospodarki łowieckiej⁹. Miała ona na celu wskazanie problemów związanych z tą działalnością w praktyce, w ramach obowiązujących regulacji oraz wsparcie dla kierunku zmian, których potrzebę uzasadniałyby wyniki kontroli.

Kontrolą objęto praktycznie wszystkie etapy gospodarki łowieckiej, począwszy od działań administracyjnych, dających podstawy dla prowadzenia gospodarki łowieckiej takich jak: dokonywanie podziału województw na obwody łowieckie i ich kategoryzacja, wydzierżawianie i przekazywanie w zarząd obwodów

⁷ W wyroku z dnia 10 lipca 2014 r., sygn. akt P 19/13. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że upoważnienie do objęcia nieruchomości reżimem obwodu łowieckiego, nie zapewniając odpowiednich prawnych środków ochrony praw właściciela tej nieruchomości, jest niezgodne z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

⁸ Zgodnie z uzasadnieniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11, sentencja została ogłoszona dnia 21 listopada 2012 r., DzU. 2012.1281.

⁹ Opracowano na podstawie Informacji o wynikach kontroli *Prowadzenie gospodarki łowieckiej*, nr ewid. 162/2015/D/14/508/KSI, zatwierdzonej przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli dnia 15 lipca 2015 r.



łowieckich, naliczanie i rozdysponowywanie czynszu (ekwiwalentu) za korzystanie z nich. Zbadano też działania bezpośrednio związane z łowiectwem jak: prawidłowość opracowania i realizacji rocznych planów łowieckich, dokumentowanie wykonywania polowania, realizację przez OHZ ustawowo określonych celów, zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa i obywateli w zakresie szkód wynikających z prowadzenia gospodarki łowieckiej aż do analizy efektów finansowych prowadzenia gospodarki łowieckiej, funkcjonowania Państwowej Straży Łowieckiej i nadzoru nad działalnością łowiecką.

Kontrolą objęto działania podejmowane od 1 kwietnia 2012 r. do 31 marca 2014 r., tj. w okresie dwóch sezonów łowieckich: 2012/2013 i 2013/2014 w wybranych podmiotach, zaangażowanych w realizację powyższych zadań¹⁰.

W efekcie kontroli ujawniono szereg istotnych nieprawidłowości, na wszystkich objętych kontrolą etapach gospodarki łowieckiej, zarówno w zakresie jej organizacji, jak i realizacji. Występowanie nieprawidłowości wynikało często z nieprecyzyjnych lub niepełnych regulacji prawnych, ale także z utrwalonych od wielu lat schematów postępowania, nie zawsze zgodnych z przepisami prawa.

Wyznaczanie obwodów łowieckich i ich kategoryzacja

Obowiązujące w kontrolowanym okresie przepisy dotyczące wyznaczania obwodów łowieckich były ułomne nie tylko w aspekcie poruszonym przed TK. Większość uchwał sejmików województw w sprawie podziału województwa na obwody łowieckie nie zawierała wystarczających danych dla prawidłowego naliczania i rozdysponowywania czynszu dzierżawnego lub ekwiwalentu czynszu (za obwody zarządzane wchodzące w skład OHZ). Kategoryzacja obwodów na terenie województwa dokonywana była przez dwa różne zespoły¹¹. Istniejąca dycho-
tomia spowodowała zaniechanie kategoryzacji niektórych obwodów. Wątpliwości NIK budziły też przepisy rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 4 grudnia 2002 r.¹² w zakresie terminu dokonywania kategoryzacji i składu zespołu kategoryzującego, w tym udziału w nim przedstawiciela dzierżawcy bezpośrednio zainteresowanego nadaniem jak najniższej kategorii obwodu, ze względu na jej wpływ na wymiar czynszu.

Kategoryzacja, zdaniem NIK, powinna być dokonywana w województwie przez jeden, niezależny zespół bezstronnych ekspertów, powoływany przez organ dokonujący podziału województwa na obwody i każdorazowo po zmianie granic obwodów.

¹⁰ Ogółem skontrolowano 27 podmiotów, w tym: Zarząd Główny Polskiego Związku Łowieckiego, 3 zarządy okręgowe Polskiego Związku Łowieckiego, 8 kół łowieckich, 3 regionalne dyrekcje lasów państwowych, 6 nadleśnictw, 3 urzędy marszałkowskie oraz 3 starostwa powiatowe. Ponadto, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK, zasięgnięte zostały informacje u ministra środowiska i wojewodów.

¹¹ Zespoły powoływane przez właściwy zarząd województwa dokonywały kategoryzacji obwodów polnych, a zespoły powoływane przez dyrektora regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe – obwodów leśnych.

¹² Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 4 grudnia 2002 r. w sprawie zasad kategoryzacji obwodów łowieckich, szczegółowych zasad ustalania czynszu dzierżawnego oraz udziału dzierżawców obwodów łowieckich w kosztach ochrony lasu przed zwierzyną. DzU.2002.210.1791 z późn. zm.

Prawidłowość wydzierżawiania i przekazywania w zarząd

Naliczanie i rozdysponowywanie czynszu

Na skutek niejasnych przepisów wydzierżawiający obwoody stali wobec problemu zastosowania prawidłowej podstawy naliczania czynszu. Sformułowanie „równowartość pieniężna żyta, ogłaszana dla podatku rolnego”, użyte w rozporządzeniu Ministra Środowiska było nieprecyzyjne, gdyż wartość taka nie jest ogłaszana. Wyjaśnienia Departamentu Prawnego Ministerstwa Środowiska, iż należy przyjąć równowartość pieniężną żyta ogłaszaną przez radę gminy dla podatku rolnego, zostały przesłane wydzierżawiającym dopiero w 2013 r. Niektóre jednostki podjęły działania w celu naliczania czynszu, w myśl uzyskanych wskazówek, na sezon 2014/2015, co jednak napotykało trudności ze względów organizacyjnych oraz braku stosownych danych i spowodowało, że czynsz naliczany był w niejednolity sposób.

W ocenie NIK, uwzględnianie przy obliczaniu czynszu równowartości pieniężnej żyta ogłaszanej przez rady gmin dla podatku rolnego, było dość skomplikowane, a czasami niemożliwe. Stosowanie jednolitej w skali kraju wielkości (średniej ceny skupu żyta) ogłaszanej w komunikacie Prezesa GUS ma uzasadnienie pragmatyczne.

W RDLP od lat dziewięćdziesiątych poprzedniego stulecia, naliczaniem i rozdysponowywaniem czynszu/ekwiwalentu za obwoody łowieckie wydzierżawione przez

dyrektora RDLP zajmowali się nadleśniczowie. Działania takie były niezgodne z art. 31 upł, który zobowiązuje dyrektora do rozliczania czynszu, a przekazanie ustawowego obowiązku nie jest dopuszczalne. Ponadto okazało się, że nadleśniczowie często nieprawidłowo naliczali czynsz lub jego ekwiwalent. Były przypadki wydzierżawiania obwoodu niezgodnie z jego kategorią, nieaneksowania umów dzierżawy pomimo zmiany powierzchni obwoodu, a nawet zaniechania naliczenia czynszu. Nieprawidłowo rozdysponowywali otrzymywany czynsz dla gmin i innych nadleśnictw z terenu obwoodu, a ponieważ przepisy nie określały terminu, w jakim pobrany czynsz powinien być rozdysponowany, były przypadki, że dokonywano tego nawet po 2 latach. O istniejących nieprawidłowościach dyrektorzy RDLP wydzierżawiający obwoody dowiedzieli się w wyniku kontroli NIK, nie zapewnili bowiem nadzoru nad wykonywaniem powierzonych nadleśniczym zadań w omawianym zakresie.

Większość (70 z 84) obwodów wchodzących w skład analizowanych ośrodków hodowli zwierzyny (OHZ) zostało bezterminowo wyłączonych z wydzierżawienia pismami, wydanymi na podstawie przepisów obowiązujących jeszcze w połowie ubiegłego stulecia¹³. W konsekwencji, dla tych OHZ nie było indywidualnie określonych celów i programów działania, czego wymagają obecnie obowiązujące przepisy. Nie jest możliwe stwierdzenie czy

¹³ Pisma Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 1994 r., wydane na podstawie art. 16 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 17 marca 1959 r. o hodowli, ochronie zwierząt łownych i prawie łowieckim, uchylonej z dniem 17 lutego 1996 r.



wyłączenie tych obwodów z wydzierżawiania jest zasadne i korzystne z punktu widzenia gospodarki łowieckiej.

Obwody łowieckie przekazane zostały w zarząd bezterminowo, co w ocenie NIK było niewłaściwe. Wyłączanie z wydzierżawiania, podobnie jak wydzierżawianie, winno odbywać się na czas określony, zgodnie z art. 28 ust. 2 upł, nie krótszy niż 10 lat i powinno być przedłużane po stwierdzeniu, na podstawie złożonego, zgodnie z obowiązującymi przepisami, sprawozdania z dotychczasowej działalności i po przedłożeniu programu na kolejny okres. Minister Środowiska wyłączając obwody z wydzierżawiania bezterminowo, pozbawiał się możliwości okresowej kontroli działalności OHZ na podstawie złożonych sprawozdań.

Prawidłowości opracowania i realizacji RPŁ

Podstawę prowadzenia gospodarki łowieckiej na terenie wszystkich obwodów stanowiły roczne plany łowieckie (RPŁ) dostarczające informacji o stanie zwierzyny, działaniach planowanych i podjętych w poprzednim sezonie.

Dane prezentowane w RPŁ budziły zastrzeżenia NIK. Stwierdzono, że sporządzane były często niezgodnie z instrukcją, szczególnie w zakresie planowania i wykonania zagospodarowania obwodów, występowały w nich błędy i braki. Analiza porównawcza danych wykazanych w RPŁ, w zakresie pozyskania zwierzyny, z dokumentacją źródłową (rejestry wydanych upoważnień do wykonywania polowania indywidualnego, książki ewidencji pobytu myśliwych na polowaniu indywidualnym i protokoły z polowań

zbiorowych) ujawniła występowanie rozbieżności.

Stwierdzono, że w większości badanych jednostek nie były wykonywane plany pozyskania dzików, co wobec faktu występowania nadpopulacji tego gatunku i jego migracji na tereny zamieszkałe, jest niepokojące. W składanych wyjaśnieniach kierownicy kontrolowanych jednostek jako powód podawali m.in. takie przyczyny, jak: niesprzyjająca myśliwym struktura zasiewów czy warunki atmosferyczne a nawet brak umiejętności strzeleckich myśliwych.

Z reguły nie realizowano też planu pozyskania zwierzyny drobnej. W przypadku lisów pozyskanie było na poziomie około 60%. Zaznaczyć należy, że część obwodów o tak niskim pozyskaniu tego gatunku należała do OHZ, gdzie miały być realizowane programy ochrony zwierzyny drobnej (kuropatwy, zająca), a osiągnięcie efektu w postaci rozwoju populacji ochraniających gatunków warunkowane jest eliminacją drapieżników – głównie lisów.

Wykonywanie polowania

Ustawa – Prawo łowieckie ogranicza krąg osób mogących polować do członków PZŁ i myśliwych zagranicznych określając wymagania, jakie powinni spełniać. W myśl art. 42 ust. 2 upł podczas polowania uprawniony do jego wykonywania zobowiązany jest posiadać m.in.: legitymację PZŁ (nie dotyczy cudzoziemców), pozwolenie na posiadanie broni myśliwskiej lub inny dokument uprawniający do jej posiadania, a w przypadku polowania indywidualnego dodatkowo pisemne upoważnienie, wydane przez dzierżawcę lub zarządcę obwodu łowieckiego (art. 42 ust. 8 upł).

W kontrolowanych jednostkach (nadleśnictwach, kołach łowieckich) brak było dokumentów potwierdzających dokonanie weryfikacji uprawnień myśliwych do polowania i pozwolenia na broń. Teoretycznie możliwa więc była sytuacja, że polowano używając innej broni niż ta, na którą polujący miał zezwolenie.

Najbardziej niepokojące jest jednak stwierdzenie nieporządku w dokumentacji dotyczącej polowań.

Analiza ewidencji upoważnień do wykonywania polowania indywidualnego¹⁴ wykazała, że część z nich nie była zwracana, co uniemożliwiało ustalenie rzeczywistego stanu i liczby upolowanych zwierząt. Poprawnie wypełnione i zwrócone upoważnienia stanowią bowiem podstawę bieżącej analizy pozyskania zwierzyny w obwodzie. Nieprawidłowości dotyczyły też wypełniania upoważnień. Odnotowano przypadki niezamieszczania wszystkich danych, rozszerzenia zakresu już wydanych o dodatkowe gatunki i większą ilość zwierzyny, czego nie przewidywały przepisy prawa czy też wykazywania w upoważnieniach pozyskanie zwierzyny upolowanej w innych obwodach. W związku z ograniczeniem wynikającym z wyżej wymienionego rozporządzenia, dopuszczającym tylko jednokrotne przedłużenie upoważnienia, w niektórych kołach łowieckich wydawano upoważnienie do wykonywania polowania indywidualnego z pierwszym terminem ważności do 31 grudnia danego roku, a następnie przedłużano je do 31 marca kolejnego roku.

Tym samym jedno upoważnienie obejmowało cały sezon łowiecki.

Z kolei w książkach ewidencji pobytu myśliwych na polowaniu nie wpisywano wymaganych danych, między innymi numeru upoważnienia. Występowały omyłki w sprawozdaniach z polowań zbiorowych lub niezamieszczano w nich wszystkich wymaganych danych. Stwierdzono występowanie rozbieżności pomiędzy danymi dotyczącymi pozyskania zwierzyny zawartymi w *Książkach obwodu*, a danymi wynikającymi z upoważnień. Ujawniono też przypadki dokonywania odstrzału zwierzyny na podstawie upoważnień wystawionych na inne osoby, co nosi znamiona kłusownictwa.

Realizacja przez OHZ ustawowo określonych celów

W kontrolowanych OHZ realizowano najczęściej 2 lub 3 z 6 celów wymienionych w art. 28 ust. 2 upł. Nieliczne OHZ realizowały wszystkie cele, ale były też takie, gdzie realizowano wyłącznie jeden cel, dotyczący prowadzenia wzorcowego zagospodarowania łowisk i wdrażania nowych osiągnięć z zakresu łowiectwa.

Należy zauważyć, że zarządcy obwodów byli w sytuacji uprzywilejowanej w stosunku do dzierżawców. Nie można ich bowiem było obciążyć kosztami ochrony lasu przed zwierzyną w sytuacji nierealizowania rocznego planu łowieckiego, a ekwiwalent czynszu nie był często zależny od kategorii obwodu, co mogło przynosić zarządom dodatkowe korzyści finansowe.

¹⁴ Wzór określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków wykonywania polowania i znakowania tusz. DzU.2005.61.548 z późn. zm.



Uprzywilejowanie takie powinno więc łączyć się z realizacją szczególnych działań.

Zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa i obywateli Szkody wynikające z prowadzenia gospodarki łowieckiej

Szkody w uprawach rolnych odnotowywano co roku na powierzchni stanowiącej od 0,05% do 0,81% powierzchni obwodów łowieckich dzierżawionych lub zarządzanych przez kontrolowane jednostki. Kontrola nie ujawniła nieprawidłowości w zakresie szacowania szkód. Ujawniono jednak przypadek, że koło łowieckie stawiało dodatkowe wymagania formalne w zakresie zgłaszania występowania szkody (wymóg dokonywania zgłoszenia na określonym formularzu wraz z wymaganymi załącznikami, pod rygorem bezskuteczności zgłoszenia). NIK zwróciła uwagę, że obowiązujące przepisy, zgodnie z którymi oględzin i szacowania szkód, a także ustalania wysokości odszkodowania dokonują przedstawiciele zarządcy lub dzierżawcy obwodu łowieckiego (art. 46 ust. 2 upł), tzn. przedstawiciele jednostki zobowiązanej do wypłaty odszkodowania, czy też przedstawiciele podmiotów właściwych do wypłaty odszkodowań z budżetu państwa (art. 50 ust. 5 upł), nie zapewniają zachowania zasady bezstronności. Zdaniem NIK, szacowanie szkody dokonywane powinno być przez osoby bezstronne, niezainteresowane wysokością odszkodowania lub przynajmniej z udziałem takiej osoby.

Odszkodowania wypłacane były często z opóźnieniem w stosunku do 30-dniowego terminu, określonego przepisami¹⁵. W skrajnym przypadku opóźnienie wyniosło 285 dni. Jako przyczynę podawano brak środków finansowych, ustalenie z poszkodowanym późniejszego terminu zapłaty lub przeoczenie. Żaden z podmiotów nie wypłacał poszkodowanym odsetek z tytułu opóźnienia wypłaty odszkodowania.

Warto jednak zwrócić uwagę również na dobre praktyki stosowane przez niektórych dzierżawców i zarządców. Choć przepisy prawa nie zobowiązywały do wykonywania zabiegów przeciwdziałających wystąpieniu szkód, poza koniecznością dokarmiania zwierzyny, m.in. wówczas, gdy może to wpłynąć na zmniejszenie szkód obwodów, podejmowali oni w różnym zakresie takie działania. Na przykład: instalowano urządzenia chroniące uprawy (tzw. pastuchy elektryczne) lub dokonywano ich zakupu i przekazywano rolnikom do stosowania; prowadzono dyżury na terenie zagrożonych upraw (kukurydza) w okresie pierwszego tygodnia po siewie; w okresie największego zagrożenia upraw wykonywanie polowania (szczególnie na dziki) ograniczano wyłącznie do obszarów narażonych na szkody (grunty rolne) poprzez zamieszczenie stosownych adnotacji na drukach upoważnień do wykonywania polowania indywidualnego.

Niestety, marszałkowie mający uprawnienia do wydania zezwolenia na odstąpienie od zakazu płoszenia zwierząt łownych (art. 9a ust. 2 upł), z reguły nie korzystali

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 marca 2010 r. w sprawie sposobu postępowania przy szacowaniu szkód oraz wypłat odszkodowań za szkody w uprawach i płodach rolnych, DzU.2010.45.272.

z tej możliwości w celu ochrony upraw rolnych. Spośród 11 wydanych zezwoleń w kontrolowanych urzędach, tylko 1 wydano dla ochrony sadów.

Mówiąc o szkodach pamiętać należy również o lasach, gdzie szkody wyrządzone przez zwierzynę bywają poważne i niezbędne jest stałe prowadzenie zabiegów chroniących uprawy leśne przed zwierzyną. W przypadku niezrealizowania planu łowieckiego, dzierżawców obwodów można było obciążyć kosztami partycypacji w kosztach ochrony lasu przed zwierzyną, a naliczone kwoty z tego tytułu w całości wpływały do nadleśnictw. Regulacja taka nie miała jednak zastosowania do zarządców obwodów.

Prywatni właściciele lasu nie mieli podstaw do uzyskania żadnych rekompensat w związku z objęciem ich własności obwodem łowieckim, w tym w celu zabezpieczenia lasu przed zwierzyną. Nie otrzymują oni części czynszu dzierżawnego (w podstawowej czy zwiększonej wysokości) jak jest to w przypadku nadleśnictw, a obowiązujące przepisy uniemożliwiają uzyskanie odszkodowania od dzierżawców czy zarządców tych obwodów za szkody w uprawach leśnych. Przepis art. 46 ust. 1 pkt 1 upł zobowiązuje bowiem jedynie do wynagradzania szkód wyrządzonych w uprawach i płodach rolnych. Właściciele lasów prywatnych nie są więc traktowani jednakowo jak właściciele gruntów rolnych, ani jednakowo jak zarządcy lasów państwowych.

NIK zwróciła uwagę na konieczność równego traktowania zarządców i dzierżawców

obwodów łowieckich, właścicieli lasów prywatnych i państwowych.

Efekty finansowe prowadzenia gospodarki łowieckiej

Z uzyskanych w toku kontroli danych wynika, że średnio w ciągu roku gospodarczego przychody ze sprzedaży tusz i polowań z jednego obwodu wyniosły średnio¹⁶ w OHZ LP kontrolowanych nadleśnictw – 310 323,5 zł, w OHZ ZG PZŁ – 290 948,7 zł, a w obwodach dzierżawionych przez kontrolowane koła łowieckie – 67 751,3 zł. Znacznie wyższe przychody w OHZ wynikają m.in. z istotnie wyższego pozyskiwania cennej zwierzyny grubej w takich obwodach, a tym samym wyższych przychodów z trofeów oraz w pewnym stopniu ze stosowania różnych cenników, które były sprawą indywidualną zarządców. Pomimo uzyskiwania znacznych przychodów, 3 spośród 8 kontrolowanych kół łowieckich oraz 7 z 17 OHZ ZG PZŁ wykazywało przynajmniej w jednym z badanych sezonów łowieckich ujemny wynik finansowy z prowadzonej działalności. Wydaje się to zarówno zaskakujące, jak i niepokojące, zważywszy, że koszty dzierżawy wraz z ewentualnym udziałem w kosztach ochrony lasu stanowiły tylko niewielki odsetek ogółu wydatków.

Wyniki kontroli wskazały, że sposób i zakres prowadzonej ewidencji księgowej przychodów i kosztów gospodarki łowieckiej często daje mylny obraz. W poszczególnych jednostkach prowadzących

¹⁶ Wyliczono na podstawie obu badanych sezonów.



gospodarkę łowiecką analiza ekonomiczna obejmuje inne rodzaje kosztów, co unieemożliwia przeprowadzenie realnej analizy porównawczej efektów finansowych działalności łowieckiej w obwodach dzierżawionych i zarządzanych.

Zdaniem NIK, należałoby podjąć działania, aby uczynić gospodarkę łowiecką rentowną, ale wcześniej należałoby opracować system właściwej ewidencji wszystkich przychodów i kosztów oraz sposób dokonywania analizy ekonomicznej.

Funkcjonowanie Straży Łowieckiej

Pomimo ustawowego obowiązku, pod koniec 2014 r., w 5 województwach: lubuskim, małopolskim, mazowieckim, opolskim i warmińsko-mazurskim nie funkcjonowała Państwowa Straż Łowiecka, co wyjaśniano brakiem środków finansowych. Do ujawniania i ścigania przypadków naruszenia przepisów upł, uprawnione są również inne rodzaje straży, takie jak: straż rybacka, straż leśna oraz mający jej uprawnienia nadleśniczy, zastępca nadleśniczego, inżynier nadzoru, leśniczy i podleśniczy, a dodatkowo na terenach parków narodowych i otuliny straży parku narodowego. Z punktu widzenia wojewodów odpowiedzialnych za powołanie straży rybackiej i łowieckiej, rozważenia wymagałoby, zdaniem NIK, wprowadzenie przepisów umożliwiających funkcjonowanie w województwie jednej formacji podległej wojewodzie, wypełniającej zarówno zadania straży łowieckiej, jak i rybackiej.

Rozwiązanie takie wydaje się uzasadnione zarówno ekonomicznie, jak i merytorycznie, mogłoby przynieść oszczędności finansowe, a jednocześnie umożliwiłoby racjonalne planowanie działań w obu obszarach. Z danych BIP urzędów wojewódzkich wynika, że straż rybacka funkcjonuje we wszystkich 16 województwach.

Funkcjonowanie nadzoru nad działalnością łowiecką

Według obowiązujących przepisów nie ma organu, który by nadzorował i kontrolował działalność Polskiego Związku Łowieckiego i innych podmiotów prowadzących gospodarkę łowiecką. Kompetencje Ministra Środowiska ograniczone zostały w art. 35a upł do działań określonych ustawą z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach¹⁷ i sprowadzają się jedynie do spraw mniejszej wagi (np. udział w postępowaniach skargowych czy uczestnictwo w spotkaniach roboczych dotyczących gospodarki łowieckiej). W obowiązującym stanie prawnym Minister Środowiska nie miał rzeczywistych narzędzi do sprawowania nadzoru i możliwości kontroli działalności PZŁ. Kontrole ewidencji pobytu myśliwych w łowisku czy przebiegu polowań zbiorowych podejmowane były wprawdzie przez PZŁ, jej możliwości były jednak bardzo ograniczone.

Wewnętrzny system nadzoru i kontroli w PZŁ, wobec odnotowanych nieprawidłowości, uznać należy za niewystarczający. Nieprawidłowości odnotowano w każdym z kontrolowanych kół łowieckich.

¹⁷ DzU.2001.79.855 z późn. zm.

W ZG PZŁ stwierdzono też przypadek niestosowania się do własnych procedur kontrolnych i niekierowania zawiadomienia do organów ścigania, pomimo stwierdzenia nieprawidłowości, mogących wskazywać na uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa przez przewodniczącego jednego z zarządów okręgowych.

Żaden organ nie kontrolował także działalności biur polowań, organizujących przede wszystkim polowania dla zagranicznych myśliwych. Działania marszałków województw w tym zakresie ograniczały się do przyjmowania i sporadycznego sprawdzania dokumentów składanych przez biura. Marszałkowie nie mieli pełnych danych o spełnianiu przez podmioty wszystkich warunków określonych w art. 18 ust. 1 upł. Nie korzystali oni z uprawnień, jakie daje art. 70 ustawy *o swobodzie działalności gospodarczej* oraz art. 9 ust. 1 ustawy *o usługach turystycznych*, nie przeprowadzali kontroli i nie podejmowali innych działań mających na celu sprawdzenie spełniania ustawowych wymogów dla prowadzenia omawianej działalności. Nierespektowany pozostawał przepis art. 22a upł umożliwiający marszałkowi wezwanie podmiotu do usunięcia naruszeń lub wydania decyzji o zakazie wykonywania działalności gospodarczej, o której mowa w art. 18 ust. 1 upł, w związku z niespełnianiem wymagań.

Podsumowanie

Wyniki kontroli wykazały, że przepisy regulujące gospodarkę łowiecką w Polsce są wadliwe i to nie tylko w obszarach wskazanych w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, ale w znacznie szerszym zakresie. Przyjęty przez ustawę – Prawo

łowieckie system funkcjonowania gospodarki łowieckiej, w tym ustawowe przekazanie prowadzenia gospodarki łowieckiej do dzierżawców i zarządców obwodów łowieckich jest niewłaściwe i skutkuje bardzo dużą liczbą nieprawidłowości. Przyjęty na podstawie ustawy model nie przewiduje żadnych kompetencji dla ministra w obszarze nadzoru nad prawidłowością realizacji zadań przez Polski Związek Łowiecki. Istnieje rozbieżność pomiędzy charakterem zadań wykonywanych przez Polski Związek Łowiecki (zadania z zakresu administracji publicznej) a charakterem nadzoru sprawowanym przez Ministra Środowiska.

Szczególnie niepokojące były nieprawidłowości w zakresie ewidencjonowania wykonywania polowania, a poważne wątpliwości budził brak rentowności gospodarki łowieckiej w niektórych jednostkach, przy nieznacznych kosztach dzierżawy i nikłym udziale w kosztach ochrony lasu przed zwierzyną.

Wprowadzenie zmian w ustawie – Prawo łowieckie jest niezbędne. Będzie to zadanie dla Sejmu nowej kadencji. W VII kadencji Sejmu RP procedowane były dwa projekty zmian ustawy – Prawo łowieckie (druki: 2970 i 3192). Tylko częściowo zawarte w nich zapisy zgodne były z wnioskami NIK. Znaczny udział czynnych myśliwych w sejmowej podkomisji ds. rozpatrzenia projektów i wprowadzane poprawki sprawiły, że wypracowany projekt zmian ustawy nie tylko nie wypełniał należycie wyroków TK, a nawet wzmacniał jeszcze pozycję PZŁ. Spotkało się to z negatywną oceną zarówno przedstawicieli rządu, innych parlamentarzystów, jak i opinii publicznej. W konsekwencji



projekt nie został przyjęty przez Sejm VII kadencji.

Należy mieć więc nadzieję, że w nowym projekcie uwzględnione zostaną wszystkie z 10 wniosków *de lege ferenda* sformułowanych w *Informacji o wynikach kontroli prowadzenia gospodarki łowieckiej*. Nowe przepisy nie zostały dotychczas uchwalone, a w związku z utratą 22 stycznia 2016 r.

mocy art. 27 ust.1 upł, nie ma wyznaczonych zgodnie z prawem obwodów łowieckich, zatem wykonywanie polowania można uznać za nielegalne.

dr KATARZYNA PAPIŃSKA,
Departament Środowiska NIK

Słowa kluczowe: łowiectwo, gospodarka łowiecka, ochrona środowiska, ochrona zwierząt, Polski Związek Łowiecki

Key words: hunting management, hunting districts, Polish Hunting Association, conservation of environment, game animals

Inwestycje budowlane

Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła działania pięciu uczelni państwowych dotyczące inwestycji budowlanych, oceniła też realizację tych przedsięwzięć. Badanie przeprowadzono w: Uniwersytecie Jagiellońskim, Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Warszawskim Uniwersytecie Medycznym, Collegium Medicum im. Ludwika Rydygiera w Bydgoszczy i Uniwersytecie Medycznym w Białymstoku. Uczelnie te przeprowadzają siedem inwestycji finansowanych ze środków publicznych. Dodatkowo kontrolę przeprowadzono w Uniwersyteckim Szpitalu Dziecięcym w Krakowie, który dokonuje przebudowy szpitala w imieniu Uniwersytetu Jagiellońskiego. Badaniem objęto okres od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2014 r.

Wyścigi konne

Oceniono realizację przez Polski Klub Wyścigów Konnych (PKWK) zadań określonych w ustawie o wyścigach konnych, nadzór właścicielski nad torem wyścigów konnych na Służewcu w Warszawie, a także realizację wniosków pokon-

trolnych Najwyższej Izby Kontroli. Badaniem objęto lata 2013–2014. Kontrola została przeprowadzona w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, które nadzoruje PKWK, jak też w samym Polskim Klubie Wyścigów Konnych.

Podręczniki szkolne

Kontrolerzy sprawdzili, czy wszyscy uczniowie mają zapewniony dostęp do podręczników szkolnych. W badaniu skupiono się przede wszystkim na ocenie: działań Ministra Edukacji Narodowej mających zapewnić dostęp do właściwych podręczników dla każdego etapu i typu kształcenia ogólnego, zawodowego i specjalnego; realizacji zadań przez Ośrodek Rozwoju Edukacji dotyczących przygotowania podręczników szkolnych, książek pomocniczych dla uczniów niewidomych i słabowidzących oraz e-podręczników do kształcenia ogólnego; wydania i dystrybucji podręcznika *Nasz Elementarz*; wyboru podręczników szkolnych przez dyrektorów szkół. Kontrolę przeprowadzono w MEN, Ośrodku Rozwoju Edukacji w Warszawie oraz Centrum Usług Wspólnych w Warszawie. Okres objęty kontrolą do-

tyczył lat 2012–2015. Badaniem objęto również 6796 publicznych szkół podstawowych z całego kraju oraz 11 397 rodziców i 12 394 nauczycieli – wychowawców uczniów klas pierwszych.

Współpraca z Polonią

NIK skontrolowała przedsięwzięcia dotyczące współpracy z Polonią, ukierunkowane na podtrzymywanie więzi z krajem i wspomaganie migracji powrotnych. Badanie przeprowadzono w 15 jednostkach, w tym: czterech ministerstwach, trzech Ambasadach RP, jednej jednostce podległej Ministrowi Edukacji Narodowej, Uniwersytecie Jagiellońskim, Instytucie Naukowo Badawczym im. Zygmunta Wojciechowskiego w Poznaniu, Katolickim Uniwersytecie Lubelskim i czterech organizacjach pozarządowych realizujących zadania zlecone na rzecz Polonii i Polaków. Kontrola obejmowała okres od 1 stycznia 2013 r. do 30 listopada 2014 r.

Restrukturyzacja Poczty Polskiej

Przeprowadzono kontrolę dostępności usług pocztowych,

w tym wypełniania przez restryktoryzującą się Pocztę Polską zadań operatora wyznaczonego na zliberalizowanym rynku pocztowym w latach 2011–2014. W szczególności sprawdzono działania: ministra właściwego do spraw łączności, tj. Ministra Administracji i Cyfryzacji (w zakresie kształtowania polityki państwa w obszarze rynku usług pocztowych oraz sprawowania funkcji właścicielskich wobec Poczty Polskiej); Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (w zakresie wypełniania funkcji regulacyjnych na rynku usług pocztowych); Zarządu Poczty Polskiej (w zakresie stopnia realizacji celów określonych w Strategii Poczty Polskiej do 2015 roku oraz wykonywania przez tę spółkę funkcji operatora wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych).

Organizacja i finansowanie szkoleń

Izba zbadała adekwatność prowadzonej polityki szkoleniowej do właściwej realizacji zadań administracji publicznej. Kontrolerzy ocenili proces diagnozowania i planowania potrzeb związanych z rozwojem zawodowym pracowników, zasady i warunki dotyczące

uczestnictwa w szkoleniach i innych formach podnoszenia kwalifikacji zawodowych, przydatność szkoleń i gospodarowanie środkami przeznaczonymi na szkolenia. Badanie zostało przeprowadzone w 26 instytucjach administracji publicznej, w tym: dziewięciu państwowych jednostkach budżetowych (urzędy centralne, urzędy wojewódzkie, jednostka administracji skarbowej) oraz trzech pozostałych jednostkach państwowych (państwowe osoby prawne i inne państwowe jednostki organizacyjne); 14 jednostkach samorządu terytorialnego (urzędy gmin, miast i starostwa powiatowe). Kontrola obejmowała okres od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2014 r.

Odwadnianie kopalni

Inspektorzy NIK ocenili rozwiązania organizacyjne i finansowe dotyczące odwadniania nieczynnych zakładów górniczych, prowadzonego w ramach zabezpieczania kopalń węgla kamiennego przed zagrożeniem wodnym. Sprawdzono przede wszystkim: obowiązujące rozwiązania prawno-organizacyjne odwadniania; planowanie rzeczowo-finansowe zadań; sposób i źródła finansowania zadań; nadzór i kontrolę nad wykorzystaniem dotacji; działania zmierzające

do ograniczenia lub rezygnacji z udzielanej pomocy. Kontrola została przeprowadzona w Ministerstwie Gospodarki, w oddziale katowickim Agencji Rozwoju Przemysłu, w Spółce Restrukturyzacji Kopalń S.A. w Bytomiu oraz w Centralnej Pompowni Bolko w Bytomiu. Czynności badawcze dotyczyły lat 2007–2014.

Stacje bazowe telefonii komórkowej

Sprawdzono postępowania administracyjne dotyczące lokalizacji, budowy, rozbudowy i instalacji urządzeń stacji bazowych telefonii komórkowej (SBTK) oraz zachowania standardów ochrony środowiska związanych z emisją promieniowania elektromagnetycznego. Kontrolę przeprowadzono w trzech urzędach miast na prawach powiatu: Urzędzie Miasta Krakowa, Urzędzie Miasta Lublina i Urzędzie Miasta Stołecznego Warszawy. Czynności badawcze objęły lata 2009–2014.

Cyfryzacja radia

Izba sprawdziła, czy stacje radiowe podjęły decyzję o przeprowadzeniu cyfryzacji emisji radiowej na podstawie rzetelnych analiz, a także czy osiągnięte efekty potwierdziły

prawidłowość przyjętych założeń. Kontrolę przeprowadzono w spółkach radiofonii publicznej: Polskim Radiu, Radiu Dla Ciebie, Radiu Katowice. Czynności badawcze dotyczyły okresu od 2012 r. do 2015 r.

Gazowanie węgla

Przedmiotem badania były alternatywne metody wykorzystania węgla kamiennego do produkcji paliw gazowych i płynnych. Skontrolowano osiem podmiotów zaangażowanych w rozwój czystych technologii węglowych: Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Środowiska, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, cztery jednostki naukowo-badawcze oraz Katowicki Holding Węglowy SA, będący jednym z partnerów przemysłowych w projekcie realizowanym w ramach strategicznego programu badań *Zaawansowane technologie pozyskiwania energii*. Kontrola przeprowadzona została w okresie od 16 marca 2015 r. do 17 czerwca 2015 r. i obejmowała lata 2010–2015 (I półrocze).

Prywatyzacja

Skontrolowano prywatyzację w latach 2012–2014 wybra-

nych spółek Skarbu Państwa. Kontrolerzy sprawdzili: czy zrealizowane działania prywatyzacyjne były zgodne z celami strategicznymi prywatyzacji oraz misją Ministerstwa Skarbu Państwa; czy dobór spółek objętych prywatyzacją był zgodny z branżowymi programami i strategiami rządowymi; czy działania prywatyzacyjne były prowadzone zgodnie z obowiązującym prawem, celowo i gospodarnie. Badanie przeprowadzono w Ministerstwie Skarbu Państwa.

Studia doktoranckie

Kontrolerzy sprawdzili warunki kształcenia doktorantów, prawidłowość wykorzystania środków finansowych na rozwój i kształcenie doktorantów oraz skuteczność kształcenia kadr naukowych. Badanie przeprowadzono w pięciu jednostkach: dwóch uczelniach publicznych (Uniwersytet Warszawski i Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu), dwóch instytutach naukowych PAN (Instytucie Filozofii i Socjologii oraz Instytucie Chemii Fizycznej) oraz jednej uczelni niepublicznej (Dolnośląska Szkoła Wyższa we Wrocławiu). Dodatkowo badaniem kwestionariuszowym objęto 92 jednostki, w tym 84 szkoły wyższe, Centrum Medycznego

Kształcenia Podyplomowego i siedem instytutów naukowych PAN.

Agrochemia

Oceniono agrochemiczną obsługę rolnictwa. Zbadano m.in.: zgodność realizacji zadań z zakresu agrochemicznej obsługi rolnictwa z ustawą o nawozach i nawożeniu; współpracę stacji chemiczno-rolniczych z rolnikami, inspekcjami państwowymi, instytutami badawczymi i innymi instytucjami publicznymi; wydawanie środków na realizację zadań z zakresu agrochemicznej obsługi rolnictwa; nadzór nad stacjami chemiczno-rolniczymi. Czynności kontrolne objęły lata 2011–2014, przeprowadzono je w 10 jednostkach, tj. Krajowej Stacji Chemiczno-Rolniczej w Warszawie oraz w 9 okręgowych stacjach chemiczno-rolniczych z siedzibami w: Białymstoku, Bydgoszczy, Lublinie, Olsztynie, Opolu, Poznaniu, Koszalinie, Warszawie i Wrocławiu.

Zagrożenie odebrania dzieci

Kontrola *Działania organów administracji publicznej w sytuacji zagrożenia odebrania dzieci rodzicom* została podjęta z inicjatywy własnej NIK.

Oceniono prawidłowość i skuteczność wsparcia udzielanego przez ośrodek pomocy społecznej (OPS), jako najważniejszego gminnego podmiotu niosącego pomoc rodzinom. Ocena dotyczyła procesu identyfikowania potrzeby udzielenia wsparcia rodzinie, prawidłowości, adekwatności i skuteczności udzielanej pomocy w sytuacji zagrożenia odebrania dzieci rodzicom, a także monitorowania efektów udzielanej pomocy. Kontrolą objęto 17 OPS, tj. jeden z terenu województwa dolnośląskiego, po dwa z terenu województw: lubelskiego, łódzkiego, podkarpackiego, podlaskiego, warmińsko-mazurskiego i zachodnio-pomorskiego oraz cztery ośrodki z terenu województwa świętokrzyskiego. Podstawą doboru jednostek do kontroli była liczba dzieci z rodzin na terenie działania ośrodków, umieszczonych w pieczy zastępczej w latach 2012–2014.

Kształcenie zawodowe

NIK skontrolowała skuteczność i efektywność realizacji programu „Modernizacja kształcenia zawodowego w Małopolsce”. Ocenie podlegało także przygotowanie programu, czyli zgodność przyję-

tych celów z zidentyfikowanymi problemami w obszarze kształcenia zawodowego i realnymi potrzebami beneficjentów, oraz oddziaływanie programu na potrzeby grupy docelowej. Kontrolę przeprowadzono w jednostkach samorządu terytorialnego: w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Małopolskiego, który pełnił funkcję lidera projektu i w czterech starostwach powiatowych, a także w Powiatowym Centrum Funduszy Europejskich w Nowym Sączu oraz w dziesięciu szkołach uczestniczących w projekcie. Badaniami kontrolnymi objęto lata 2010–2015 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych).

Trasy rowerowe

Przedmiotem badania była budowa tras rowerowych w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej. Czynności kontrolne przeprowadzono w: Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju (Instytucji Zarządzającej), Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Instytucji Pośredniczącej) oraz u wszystkich beneficjentów realizujących projekty regionalne. W przypadku województw podlaskiego i war-

mińsko-mazurskiego były to urzędy marszałkowskie, zaś w pozostałych trzech województwach – lubelskim, świętokrzyskim i podkarpackim – zarówno urzędy marszałkowskie, jak i podległe im zarządy dróg wojewódzkich. Badaniem objęto lata 2012–2015, a także działania podejmowane w okresie wcześniejszym, o ile miały bezpośredni wpływ na zdarzenia będące przedmiotem kontroli.

Pisma i przesyłki sądowe

NIK oceniła świadczenie przez wybranego operatora pocztowego usługi związanej z dostarczaniem pism i przesyłek sądowych oraz prokuratorskich. Kontrolą objęto 22 podmioty: Ministerstwo Sprawiedliwości, Prokuraturę Generalną, Sąd Apelacyjny w Krakowie, Polską Grupę Poczтовую, a także sześć sądów okręgowych, sześć sądów rejonowych oraz sześć prokuratur okręgowych. Badanie dotyczyło okresu od 1 stycznia 2014 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, uwzględniono w nim także te zdarzenia z 2013 r., które miały bezpośredni związek z zagadnieniami będącymi przedmiotem kontroli. (red.)

„Informacje o wynikach kontroli”, przekazane do publikacji w grudniu 2015 r. i styczniu 2016 r., <www.nik.gov.pl>.

Państwo i społeczeństwo

Wykonywanie istotnej części obowiązków publicznych

Zakres i charakter zadań samorządu województwa a sfera użyteczności publicznej

W zdecentralizowanym państwie unitarnym, opartym na trójstopniowym podziale administracyjnym, szczególne miejsce i rola przypada samorządowi województwa. Podstawowe zadania tego samorządu, należące do kategorii zadań publicznych, wskazane w art.111 *usw.*, są jego zadaniami własnymi i mają charakter użyteczności publicznej. Znajduje to uzasadnienie w ich naturze polegającej na zaspokajaniu podstawowych potrzeb społeczności województwa, do których w szczególności należy znalezienie i wykonywanie właściwej pracy, odpowiadającej kwalifikacjom i aspiracjom mieszkańców. Taki pogląd znajduje pełne potwierdzenie zarówno w stanowisku Trybunału Konstytucyjnego, jak i w treści polskiego ustawodawstwa.

MIROSŁAW STEC
MAREK MĄCZYŃSKI

Pozycja ustrojowa i misja samorządu województwa

1. Ustrój terytorialny Polski przesądzony został w Konstytucji RP z 1997 r. Ustrojodawca przyjął, że zostanie on oparty na dwóch fundamentalnych zasadach, z których jedna ma, z punktu widzenia przedmiotu tego artykułu, znaczenie fundamentalne. To zasada pomocniczości, przywołana *expressis verbis* w preambule Konstytucji, a jej przejawem w sferze ustrojowej jest zasada decentralizacji, stanowiąca podstawę upodmiotowienia wspólnot obywatelskich i kreowanych przez nie władz publicznych działających w układzie terytorialnym.

Najważniejszą instytucją ustrojową realizującą tę zasadę jest samorząd terytorialny¹. Został on zbudowany w Polsce w dwóch etapach (reformacja gminna – z 1990 r. i powiatowo-wojewódzka z 1998 r.) przy przyjęciu – jako jednego z najistotniejszych założeń, a zarazem gwarancji realizacji zasady decentralizacji – korporacyjnego charakteru każdej z jednostek samorządu terytorialnego (JST). Są zatem te jednostki wspólnotami mieszkańców określonego terytorium (gminy, powiatu, województwa), wyposażonymi w prawo i zdolność do zarządzania na własną odpowiedzialność

i w interesie tej społeczności zasadniczą częścią spraw publicznych. Tak formułują istotę samorządności obie europejskie karty: samorządu lokalnego (EKSL)² i samorządu regionalnego (EKSR)³. Mimo tożsamej natury samego pojęcia 'samorząd terytorialny', w sposób bardzo jednoznaczny i zdecydowany wprowadzone zostało rozróżnienie, zarówno w ujęciu doktrynalnym, jak i w warstwie normatywnej (konwencyjnej – EKSL i EKSR oraz prawodawstwa krajowego, co znalazło swój wyraz już w Konstytucji – art. 164 ust. 2), dwóch podstawowych kategorii samorządu – lokalnego i regionalnego. Istnieją bowiem istotne, głęboko osadzone w rzeczywistości państw europejskich i powszechnie aprobowane przyczyny, z których dokonany został powyższy podział (co będzie miało ważne znaczenie dla wywodów i konkluzji tego artykułu). Nie inaczej stało się w Polsce, gdzie od samego początku transformacji ustrojowej wiadome było, że reforma gminna jest tylko pierwszą fazą wprowadzania ustroju samorządowego (możliwą do zrealizowania już na samym początku tego procesu), poprzedzającą fazę drugą, polegającą na wprowadzeniu kolejnych stopni samorządu, przy czym nie ulegało wątpliwości, że elementem niezbędnym będzie utworzenie samorządu regionalnego, który nazwany został, zgodnie z polską tradycją nazewniczą, samorządem

¹ Zob. m.in. J. Majchrowski, P. Winczorek: *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1998, s. 42 i n.; B. Banaszak: *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 728 i n., tenże: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 8 i n.; Z. Leoński: *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006, s. 7 i n.; H. Izdebski: *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011, s. 27 i n.

² Ratyfikowana przez Polskę (DzU.1994.124.607, ze zm.)

³ Zob. B. Dolnicki: *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 149.

województwa⁴. Ostatecznie też uznano (choć Konstytucja tego nie przesądziła), że, wzorem wszystkich – w zasadzie – państw europejskich wielkościami (gdzie chodzi o łączne potraktowanie powierzchni i liczby mieszkańców) porównywalnych z Polską, powstanie, obok gminy, drugi segment samorządu lokalnego w postaci samorządu powiatowego⁵.

Podstawę zatem funkcjonowania w Polsce samorządu województwa, bo do tego szerebu samorządu ograniczone są wywody tego artykułu, stanowią: Konstytucja, EKSR (choć wciąż niemająca wiążącego charakteru ze względu na jej nieratyfikowanie przez państwa Rady Europy, w tym Polskę, to jednak mogąca stanowić jedno z istotnych odniesień przy wykładni obowiązujących przepisów⁶) oraz ustawa o samorządzie województwa z 1998 r. (dalej w skrócie: „usw”)⁷.

2. W przepisach konstytucyjnych odnoszących się do samorządu (rozdział VII) ustrojodawca przesądził występowanie samorządu lokalnego i regionalnego (art. 164 ust. 2), choć w stosunku do żadnego z nich nie sformułował charakterystycznych cech czy zadań (uznał jedynie, że gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego, na rzecz której działa domniemanie zadań i kompetencji w ramach systemu samorządowego – art. 164 ust. 1 i 3)⁸, co oznacza, że określenie ich celów i zadań zostało

powierzone ustawodawcy „zwykłemu”. Ważne jest wszakże sformułowanie zawarte w art. 16, w myśl którego samorząd terytorialny wykonuje istotną część zadań publicznych, a zatem każdy z jego „szczebli” (także województwo) powinien zostać „wyposażony” w taki pakiet zadań publicznych, co do którego nie można mieć wątpliwości, że odpowiada znaczeniu tego określenia⁹.

3. Także EKSR ujmuje w sposób dość ogólny rolę samorządu regionalnego, jednak z jej postanowień jasno wynika, że ma on zarządzać zasadniczą (podobne ujęcie jak w Konstytucji) częścią spraw publicznych na własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców (art. 3 ust. 1), a do sfery jego kompetencji własnych, czyli takich, które oznaczają posiadanie przez samorząd uprawnień do decydowania i administrowania, należy przyjmowanie i wprowadzanie własnej, specyficznej dla każdego regionu polityki regionalnej (art. 4. ust. 3). W tym też zakresie samorządowi regionalnemu zostało przypisane domniemanie kompetencyjne zawarte w sformułowaniu, że zakres jego zadań, oprócz tych, które są określone w Konstytucji, umowach międzynarodowych i prawie wewnętrznym, obejmować powinien wszystkie sprawy regionalne, niewyłączone [normatywnie – M. M., M. S.] z jego zakresu zadań lub przypisane wyłącznie innym organom władzy (art. 6 ust. 1).

⁴ Zob. Z. Gilowska, J. Płoskonka, S. Prutis, M. Stec, E. Wysocka: *Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym*, „Samorząd Terytorialny” nr 8-9/1997, s. 21 i n.

⁵ Zob. H. Izdebski, op.cit., s. 171 i n.

⁶ Jw., s. 20.; B. Dolnicki, op.cit., s. 151 i n.

⁷ Ustawa z 5.06.1998 r. (j.t. DzU.2013.596).

⁸ Szerzej o tej kwestii i komplikacjach z nią związanych zob. H. Izdebski, op.cit., s.150 i n.

⁹ H. Izdebski, op.cit., s. 34 i n.

4. W konsekwencji fundamentalna rola spoczęła na ustawodawcy w momencie kreowania każdego ze stopni samorządu terytorialnego. To od sformułowania odpowiednich przepisów ustaw ustrojowych zależy, jakie miejsce zajmie dany samorząd w strukturze ustrojowej państwa, a przede wszystkim jaka będzie jego misja, czyli do czego zostanie on powołany i za co będzie odpowiedzialny. Wobec samorządu gminnego nastąpiło to w ustawie uchwalonej w 1990 r., natomiast w odniesieniu do pozostałych dwóch – w 1998 r., w ustawie o samorządzie województwa i ustawie o samorządzie powiatowym¹⁰ (dalej w skrócie: „usp”). Warto wspomnieć (gdy chodzi o usw), że już w okresie przygotowywania koncepcji, a następnie projektów ustaw tworzących samorząd województwa, bardzo jasno rysował się w przygotowanych materiałach zasadniczy cel jego powstania¹¹ oraz istota jego zadań. Otóż samorząd województwa ma funkcję bardziej cywilizacyjną niż policyjno-prawną, bardziej rozwojową niż świadczącą, bardziej ekonomiczną niż administracyjną, stosującą przede wszystkim mechanikę działania kontraktualnego i negocjacyjnego niż władczą, zakładającą stosowanie

przymusu administracyjnego¹². A tym najważniejszym celem, wręcz sensem jego istnienia, stał się rozwój gospodarczy województwa (regionu), prowadzący do jego rozwoju cywilizacyjnego. To oznacza, że najważniejszą sferą oddziaływania tego samorządu będzie przede wszystkim gospodarka, a bezpośrednimi adresatami przedsiębiorcy lub ci, którzy chcą się nimi stać, bo właśnie na prowadzone przez nich przedsiębiorstwa nakierowana będzie aktywność władz samorządowych¹³. Jak stwierdzono w literaturze, „województwo to skala makro, a gmina skala mikro i z nimi ustawodawca wiąże adekwatne środki instrumentalnego oddziaływania”¹⁴. Na podstawie takich założeń przygotowane i przyjęte zostały w usw konkretne rozwiązania normatywne.

Podstawowe zadania samorządu województwa

1. Zasadnie można zatem stwierdzić, że podstawowym zadaniem samorządu województwa jest kreowanie jego rozwoju ekonomicznego¹⁵. Oznacza to, że choć zadanie to jest najważniejsze, nie wyczerpuje całego spektrum zadań tego samorządu. Obejmuje także realizację zadań w sferze

¹⁰ Ustawa z 5.06.1998 r. (j.t. DzU.2013.595).

¹¹ Zob. Z. Gilowska, J. Płoskonka, S. Prutis, M. Stec, E. Wysocka, op.cit., s. 24 i n.

¹² Zob. szerzej M. Stec: *Ustrój terytorialnej administracji publicznej w Polsce. Rola samorządu terytorialnego: gminy, powiatu i województwa oraz administracji rządowej w nowoczesnym państwie XXI w.*, [w:] *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce (Reforma Administracji Publicznej. Materiały szkoleniowe)*, Warszawa 1998, z. 2, s. 10 i n.; tak też B. Dolnicki, op.cit., Warszawa 2012, s. 155 i n. oraz 284 i n.; zob. też M. Kulesza: *Rozwój regionalny. Zagadnienia instytucjonalne*, „Samorząd Terytorialny” nr 11/2000.

¹³ Jw. s. 11.

¹⁴ Tak P. Dobosz [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2005, s. 107.

¹⁵ Zob. R. Cybulska [w:] *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2012, s. 128 i n.

administracji świadczącej oraz wykonywania czynności administracyjnych o charakterze władczym. Jednak nie ulega wątpliwości, że rozwój regionu ma charakter dominujący, co prowadzi do konstatacji, że bez tego fundamentalnego komponentu utworzenie samorządu województwa straciłoby rację bytu. Po to bowiem, by zarządzać instytucjami kultury (operami, filharmoniami), edukacyjnymi, służby zdrowia (szpitalami specjalistycznymi), co stanowi przejaw administracji świadczącej, jak też wydawać – w ograniczonym zakresie – indywidualne akty administracyjne, nie byłoby potrzebne, a wręcz byłoby nieracjonalne budowanie „pełnowymiarowego” samorządu w największych jednostkach podziału terytorialnego państwa¹⁶. To odróżnia wyraźnie samorząd województwa od samorządu lokalnego, tak gminnego, jak i powiatowego, dla których pierwszorzędne znaczenie ma realizacja zadań należących do sfery administracji świadczącej lub orzeczniczej. Można nawet pokusić się o stwierdzenie, że natura działalności samorządu województwa bliższa jest charakterystyce działalności rządu centralnego jako stratega, planisty i generalnego realizatora (oczywiście w odniesieniu do kształtowania wizji rozwoju kraju i prowadzenia, w konsekwencji, określonej w tym zakresie polityki) niż charakterowi aktywności samorządu lokalnego.

Ustawodawca był w pełni świadomy tej zupełnie odmiennej, w stosunku do

samorządu lokalnego, roli samorządu województwa i dlatego już w pierwotnie uchwalonym tekście ustawy dość szeroko potraktował to konstytutywne dla tego samorządu zadanie, a w kolejnych nowelizacjach tylko tę regulację pogłębiał, poszerzał i rozwijał (tylko art. 11 był zmieniany dziewięciokrotnie i powiększył się o kilka jednostek redakcyjnych – ustępów i punktów).

2. „Kreowanie rozwoju województwa” jest pojęciem – z jednej strony – niedookreślonym, z drugiej – bardzo pojemnym. Dlatego w usw w sposób bardzo rozbudowany potraktowane zostało to zadanie. Normatywne ujęcie ma wyjaśnić, na czym polega natura tego zadania, tak odmiennego od konstrukcji klasycznych zadań administracji publicznej. Charakteryzuje je wielopostaciowość działań, wieloetapowość i różnorodność stosowanych środków. Pierwszym, także w ujęciu chronologicznym (czemu daje wyraz również sekwencja uregulowania ustawowego), przejawem realizacji tego zadania jest obowiązek przygotowania i przyjęcia strategii rozwoju województwa (art. 11 ust. 1). To koncepcja rozwoju dostosowana do konkretnego obszaru, będąca ciągiem działań zmierzających do sformułowania celów i środków rozwoju województwa¹⁷. Jest to kluczowy instrument strategicznego zarządzania rozwojem województwa¹⁸. Bez wątpienia jest to przede wszystkim ogromny wysiłek

¹⁶ Tak M. Stec, op.cit., s. 11.

¹⁷ Tak formułując istotę strategii R. Cybulska, op.cit., s. 126, P. Dobosz, op.cit., s.107, H. Izdebski, op.cit., s. 176 i n., B. Dolnicki, op.cit., s. 160.

¹⁸ Tak K. Włażlak: *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 259.

konceptyjny, wymagający umiejętnego zidentyfikowania i wykorzystania istniejących i potencjalnych zasobów (w najszerszym tego słowa znaczeniu) województwa oraz pozyskania ich z zewnątrz. Przepisy tylko akcentują – po pierwsze – najważniejsze cele, które musi ona uwzględniać, a wśród nich – mające szczególne znaczenie z punktu widzenia tematu tego artykułu – pobudzanie aktywności gospodarczej (pkt 2) oraz podnoszenie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa (pkt 3), po drugie – konieczność powiązania tych celów z celami średniookresowej strategii rozwoju kraju, krajowej strategii rozwoju regionalnego, odpowiednich strategii ponadregionalnych, a także z celami i kierunkami koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju (art. 11 ust. 1d usw), co tylko potwierdza owe podobieństwo działania organów centralnych i samorządu województwa, i – po trzecie – konieczne elementy treści strategii, w tym określenie strategicznych celów polityki rozwoju województwa (art. 11 ust. 1c usw).

3. Strategia rozwoju województwa (jako wizja, a zarazem szczególny dokument), aby mogła zostać zrealizowana, musi zostać przełożona na język konkretnej, prowadzonej przez samorząd województwa polityki rozwoju województwa, o której mowa w art. 11 ust. 2 usw. Uniwersalna definicja polityki rozwoju znajduje się w art. 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁹. W odniesieniu do województwa przez politykę rozwoju należy rozumieć zespół wzajemnie powiązanych działań,

podjęmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego jego rozwoju, spójności społeczno-gospodarczej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki regionu oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali regionalnej. Prowadzenie polityki rozwoju, tak jak każdej innej polityki, wymaga umiejętnego wykorzystania zestawu odpowiednio dobranych, zróżnicowanych instrumentów, których zastosowanie przez ich dysponentów pozwala zbliżyć się do osiągnięcia założonego celu strategicznego. Aby nie pojawiły się jakiegokolwiek wątpliwości, wymienia się w tym przepisie sfery szczególnej odpowiedzialności samorządu województwa, wśród których już w pierwszym punkcie (co dowodzi tylko jego najwyższego znaczenia) wskazana została sfera, której istota polega na tworzeniu warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy.

Bardzo klarownie można zatem ująć sekwencję rozwiązań normatywnych i, w konsekwencji, ich ujęć doktrynalnych, prowadzących od sformułowania misji przez określenie celów strategicznych o charakterze rozwojowym do przyjęcia właściwej dla województwa polityki regionalnej, w szczególności odnoszącej się do polityki rozwoju. Oczywiście skuteczna realizacja strategii rozwoju przez prowadzenie odpowiedniej polityki regionalnej wymaga wyposażenia jego operatora – samorządu województwa – w możliwie jak najszerze instrumentarium umożliwiające zastosowanie zróżnicowanych metod

¹⁹ Ustawa z 6.12.2006 r. (j.t. DzU.2014.1649).

działania i oddziaływania na partnerów i osoby trzecie. Trzeba też wyraźnie zdać sobie sprawę, że w tej sferze tylko w niewielkim zakresie będzie możliwe wykorzystanie typowych instrumentów o charakterze administracyjnoprawnym i właściwej im, władczej metody regulacji stosunków prawnych.

4. W usw dobitnie pokazuje się, że opracowanie i wdrażanie strategii rozwoju, a także prowadzenie polityki rozwoju, wymaga stosowania:

- metody polegającej na kooperacji samorządu województwa z innymi uczestnikami, takimi jak inne samorządy województwa, samorządy zawodowe i gospodarcze, organy administracji rządowej, organizacje pozarządowe, a także organizacje międzynarodowe i regiony innych państw (art. 12);
- metody właściwej dla prawa prywatnego, z założenia opartej na równorzędności stron, pozwalającej na korzystanie z konstrukcji prawnych właściwych dla tej gałęzi, czyli przede wszystkim umów, których twórczym zastosowaniem jest umowa partnerstwa czy kontrakt terytorialny (art. 11 ust. 3);
- metody odpowiedniego montażu, czyli pozyskiwania i łączenia środków finansowych: publicznych i prywatnych (art. 11 ust. 2 pkt 3).

5. Ta ostatnia metoda, dotycząca newralgicznej sfery realizacji strategii i polityki regionalnej, jaką jest zabezpieczenie jak najwyższego pułapu ich finansowania, pokazuje, że samorząd województwa staje

się aktywnym uczestnikiem rynku finansowego, a przez swoje ustrojowe „zakotwiczenie” także wiarygodnym partnerem różnorodnych operacji finansowych. I choć sam bezpośrednio, jako odrębna osoba prawna, nie może prowadzić działalności gospodarczej, to jednak wskazane wyżej fundamentalne funkcje samorządu województwa powodują, że pozbawienie go możliwości wykorzystania instrumentów warunkujących uczestnictwo na rynku finansowym stanowiłoby wręcz „amputację” istotnych elementów polskiego modelu samorządu województwa (o czym dalej).

6. Z powyższych wywodów można wyprowadzić uzasadniony wniosek o dość szerokim spektrum instrumentów będących w dyspozycji samorządu województwa. Pierwsza kategoria to programy służące realizacji strategii rozwoju, określone w art. 11 ust. 3 usw, czyli programy rozwoju, regionalne programy operacyjne, programy służące realizacji umowy partnerstwa. Są to dokumenty planistyczne o charakterze operacyjno-wdrożeniowym²⁰, będące podstawą finansowania konkretnych, przyjętych do realizacji projektów. Drugą stanowią klasyczne instrumenty prawa prywatnego, zwłaszcza umowy. Niektóre z nich zostały wskazane w tekstach normatywnych, co dotyczy w szczególności tych, które nieznanne są takim regulacjom uniwersalnym, jak Kodeks cywilny (k.c.) czy Kodeks spółek handlowych (k.s.h.), czego szczególnym przykładem jest wspomniany wyżej kontrakt terytorialny. Większość dostępna jest

²⁰ Zob. J. Glumińska-Pawlic [w:] *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2012, s. 129 i n.

natomiast na zasadach ogólnych, co wiąże się z konstytucyjnym przypisaniem samorządowi województwa (tak jak i pozostałym jednostkom samorządu terytorialnego – JST) osobowości prawnej, skutkującej pełnią możliwości korzystania z konstrukcji kontraktowych znanych prawu polskiemu (art. 165 ust. 1 Konstytucji). Wśród nich – najistotniejsze z punktu widzenia tego artykułu – są umowy tworzące nowe podmioty prawa działające w sferze gospodarczej przewidziane w k.s.h. Są nimi spółki prawa handlowego, a zwłaszcza spółki kapitałowe: spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (sp. z o.o.) i spółka akcyjna (sp. akc.). Ich wykorzystanie przez samorząd województwa nie jest w żaden sposób limitowane w przepisach k.s.h., a także w ustawie o gospodarce komunalnej (dalej w skrócie: „ugk”), która w art. 9 ust. 1 przewiduje, że „jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć sp. z o.o. i sp. akc., a także przystępować do takich spółek”²¹. Dokonując wykładni tego przepisu, należy zauważyć, że powinien on być interpretowany w kontekście art. 1 ust. 1 ugk, określającego zakres przedmiotowy tej ustawy. To oznacza, że samorząd województwa może tworzyć takie spółki w sferze gospodarki komunalnej, która w tym przepisie została zdefiniowana jako „wykonywanie zadań własnych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej”.

7. Kreowanie rozwoju regionalnego jest zadaniem własnym samorządu województwa, a tym samym należącym do kategorii zadań publicznych (art. 166 ust. 1 Konstytucji)²². Wprawdzie w art. 11 i art. 14 nie wprowadzono tego określenia, nie ulega jednak wątpliwości i nie trzeba szerzej uzasadniać, że zadania w nich opisane mają taki charakter²³. Podobnie nie występuje w usw termin „zadania zlecone”, choć taka kategoria zadań została wprowadzona w jego miejsce przez użycie zwrotu „zadania z zakresu administracji rządowej” (art. 14 ust. 2), co tylko potwierdza, że pozostałe zadania mają status własnych. Realizacja tego zadania służy zaspokojeniu zbiorowych, a wręcz można stwierdzić – powszechnych potrzeb, bo dotyczących wszystkich członków wspólnoty samorządowej. Rozwój regionu przynosi bowiem w efekcie podniesienie jakości życia zauważalne przez każdego mieszkańca czy to w sferze gospodarczej przez wzrost liczby przedsiębiorców i tym samym miejsc pracy, czy w klasycznej sferze materialnej (przede wszystkim techniczno-infrastrukturalnej) bądź niematerialnej (m.in. w dziedzinie kultury czy ochrony zdrowia). W konkluzji należy stwierdzić, że w zakresie regulowanym przepisami ugk samorząd województwa nie doznaje żadnych ograniczeń w posługiwaniu się formami organizacyjnoprawnymi przewidzianymi

²¹ Szerzej C. Banasiński, M. Kulesza: *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 11.

²² Zob. szerzej M. Szydło: *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008, Lex.

²³ Tak m.in. P. Dobosz, op. cit., s. 133 i n.; P. Chmielnicki [w:] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel: *Prawo samorządu terytorialnego*, Warszawa 2006, s. 110; H. Izdebski, op. cit., s. 175 i n.; B. Dolnicki, op. cit., s. 284 i n.; M. Szydło, op. cit., Lex.

w k.s.h.²⁴. Jedynie w art. 10 ust. 4 ugk następuje odesłanie do usw w zdaniu mówiącym, że „poza sferą użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki prawa handlowego na zasadach i w formach określonych w ustawie o samorządzie województwa”.

Pojęcie użyteczności publicznej a możliwość korzystania z instytucji spółek handlowych

1. Przytoczony powyżej fragment art. 10 ust. 4 ugk uzasadnia zatem postawienie pytania o dopuszczalność wykorzystania konstrukcji spółek kapitałowych w celu realizacji, wskazanego w powyższych wywodach, podstawowego zadania samorządu województwa. Dla udzielenia odpowiedzi niezbędne jest przeanalizowanie przepisów usw, w szczególności art. 13, w którym ust. 1 brzmi: „W sferze użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjne lub spółdzielnie, a także może przystępować do takich spółek i spółdzielni”. To w jego brzmieniu upatruje się uzasadnienia stanowiska, że działalność spółek kapitałowych z udziałem samorządu województwa w obszarze rozwoju

województwa (określanych m.in. mianem agencji rozwoju regionalnego, funduszy poręczeniowych czy pożyczkowych) nie ma charakteru użyteczności publicznej²⁵. Tym samym ich istnienie nie znajduje podstaw prawnych w obowiązujących aktach normatywnych. Uzasadnienie tego poglądu zawarte jest w stwierdzeniu, że dla objaśnienia terminu ‘sfera użyteczności publicznej’ (wobec braku jej zdefiniowania w usw) niezbędne jest odwołanie się do art. 1 ust. 2 ugk, zawierającego nie tyle definicję tego pojęcia, co określenie celu zadań o charakterze użyteczności publicznej, którym jest „bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”. Interpretacja tego sformułowania, której istotą jest uznanie, że zadania określone w art. 11 usw nie mieszczą się w zakresie pojęcia ‘użyteczność publiczna’, a tym samym, że dla ich realizacji nie można tworzyć spółek prawa handlowego, choć występująca w doktrynie²⁶, w części orzecznictwa sądów administracyjnych²⁷ oraz w stanowiskach niektórych organów władzy publicznej²⁸, nie znajduje uzasadnienia, tak przy zastosowaniu reguł wykładni językowej i systemowej, jak i – co

²⁴ Warto nadmienić, że w art. 9 ust. 2 ugk przewiduje się też możliwość skorzystania przez JST z dwóch innych form organizacyjnoprawnych spółek przewidzianych w ksh, czyli spółki komandytowej i komandytowo-akcyjnej. Z konstrukcji tego przepisu nie wynika wszakże wniosek o zakazie stosowania trzeciej ze spółek osobowych znanych ksh, tj. spółki jawnej. Jedyń wyjątek stanowi spółka partnerska, której na pewno żaden samorząd nie może utworzyć, a to ze względu na jej konstrukcję ograniczającą zakres założycieli do określonej kategorii osób fizycznych – zob. C. Banasiński, M. Kulesza, op.cit., s. 81.

²⁵ Zob. H. Izdebski, op.cit., s. 166.

²⁶ Takie jest, wydaje się, stanowisko K. Bandarzewskiego [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2005, s. 127, gdzie pisze: „zakres zadań użyteczności publicznej został określony w art. 14 ust. 1 usw”.

²⁷ Zob. m.in. wyrok NSA z 16.05.2006 r. (II OSK 288/06), OwSS 2006, nr 4, poz. 108; wyrok WSA w Rzeszowie z 8.03.2007 r. (I SA/Rz 647/06).

²⁸ Zob. uchwałę kolegium RIO w Warszawie z 2.08.2011 r., Lex 1726052.

obecnie, w kontekście orzecznictwa TSUE ma coraz istotniejsze znaczenie – reguły wykładni celowościowej (funkcjonalnej)²⁹.

2. Pierwsza płaszczyzna analizy – to sama konstrukcja art. 13 ust. 1 usw. Z jego brzmienia, przy zastosowaniu reguł logicznego rozbioru zdania, nie wynika, by samorząd nie mógł tworzyć spółek kapitałowych poza sferą użyteczności publicznej. Sens tego zdania sprowadza się jedynie do potwierdzenia możliwości korzystania w tej sferze z wymienionych rodzajów spółek handlowych, a nie do wprowadzenia zakazu ich stosowania poza tą sferą. Na takiej samej zasadzie skonstruowany został wspomniany wyżej art. 9 ust. 1 i ust. 2 ugk. Gdyby intencją ustawodawcy było wprowadzenie takiego zakazu, przepis ten powinien zacząć się od partykuły „tylko”. Obowiązujące brzmienie nie oznacza też zakazu wykorzystania w sferze użyteczności publicznej innych rodzajów spółek handlowych, w szczególności osobowych, co zresztą zostało w części (bo bez uwzględnienia spółki jawnej) potwierdzone w przytoczonym wyżej art. 9 ust. 2 ugk (mówiącym o spółce komandytowej i komandytowo-akcyjnej). Uzasadniona jest zatem konstatacja, że tego typu konstrukcje zdaniowe składające się na jednostki tekstu prawnego pozostają bez znaczenia normatywnego i są przykładem nieprawidłowej techniki legislacyjnej. Jedynym zatem sposobem obrony poglądu o nielegalności tworzenia spółek kapitałowych poza sferą użyteczności publicznej jest łączne,

razem z ust. 2, interpretowanie tego artykułu. W tym bowiem ustępie wskazuje się na przesłanki przedmiotowo-celowościowe uzasadniające tworzenie takich spółek poza tą sferą, a zatem ogranicza się możliwość ich wykorzystywania. I jedynie przez dość ułomne zastosowanie reguły interpretacyjnej *a contrario* można dojść do wniosku, że ust. 1 ogranicza stosowanie spółek kapitałowych tylko do sfery użyteczności publicznej.

3. Jednak zasadniczym argumentem za daleko ograniczoną stosowalnością spółek kapitałowych przez samorząd województwa jest zakres znaczeniowy terminu ‘użyteczność publiczna’. Pojawił się on po raz pierwszy w pierwotnej wersji usg, w jej art. 9 ust. 2, brzmiącym wtedy: „Gmina oraz inna komunalna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej, jeżeli wymagają tego potrzeby społeczne”. Bliżej jednak nie sprecyzowano, jakie zadania mają taki charakter. Niedługo później pojawił się on w nowelizacji z 1991 r. ustawy o przedsiębiorstwach państwowych³⁰ (wciąż obowiązującej w tej wersji; dalej w skrócie: „upp”) w art. 6 ust. 1 jako nazwa pewnej kategorii przedsiębiorstw, których celem jest przede wszystkim bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb ludności przez produkcję lub świadczenie usług, przy czym po raz pierwszy ustawodawca wyliczył przykładowe sfery, które mają taki charakter: inżynieria sanitarna (dostarczanie

²⁹ Zob. zwłaszcza wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 19.11.2009 r., C-402/07 *Sturgeon v. Condor* oraz *Bock i Lepuschitz v. Air France*, z glosą M. Steca [w:] „Europejski Przegląd Sądowy” nr 2/2011, s. 40.

³⁰ Ustawa z 25.09.1981 r. (j.t. DzU.2013.1384).

wody i odprowadzanie ścieków), zaopatrzenie w energię ciepłą, zarządzanie terenami zielonymi, komunikacja miejska.

Kolejnym aktem posługującym się tym określeniem jest ugk, w której w art. 1 ust. 2 stwierdza się, że „Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”. Zatem w ugk jedynie preredagowano nieco fragment z upp, nie wskazując wszakże, jakie konkretnie sfery wchodzi w zakres określenia „użyteczność publiczna”. Można zatem zasadnie stwierdzić, że do tego momentu dla sektora komunalnego (wówczas ograniczonego do gminy) punktem odniesienia był przepis upp, skonstruowany w zupełnie odmiennym celu (wydzielenia kategorii przedsiębiorstw o szczególnym statusie). Dopiero w nowelizacji usg zawartej w ugk (art. 24), czyli sprzed drugiego etapu reformy ustroju terytorialnego, dodano przepis art. 9 ust. 4, w którym stwierdzono, że „Zadaniami użyteczności publicznej, w rozumieniu ustawy, są zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”. Jak skomentować przyczynę i cel wprowadzenia tego przepisu? Racjonalna odpowiedź jest następująca. Ustawodawca uznał, że z samego określenia w art. 1. ust. 2 ugk pewnych cech charakteryzujących „użyteczność publiczną”

i z unormowania upp (bardzo wąsko ujmującego zakres tych zadań) nie można wyprowadzić wniosku, jakie konkretne zadania mają taki charakter i wobec tego, dla uniknięcia wątpliwości, dodał powyższy przepis, w którym jednoznacznie odwołał się do zakresu zadań własnych gminy, dodając *passus*, którego sensem jest wprowadzenie kryterium (celu tych zadań), które w założeniu powinno prowadzić do wyeliminowania z listy zadań z art. 7 ust. 1 tych, które temu celowi nie służą. Jeżeli jednak przyjrzeć się bliżej temu zestawowi zadań, to okazuje się, że w zdecydowanej większości (poza dwoma, trzema, jak zwłaszcza współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw) mają one charakter użyteczności publicznej. Każde bowiem z tych zadań polega na zaspokajaniu określonych zbiorowych potrzeb mieszkańców przez świadczenie różnego typu usług powszechnie dostępnych. Odpowiednika powyższego przepisu (art. 9 ust. 4 ugk) nie odnajdzie się ani w usp ani w usw. Takie unormowanie stanowi wszakże istotną wskazówkę, gdzie należy szukać odpowiedzi na pytanie o zakres pojęcia ‘użyteczność publiczna’. Jedno nie ulega wątpliwości – nie wystarcza i nie jest systemowo zasadne posłużenie się zakresem znaczeniowym tego pojęcia występującym w upp.

4. Ponieważ, jak wyżej powiedziano, w usw nie wprowadzono bliższego określenia „użyteczności publicznej”, w doktrynie szeroko reprezentowany jest pogląd o konieczności odwołania się do cytowanego wyżej art. 1 ust. 2 ugk³¹. Dokonując jego

³¹ Tak m.in. Z. Leoński, *op.cit.*, s. 39 i n.; J. Jagoda [w:] *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2012, s. 143 i n.; K. Bandarzewski, *op.cit.*, s. 127.

egzegezy, autorzy sięgają do interpretacji tego określenia dokonywanej przed kilkudziesięciu laty w zupełnie innych warunkach społeczno-politycznych, przywołując poglądy wypowiedziane w związku z uchwaleniem upp³², i stwierdzają między innymi, że charakter użyteczności publicznej wolno przypisać tylko potrzebom społecznym, „które w danych warunkach cywilizacyjno-kulturowych i społeczno-gospodarczych są potrzebami elementarnymi, co w rezultacie oznacza, że każdemu członkowi danej zbiorowości społecznej (wspólnoty samorządowej) powinno się stworzyć stosowne warunki umożliwiające zaspokajanie tych potrzeb”³³. Potrzeby o takim charakterze są to „potrzeby absolutne, odczuwane bez względu na sytuację społeczną w jakiej znajduje się człowiek. Zaspokojenie tych potrzeb umożliwia człowiekowi dopiero podjęcie jego społecznych funkcji. Jest to więc obiektywny warunek zaspokojenia aspiracji związanych z uczestnictwem w życiu zbiorowym i rozwojem osobowości. Minimalny, historycznie warunkowany poziom zaspokojenia tych potrzeb w skali społecznej jest warunkiem funkcjonowania struktur gospodarczych i państwowych”³⁴. Mają one „charakter podstawowy i występują powszechnie, wymagają niezawodnego i bezwzględnego zaspokajania w skali społecznej. Ich zaspokojenie jest nieodzownym warunkiem

normalnego bytowania ludności oraz prowadzenia działalności gospodarczej, zwłaszcza w większych skupiskach ludzkich”³⁵.

Z kolei wykonywanie zadań o tym charakterze polega na bezpośrednim – w sposób bieżący i nieprzerwany – świadczeniu usług zaspokajających te szczególne potrzeby, które są artykułowane przez samorządową społeczność. Jednak wykonywanie omawianych tutaj zadań, chociaż może polegać na bezpośrednim dostarczaniu usług przez podmioty obciążone tymi zadaniami, może też polegać na organizowaniu tych usług, a więc na kreowaniu stosownych warunków (ekonomicznych, finansowych, technicznych, organizacyjnych) umożliwiających ich świadczenie przez nie tylko same JST, ale również inne podmioty mieszczące się w podmiotowym zakresie pojęcia ‘gospodarka komunalna’³⁶. Usługi te powinny być „powszechnie dostępne”, co może oznaczać albo ich niewykluczalny charakter, czyli w praktyce pełną dostępność dla każdego, kto chce z nich skorzystać (publiczne dobra ogólnodostępne), albo ograniczoność spowodowaną koniecznością spełnienia określonych, prawem przewidzianych warunków³⁷. W przepisie tym pojawia się też złożenie „zbiorowe potrzeby ludności”. Pozostawimy bez komentarza niepasujące w tym miejscu

³² Zob. zwłaszcza M. Szydło, op.cit., Lex.

³³ A. Wasilewski: *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej w świetle prawa polskiego*, PUG nr 1-2/1982, s. 12.

³⁴ S. Piątek: *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej jako instytucja gospodarcza*, Warszawa 1986, s. 65.

³⁵ Z. Dziembowski: *Problemy gospodarki finansowej komunalnych zakładów użyteczności publicznej*, „Samorząd Terytorialny” nr 5/1994, s. 52.

³⁶ Tak M. Szydło, op.cit., Lex.

³⁷ Tamże.

słowo „ludność” (w ogóle niewystępujące w terminologii samorządowej), przejdziemy natomiast do interpretacji pozostałych dwóch wyrazów. W literaturze zauważa się, że zaspokajanie potrzeb odczuwanych przez całą zbiorową wspólnotę samorządową, a więc przez całość tej społeczności, czyli „przez wielu, przez zbiorowość”, oznacza również zaspokajanie indywidualnych potrzeb poszczególnych członków wspólnoty samorządowej. Tym samym zaspokajanie indywidualnych potrzeb poszczególnych członków wspólnoty samorządowej jest jedną z potrzeb zbiorowych odczuwanych przez całą samorządową społeczność, zaś zaspokajanie indywidualnych potrzeb poszczególnych mieszkańców przez JST oznacza równoczesne zaspokojenie potrzeb zbiorowych tychże mieszkańców³⁸. W przypadku usług o charakterze użyteczności publicznej dość często można się też spotkać z twierdzeniem, że ich świadczenie nie jest działalnością nastawioną na osiąganie zysków³⁹. To stanowisko jest jednak poddawane krytyce ze względu na niemożność uznania, w konsekwencji, podmiotów świadczących usługi w sferze użyteczności publiczności za przedsiębiorców w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, która w art. 4 ust. 1 przesądza zarobkowy charakter działalności gospodarczej⁴⁰.

To syntetyczne i skrótowe, z konieczności, przedstawienie samego tylko opisu

użytych określeń pokazuje, że ich autorzy, starając się jak najbardziej sprecyzować i ukonkretnić ogólne sformułowania ustawowe, podążają drogą wyznaczoną wykładnią przepisów upp, a po 1990 r., po powstaniu samorządu gminnego, analizują to pojęcie, jak gdyby występował tylko ten szczebel samorządu (przecież ułgk też została uchwalona, gdy istniał jedynie ten samorząd). Sprowadzają zatem znaczenie pojęcia ‘użyteczność publiczna’ do absolutnego minimum (w zasadzie takiego, jakie zawarte zostało w art. 6 ust. 1 upp), czego dowodem jest między innymi pogląd E. Wojciechowskiego, który stwierdza: „Mówiąc o usługach użyteczności publicznej, należałoby jeszcze dodać, że w sensie przedmiotowym usługi te mogą być podzielone na te występujące w dziedzinie infrastruktury technicznej (np. dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, dostarczanie energii elektrycznej, gazu ziemnego i ciepła, usługi transportu zbiorowego, oczyszczanie i odwadnianie miast, utrzymanie cmentarzy komunalnych, utrzymanie zieleni miejskiej, organizacja oświetlenia ulicznego i sygnalizacji świetlnej) oraz te występujące w sferze infrastruktury społecznej (np. pomoc społeczna, opieka zdrowotna, edukacja i oświata publiczna, prowadzenie bibliotek). Infrastruktura techniczna oraz infrastruktura społeczna są zatem – w sensie przedmiotowym – dwiema podstawowymi dziedzinami, w obrębie

³⁸ Tamże.

³⁹ C. Kosikowski: *Działalność gospodarcza gmin*, Białystok 1992, s. 15.

⁴⁰ Tak M. Szydło, op.cit., Lex; S. Dudzik: *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego*, Kraków 1998, s. 290 i n.

których występują usługi o charakterze użyteczności publicznej”⁴¹.

Powyższa wykładnia, o ile mogła być jeszcze akceptowana po wprowadzeniu samorządu gminnego, o tyle po 1998 r. i ustanowieniu samorządu województwa ma charakter wykładni zawężającej, nie-uwzględniającej dokonanej wówczas fundamentalnej reformy samorządu, w szczególności polegającej na utworzeniu samorządu województwa o zasadniczo innej misji i zadaniach w stosunku do samorządu lokalnego (o czym wyżej – w pkt 4 na s. 125)⁴². Nie można się zatem zgodzić z mechanicznie przeprowadzonym zabiegiem przeniesienia sposobu interpretacji pojęcia ‘użyteczność publiczna’ z pułapu gminnego na poziom województwa, prowadzącym do ograniczenia swobody tegoż samorządu w wykorzystywaniu możliwego i dostępnego instrumentarium prawnego przy realizowaniu spoczywających na nim coraz większych i trudniejszych (zwłaszcza w relacji do tych typowych zadań z zakresu użyteczności publicznej) zadań publicznych. Co więcej, obecnie to restrykcyjne podejście do wykładni tego pojęcia staje się anachroniczne także w relacji do samorządu gminnego, coraz wyraźniej zaangażowanego w prowadzenie polityki rozwoju gminy,

a nie tylko w realizację „tradycyjnych” zadań użyteczności publicznej.

5. Uzasadnienie bezzasadności powyższego stanowiska należy rozpocząć od uznania za trafne innego, niż reprezentowane przez przedstawicieli stanowiska restrykcyjnego, podejścia do kwestii charakteru wykładni tych przepisów. Otóż interpretacja pojęcia ‘użyteczność publiczna’ powinna mieć charakter rozszerzający (a nie zawężający). Potwierdza to jednoznacznie Trybunał Konstytucyjny (TK), który kwestią zakresu znaczeniowego tego pojęcia zajął się w uchwale z 12 marca 1997 r. (sygn. akt W.8/96)⁴³, wydanej w ramach przysługującej wówczas Trybunałowi kompetencji do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni przepisów prawnych. I choć w tym orzeczeniu chodziło o przepis wtedy obowiązującej ustawy o zamówieniach publicznych (w której też nie dokonano ustalenia zawartości znaczeniowej tego pojęcia), to jednak przesądzenia i ustalenia poczynione przez TK mają znaczenie uniwersalne i w sposób istotny powinny oddziaływać na kierunek przyjmowanej wykładni przepisów. To u Prezesa NIK – jako zadającego pytanie Trybunałowi – pojawiła się wątpliwość, jak należy interpretować omawiane, niedookreślone prawnie⁴⁴,

⁴¹ E. Wojciechowski: *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Warszawa 1997, s. 22. Podobnie K. Byjoch, S. Redel: *Prawo gospodarki komunalnej*, Warszawa 2000, s. 25-26; M. Bałdyga: *Gospodarka komunalna. Aspekty prawne*, Ostrołęka 2004, s. 21.

⁴² Podobny punkt widzenia przedstawiała już w 2000 r. W. Sokolewicz: *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, Warszawa, s. 19.

⁴³ Uchwała TK z 12.03.1997 (sygn. akt W.8/96) w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 2 pkt 7 i art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z 10.06.1994 r. o zamówieniach publicznych, OTK 1997, nr 1, poz. 15.

⁴⁴ Trybunał Konstytucyjny zwrócił na to uwagę już w uchwale z 27.09.1994 r. (sygn. akt W.10/93) w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 85 i art. 87 ustawy z 8.08.1990 r. o samorządzie terytorialnym (OTK 1986-1995/t5/1994/cz2/46), jednak nie rozwinął szerzej tej kwestii.

pojęcie w kontekście zakresu podmiotowego stosowania tamtej ustawy, która mówiła o wykonywaniu zadań o charakterze użyteczności publicznej przez państwowe i komunalne jednostki organizacyjne. Trybunał zajął w tej kwestii jednoznaczne stanowisko stwierdzając, że „zadania [...] mające charakter <użyteczności publicznej> należy rozumieć możliwie najszerzej i wydaje się, że winny one być utożsamiane z zadaniami publicznymi, których realizacja ciąży na administracji rządowej i samorządowej”. Realizują je jednostki organizacyjne utworzone w celu wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej, „których celem jest zaspokajanie potrzeb zbiorowych społeczeństwa o charakterze ogólnym, należących do zadań publicznych, a których działalność nie jest nastawiona na maksymalizację zysku”⁴⁵.

Należy też zauważyć, że powszechnie obowiązująca wykładnia dokonana została przez TK 12 marca 1997 r., czyli w blisko trzy miesiące po uchwaleniu ugk, w której tekście znalazł się art. 1 ust. 2 w brzmieniu do dziś obowiązującym. Nie ma zatem wątpliwości, że stosowanie tej wykładni jest w pełni zasadne także do tego artykułu, którego treść pełny skład Trybunału brał pod uwagę przy jej przyjmowaniu.

6. Powyższe wywody wykazały, na jak wątpliwej argumentacji oparty jest pogląd o konieczności restrykcyjnego rozumienia pojęcia ‘użyteczności publicznej’ w stosunku do JST, zwłaszcza w odniesieniu do tworzenia spółek prawa handlowego, co w szczególności dotyczy samorządu województwa.

Dlatego w celu ustalenia dopuszczalnego zakresu stosowania w chwili obecnej tej konstrukcji prawnej przez samorząd województwa należy najpierw ustalić, jakie zadania tego samorządu mają charakter użyteczności publicznej, a następnie – czy stosowane przezeń instrumenty, czyli powoływane do życia spółki handlowe, w swej działalności opisanej w podstawowych ich dokumentach te zadania realizują.

7. Jak powiedziano wyżej, w usw nie wskazano wyraźnie, które zadania publiczne samorządu mają charakter użyteczności publicznej. Jakie były przyczyny tego braku, trudno dociec. Warto jednak zaznaczyć, że w przedłożeniu rządowym przepisu art. 13 w omawianym brzmieniu nie było, a tym samym nie występowała potrzeba zastanawiania się nad zakresem tego pojęcia. Przy wykładni zatem art. 13 ust. 1 w pełni zasadne jest posłużenie się metodą zastosowaną przez ustawodawcę w art. 9 ust. 4 usg (o czym wyżej była mowa), prowadzącą do uznania, że takimi zadaniami są zadania własne samorządu województwa określone we właściwych przepisach ustawy, mające na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców przez świadczenie powszechnie dostępnych usług. Z rozważań zawartych wyżej (w pkt 1, s. 125-126) jednoznacznie wynika, że fundamentalne zadanie własne samorządu województwa, czyli kreowanie rozwoju regionalnego przez stworzenie strategii rozwoju województwa i prowadzenie w celu jej wykonania określonej polityki jego rozwoju (art. 11) jest zasadniczym i najbardziej ogólnie

⁴⁵ Zob. S. Dudzik, op.cit., s. 271 i n.

sformułowanym zadaniem o charakterze użyteczności publicznej, gdyż jego realizacja prowadzi do zaspokojenia najbardziej ogólnie i syntetycznie sformułowanej potrzeby społeczności wojewódzkiej, czyli umożliwienia lepszego i godniejszego życia w warunkach odpowiadających rozwiniętemu państwu europejskiemu XXI wieku. Równocześnie wykonanie tego zadania w sposób skuteczny stanowi niezbędną przesłankę satysfakcjonującej mieszkańców realizacji zadań w poszczególnych sferach życia społecznego, co do których nie ma wątpliwości, że mieszczą się w dotychczasowym, zawężonym pojęciu 'użyteczności publicznej' i są zawarte w przykładowym wyliczeniu w art. 14 usw. Przecież bez odpowiedniego ujęcia w strategii i bez poprowadzenia skutecznej polityki regionalnej przy użyciu różnorodnego instrumentarium (także przez tworzenie odpowiednich struktur, w tym spółek) nie powstaną nowe drogi wojewódzkie, szlaki komunikacyjne szynowe (np. koleje metropolitalne), obiekty infrastruktury technicznej (np. w sferze ochrony środowiska, zabezpieczenia przed kryzysami spowodowanymi siłami natury, zwłaszcza powodzią) i społecznej (np. budynki użyteczności publicznej w sferze kultury – opery, filharmonie czy służby zdrowia – szpitale). A czy nie jest wręcz elementarną potrzebą o powszechnym zasięgu znalezienie właściwej, odpowiadającej kwalifikacjom i aspiracjom pracy, na którą to potrzebę samorząd województwa ma odpowiedzieć przez kreowanie rynku pracy (element polityki rozwoju – art. 11 ust. 2 pkt 1), zapobieganie bezrobociu i aktywizację lokalnego [lapsus ustawodawcy, powinno być: regionalnego – M.S., M.M.]

rynku pracy (zadania samorządu – art. 14 ust. 1 pkt 15)? Najlepszym sposobem na zaspokojenie tej potrzeby jest aktywna działalność samorządu w sferze tworzenia warunków rozwoju gospodarczego, czego istotnymi elementami jest wspieranie przedsiębiorczości (zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorców), jak i zachęcanie większych firm do inwestowania w województwie. Czy tego typu aktywność w sposób najbardziej organiczny nie jest użyteczna publicznie? Jakie argumenty miałyby uzasadniać stanowisko, że działalność polegająca na zarządzaniu na przykład drogami publicznymi czy obiektami użyteczności publicznej, jako mieszcząca się w sferze „klasycznej” użyteczności publicznej, może być prowadzona w formie spółki, zaś działalność, której istotą jest szeroko rozumiane przygotowanie budowy nowej drogi czy takiego obiektu już nie? Zwłaszcza że to przygotowanie jest dużo bardziej skomplikowane i wymaga zastosowania bardzo różnorodnych mechanizmów, w tym instrumentarium w sferze finansowej (m.in. przez pozyskiwanie funduszy na realizację tego zadania). A forma spółki jest, co powszechnie wiadomo, bardzo użytecznym instrumentem przy prowadzeniu tego typu działalności. Przecież zupełnie nieprzydatny w takich sytuacjach, i chyba nie trzeba tego szerzej uzasadniać, byłby samorządowy zakład budżetowy (art. 2 ugk) czy swoisty *outsourcing*, czyli zlecenie na zewnątrz w drodze kontraktu wykonywania tych zadań (art. 3 ust. 1 ugk).

8. Na rzecz wyżej przedstawionego stanowiska działa też argument natury systemowej. Otóż usw została uchwalona

5 czerwca 1998 r. Dla jej wejścia w życie i wdrożenia (tak jak w stosunku do całej reformy ustrojowo-terytorialnej) niezbędne było przygotowanie i uchwalenie w październiku tegoż roku ustawy, która została nazwana – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną⁴⁶. Trudno sobie wyobrazić, żeby autorzy projektu, jak i sam ustawodawca, nie znali, i to dobrze, usw. Zdecydował jednak zawrzeć w niej art. 69 ust. 1 pkt 1 w brzmieniu (nadanym w nowelizacji z 2000 r., uściślającym dotychczasowy tekst, a nie merytorycznie zmieniającym go): „Minister właściwy do spraw Skarbu Państwa przekazuje samorządom województw nieodpłatnie własność akcji i udziałów należących do Skarbu Państwa w agencjach właściwych w sprawach rozwoju regionalnego, których siedziby znajdują się na obszarze województwa”. Z przepisu tego jednoznacznie wynika, że MSP jest zobowiązany do przekazania, czyli – zgodnie z terminologią k.s.h. – do nieodpłatnego zbycia (przeniesienia własności) należących do Skarbu Państwa akcji lub udziałów w istniejących agencjach związanych z rozwojem regionalnym (będących spółkami kapitałowymi) na rzecz właściwego terytorialnie samorządu województwa. To oznacza, że racjonalny ustawodawca uznaje – po pierwsze – za zasadne, a wręcz konieczne i zgodne z obowiązującym prawem (w przeciwnym razie proponowałby przecież zmianę odpowiednich przepisów usw.) uczestnictwo samorządu województwa w roli współnika w takich spółkach i w konsekwencji – po

drugie – że działalność tego typu spółek mieści się w sferze użyteczności publicznej. Agencje te od początku swego istnienia, co znajdowało potwierdzenie w ich aktach założycielskich i podstawowych dokumentach, nie ograniczały bowiem swojej działalności wyłącznie do zakresu, jaki został przewidziany w ust. 2 art. 13 usw.

Co więcej, we wspomnianej wyżej nowelizacji art. 69 ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, dokonanej w 2000 r. poszerzono krąg JST, którym MSP jest obowiązany przekazać własność akcji lub udziałów w agencjach rozwoju o charakterze lokalnym, o samorząd powiatowy. A przecież samorząd ten nie może prowadzić jakiejkolwiek działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania użyteczności publicznej (art. 6 ust. 2 usp). Tym samym ustawodawca uznał, że działalność tego typu spółek, także na szczeblu powiatu, mieści się w tej sferze.

Przyjęcie przez ustawodawcę prawa samorządu województwa (i powiatu) do objęcia akcji lub udziałów w już istniejących spółkach oznacza, że zgodnie z zasadą swobody kontraktowania, samorządy te mają także prawo do tworzenia takich spółek, czyli spółek, których zadania będą się mieścić w sferze rozwoju regionalnego lub lokalnego i będą służyć realizacji strategii rozwoju i polityki regionalnej.

9. W konkluzji tego fragmentu należy zatem stwierdzić, że – stosując w pełni uprawnioną metodę rozszerzającej wykładni przepisów mówiących o zadaniach

⁴⁶ Ustawa z 13.10.1998 r. (DzU.1998.133.872, ze zm.).

o charakterze użyteczności publicznej, przy zastosowaniu także elementów wykładni systemowej i funkcjonalnej odwołującej się do fundamentalnego celu istnienia samorządu województwa oraz zasadniczych jego funkcji – zadania tego samorządu określone w art. 11 usw mieszczą się w sferze użyteczności publicznej i tym samym dla ich wykonania może on posługiwać się formą organizacyjno-prawną spółki prawa handlowego, a w szczególności spółkami kapitałowymi, to jest spółkami z o.o. i spółkami akcyjnymi.

Spółki prawa handlowego jako instrument polityki rozwoju

1. Zaprezentowane powyżej generalne stanowisko w sprawie dopuszczalności stosowania konstrukcji spółki kapitałowej przez samorząd województwa w sferze kreowania rozwoju regionalnego powinno zostać skonfrontowane i potwierdzone przez analizę konkretnie działających spółek. Chodzi o analizę pod kątem, czy ich działalność wskazana w podstawowych aktach założycielskich odpowiada wymogom, które zostały sformułowane jako cechy mieszczące się w wyżej przedstawionym, szerszym rozumieniu pojęcia 'użyteczność publiczna'.

Działalność samorządów województw od samego początku ich istnienia pokazuje, że konstrukcja spółki kapitałowej jest powszechnie wykorzystywana jako jeden z najważniejszych instrumentów o charakterze organizacyjnym służących realizacji zadań samorządu w sferze rozwoju regionu⁴⁷. W zasadzie każde województwo takie spółki powołało do życia albo do nich przystąpiło. Było to wynikiem świadomych decyzji organów samorządu województwa, wspieranych wszakże przez Rząd RP, który w kilku ważnych dokumentach programowych bardzo wyraźnie uznawał tego typu instytucje za bardzo istotny czynnik pobudzający aktywność środowisk regionalnych i lokalnych⁴⁸.

2. W praktyce działania samorządów województw wykształciły się trzy najistotniejsze kategorie spółek. Pierwszą z nich tworzą spółki zwane agencjami rozwoju regionalnego, działające w przeważającej większości województw, najczęściej w formie spółek akcyjnych, a ich terytorialna właściwość generalnie pokrywa się z właściwością tworzących je samorządów, które są zwykle większościowymi akcjonariuszami⁴⁹. Stanowią one najstarszą formę o najszerszym zakresie działania. Ich aktywność polega na inicjowaniu, wspieraniu

⁴⁷ Przegląd różnego rodzaju form organizacyjnoprawnych wspierania przez samorząd terytorialny rozwoju regionalnego i lokalnego zob. A. Grycuk, P. Russel: *Zaangażowanie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w tworzenie instytucji wspierających przedsiębiorczość*, Studia BAS nr 1(37)/2014, s. 65 i n., a także E. Markowska-Bzducha: *Rola samorządu terytorialnego we wspieraniu lokalnej przedsiębiorczości*, „Finanse Komunalne” nr 9/2013, s. 5 i n.

⁴⁸ Zob. np. rządowy program „Kapitał dla przedsiębiorczych”, opracowany w Ministerstwie Gospodarki w 2002 r., czy przygotowane przez Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w 2003 r. „Zasady funkcjonowania funduszy poręczeniowych i pożyczkowych”.

⁴⁹ Takimi przykładami są m.in. Agencja Rozwoju Regionalnego w Zielonej Górze (dla woj. lubuskiego), Agencja Rozwoju Regionalnego „Ares” w Suwałkach (dla woj. podlaskiego), Małopolska Agencja Rozwoju Regionalnego w Krakowie, Łódzka Agencja Rozwoju Regionalnego, Pomorska Agencja Rozwoju Regionalnego w Słupsku, Rzeszowska Agencja Rozwoju Regionalnego, Toruńska Agencja Rozwoju Regionalnego, Warmińsko-Mazurska Agencja Rozwoju Regionalnego w Olsztynie, Zachodniopomorska Agencja Rozwoju Regionalnego w Szczecinie.

i promowaniu inicjatyw służących szeroko rozumianemu rozwojowi regionalnemu. Są znaczącym elementem systemu wsparcia rozwoju przedsiębiorczości i kształtowania polityki innowacyjności w regionie. W ich statutach wyraźnie akcentowane są zadania polegające na wspieraniu i pomocy przy restrukturyzacji podmiotów gospodarczych, co dotyczy przede wszystkim małych i średnich przedsiębiorstw, a także na inicjowaniu i popieraniu tworzenia nowych podmiotów gospodarczych ze szczególnym ukierunkowaniem na tworzenie nowych miejsc pracy, wprowadzaniu menedżerskiego modelu zarządzania, osiąganiu dużej efektywności i rentowności przedsięwzięć. Mieszkańcy województwa pragnący zostać przedsiębiorcami mają możliwość uzyskania fachowej porady, a nierzadko też wsparcia finansowego przy zakładaniu czy restrukturyzacji własnych firm. To oni są beneficjentami działalności agencji. Dzięki umiejętnemu łączeniu różnych źródeł finansowania (co jest realizacją zadania określonego w art. 11 ust. 2 pkt 3 usw) agencja może uruchamiać programy, których treścią są usługi doradcze, szkoleniowe, informacyjne, promocyjne świadczone chcącym je uzyskać podmiotom gospodarczym. Wykonuje takie czynności, jak: nabór wniosków o dofinansowanie, wybór projektów, zawieranie umów o dofinansowanie, kontrola wykonania, weryfikacja

wniosków o płatność, przekazywanie płatności. Wpisuje się zatem w realizację podstawowego zadania samorządu województwa przez świadczenie powszechnie dostępnych usług bezpośrednio zainteresowanym mieszkańcom – przedsiębiorcom. Często agencje te pełnią, na mocy odpowiednich decyzji organów samorządu województwa, funkcję regionalnej instytucji finansującej czy zarządzającej przy wdrażaniu programów operacyjnych (strukturalnych, jak np. „Innowacyjna gospodarka”) bądź regionalnych. W ten sposób wprężnięte zostają, jako swoiści operatorzy, w realizację strategii województwa i polityki regionalnej. Mogą być też wykorzystywane przez organy samorządu jako swoisty wehikuł do prowadzenia poważniejszych projektów inwestycyjnych (wynikających z programów, o których mowa w art. 11 ust. 3 usw), których zakończenie pozwoli uruchomić świadczenie kolejnych usług mieszkańcom województwa. Działalność agencji nie jest nastawiona na osiąganie zysku, który – jeżeli zostanie wypracowany – nie będzie w postaci dywidendy przekazywany akcjonariuszom, lecz będzie powiększał kapitały własne.

3. Pozostałe dwie grupy spółek są dużo bardziej wyspecjalizowane i należą do sektora instytucji finansowych. Są to najczęściej spółki z o.o., a przybierają nazwy funduszy poręczeniowych i pożyczkowych⁵⁰.

⁵⁰ Przykładami takich spółek są – w zakresie poręczeń – m.in. Kujawsko-Pomorski Fundusz Poręczeń Kredytowych w Toruniu, Świętokrzyski Fundusz Poręczeniowy w Kielcach, Pomorski Regionalny Fundusz Poręczeń Kredytowych w Gdańsku, Warmińsko-Mazurski Fundusz Poręczeń Kredytowych w Działdowie, Dolnośląski Fundusz Gospodarczy we Wrocławiu prowadzący także działalność polegającą na udzielaniu pożyczek, w którym to zakresie działają też m.in. Kujawsko-Pomorski Fundusz Pożyczkowy w Toruniu, Fundusz Pożyczkowy Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach, Pomorski Fundusz Pożyczkowy w Gdańsku, Mazowiecki Regionalny Fundusz Pożyczkowy w Warszawie.

Ich założycielami są zawsze samorząd województwa, a ostatnio coraz częściej także agencje rozwoju regionalnego oraz Bank Gospodarstwa Krajowego jako instytucja reprezentująca Skarb Państwa, obsługująca sektor finansów publicznych, której jednym z najważniejszych zadań jest wspieranie ekonomicznie efektywnych i operacyjnie skutecznych samorządowych programów rozwoju regionalnego. To wsparcie ma właśnie miejsce przez, między innymi, kapitałowe uczestnictwo i fachowe doradztwo w agencjach rozwoju regionalnego i powyższych funduszach. Bardzo wyraźnie bowiem tego rodzaju działalność popierana i wspomagana jest przez Rząd RP, który od samego początku istnienia samorządu województwa uznawał go za pełnoprawny podmiot prawa publicznego i prywatnego, który powinien być wyposażony także w takie instrumenty, jak analizowane w tym miejscu instytucje finansowe. Dał temu wyraz w dokumentach wskazanych wyżej (przyp. 48), jak też w programowym dokumencie przyjętym przez Radę Ministrów w 2009 r. „Kierunki rozwoju funduszy pożyczkowych i poręczeniowych dla małych i średnich przedsiębiorstw w latach 2009–2013”.

Oba rodzaje spółek, zgodnie z użytymi w nazwach sformułowaniami, koncentrują swoją aktywność odpowiednio:

- fundusze poręczeniowe – na ułatwieniu przedsiębiorcom oraz osobom rozpoczynającym działalność gospodarczą dostępu do zewnętrznego finansowania w postaci kredytów bankowych oraz pożyczek na prowadzenie działalności gospodarczej, a ich działalność polega na udzielaniu poręczeń zobowiązań finansowych przedsiębiorców, którzy mają zdolność kredytową, ale nie posiadają wymaganych przez instytucję finansującą zabezpieczeń;
- fundusze pożyczkowe – na zapewnieniu finansowania zewnętrznego, przede wszystkim dla mikroprzedsiębiorców i małych przedsiębiorców oraz osób rozpoczynających działalność gospodarczą, mających trudności w zdobyciu finansowania komercyjnego (np. kredytu bankowego) z powodu braku wymaganych odpowiednich zabezpieczeń czy historii kredytowej, a ich działalność polega na proponowaniu pożyczek przeznaczonych na cele związane z podjęciem, prowadzeniem i rozwojem działalności gospodarczej, między innymi na: finansowanie inwestycji, wdrażanie nowych rozwiązań technicznych lub technologicznych, zakup maszyn i urządzeń, rozbudowę, adaptację lub modernizację obiektów produkcyjnych, handlowych, usługowych, zakup materiałów i surowców niezbędnych do realizacji założonego przedsięwzięcia gospodarczego.

4. Analizując podstawowe dokumenty powyższych spółek, czyli umowy założycielskie lub statuty, jak również uchwały sejmików wojewódzkich w sprawie utworzenia tych spółek, można wskazać na ich charakterystyczne cechy świadczące o tym, że ich działalność ma charakter użyteczności publicznej zarówno gdy chodzi o ujęcie prezentowane w tym artykule, to znaczy że stanowią one instrument pozwalający samorządowi województwa realizować zadania określone w art.11 usw, jak i w kontekście dotychczasowego, wąskiego rozumienia tego pojęcia.

Z tego ostatniego punktu widzenia należy stwierdzić, że:

- Adresatami działań funduszy są członkowie wspólnoty wojewódzkiej – osoby

fizyczne, które chcą rozpocząć swą działalność gospodarczą lub ją prowadzą na terenie województwa (tu jest siedziba albo koncentruje się aktywność firmy) jako mikro-, mali i średni przedsiębiorcy.

- Aktywność działania funduszy zostaje wyraźnie ograniczona do terenu danego województwa, czyli adresatem jest ta właśnie wspólnota i jej członkowie⁵¹.
- Oferta ze strony funduszy jest odpowiedzią na bardzo jednoznacznie artykułowane potrzeby w szczególności tych osób, które dotąd nie pracowały (np. absolwenci różnego typu szkół, w tym zwłaszcza wyższych). Wtedy taka potrzeba ma charakter podstawowy, a wręcz elementarny, ponieważ praca jest równie niezbędnym składnikiem życia człowieka, co dach nad głową z wodą, kanalizacją, ogrzewaniem w zimie i wywiezionymi śmieciami. Dopiero zaspokojenie tej potrzeby umożliwia człowiekowi podjęcie jego społecznych funkcji. Fundusze te tworzą warunki umożliwiające jej zaspokajanie przez tych, którzy sami mają pomysł na swoje życie zawodowe i widzą go jako własne przedsiębiorstwo, a jak będzie udany, to w rezultacie stworzone zostaną nowe miejsca pracy dla innych. Zaspokojenie tej potrzeby ma też charakter bezwzględny, bowiem bez wsparcia ze strony funduszy rozpoczęcie działalności jest niemożliwe (osoby te nie mają bowiem szans na skorzystanie z usług sektora bankowego), co oznacza w konsekwencji realne zagrożenie otrzymaniem przez te osoby statusu bezrobotnych.

- Świadczenia funduszy, mające charakter usług finansowych (zawsze wspartych usługami informacyjnym, doradczymi czy szkoleniowymi), są powszechnie dostępne dla tych wszystkich, którzy wyrażają ochotę na skorzystanie z nich, ale równocześnie spełniają określone warunki wstępne, tak jak ma to miejsce przy świadczeniu wielu usług klasycznie należących do sfery użyteczności publicznej (por. wyżej – pkt. 4, s. 132-135). Warunki te sformułowane są w regulaminach programów przyznawania pożyczek czy udzielania poręczeń przyjętych przez te spółki. Spełniony został zatem też wymóg bezpośredniego kierowania usług do ich adresatów.
- Działalność funduszy ma charakter permanentny, a nie okazjonalny, i nastawiona jest na dłuższą perspektywę czasową, co spełnia wymóg bieżącego i nieprzerwanego proponowania usług.

5. Odrębnie należy potraktować kwestię statusu funduszy z punktu widzenia zarobkowego charakteru prowadzonej przez nie działalności. Otóż w ich założycielskich dokumentach bardzo wyraźnie zaznacza się, że są one wprawdzie spółkami prawa handlowego, to jednak działają *non profit*, co oznacza, że nawet w przypadku gdy osiągną zysk, co nie jest zakazane i niemożliwe także w działalności w sferze użyteczności publicznej, to wykluczona zostaje możliwość podziału i wypłaty ewentualnego zysku pomiędzy wspólników. Wówczas zysk ten będzie zawsze zasilał kapitały własne spółki. W żaden zatem sposób

⁵¹ Przewidują tak wszystkie uchwały sejmików województw powołujące do życia te spółki, jak i ich statuty albo umowy założycielskie.

nie można potraktować działalności tych funduszy jako komercyjnej działalności gospodarczej, bowiem nie występuje zarobkowy jej cel⁵².

Podsumowanie

W konkluzji należy stwierdzić, że zadania samorządu województwa wskazane w art. 11 usw są zadaniami własnymi tego samorządu o charakterze użyteczności publicznej. Dlatego samorząd województwa może wykorzystywać do realizacji tych zadań kategorię spółek prawa handlowego, w szczególności spółek kapitałowych: spółek z ograniczoną odpowiedzialnością i spółek akcyjnych.

Spółki występujące w praktycznej działalności samorządów województw od samego początku ich powstania, w których to spółkach są one jedynym wspólnikiem

lub tylko jednym z kilku, przyjmujące postać agencji rozwoju regionalnego, regionalnych funduszy poręczeniowych i pożyczkowych, realizują, w myśl aktów założycielskich: uchwał organów stanowiących samorządu województwa i ich umów założycielskich bądź statutów, zadania tego samorządu objęte treścią przepisu art. 11 usw. Nie ma zatem żadnych wątpliwości, że spółki te utworzone zostały zgodnie z przepisami prawa polskiego, w tym w szczególności z ustawą o samorządzie województwa i ustawą o gospodarce komunalnej.

prof. dr hab. MIROSŁAW STEC,
dr hab. MAREK MĄCZYŃSKI,
Uniwersytet Jagielloński

Słowa kluczowe: użyteczność publiczna, samorząd województwa, pozycja ustrojowa, zadania publiczne, spółki prawa handlowego

Key words: regional self-government, commercial capital companies, limited liability companies, public companies, development agencies

⁵² Zob. wyrok NSA z 9.01.2003 r. (SA/Gd 1968/02) OwSS 2003, nr 4, poz. 105, LEX 682122.

Artykuł powstał na podstawie: „Opinii prawnej w sprawie zakresu i charakteru zadań samorządu województwa i dopuszczalności stosowania przy ich realizacji instytucji prawa handlowego, w szczególności spółek kapitałowych”, sporządzonej dla NIK 29 lipca 2015 r. przez autorów powyższego tekstu.

Wykorzystanie niestandardowych instrumentów finansowych

Leasing zwrotny jako forma finansowania JST

W działaniach jednostek samorządu terytorialnego (JST) od dłuższego czasu można zaobserwować stały wzrost zainteresowania władz lokalnych wykorzystaniem niestandardowych instrumentów finansowych. Warto zatem przeanalizować, czy operowanie tymi instrumentami w dłuższej perspektywie nie będzie powodowało nadmiernych obciążeń finansowych dla JST oraz rozważyć, czy obowiązujące przepisy nie pozostawiają luk interpretacyjnych w zakresie klasyfikacji poszczególnych instrumentów finansowych.

**HUBERT CICHOCKI
KAMIL MOSER**

Zagadnienia wprowadzające

Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹, będąca nową regulacją w tym zakresie, wprowadziła do polskiego porządku prawnego instytucję indywidualnego wskaźnika zadłużenia (dalej: „IWZ”) jednostki samorządu terytorialnego. Została ona umiejscowiona w art. 243 wymienionej ustawy. Stosownie do treści art. 297 ufp, ustawa ta wchodziła w życie na zasadach określonych w ustawie z 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę

o finansach publicznych², to jest z dniem 1 stycznia 2010 r., z wyjątkiem oznaczonych przepisów, wchodzących w życie w terminach późniejszych. Niektóre inne przepisy wchodziły w życie z dniem 1 stycznia, ale ich stosowanie było odłożone w czasie. Jednym z tych przepisów jest art. 243 ufp, który miał zastosowanie po raz pierwszy do uchwał budżetowych JST na rok 2014, co oznacza, że w latach 2011–2013 należało stosować limity zadłużenia JST określone w ustawie z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych³. Zmiana przepisów w tym zakresie była konsekwencją krytyki, której poddane

¹ DzU.2013.885, ze zm.; dalej: „ufp”.

² DzU.2009.157.1241, ze zm.

³ DzU.2005.249.2104, ze zm.; dalej: „ufp z 2005 r.”.

zostały dotychczasowe rozwiązania prawne dotyczące limitów zadłużenia⁴, polegające na braku powiązań tych ograniczeń z sytuacją ekonomiczną JST, co w konsekwencji mogło prowadzić do zaciągania zobowiązań ponad możliwość spłaty⁵.

Wnioskodawcy w uzasadnieniu projektu ustawy podkreślali, że przedmiotowy zapis jest efektem dyskusji nad postulatami przedstawicieli środowiska samorządu terytorialnego, dotyczącymi zniesienia dawnych, jednolitych limitów zadłużenia. Wskazywali oni na dwa zasadnicze cele IWZ. Po pierwsze, ma on znosić ograniczenia jednostek samorządowych w zaciąganiu zobowiązań finansowych, które mogą być jednym z narzędzi polityki rozwojowej, po wtóre, ma służyć dyscyplinowaniu nadmiernie zadłużonych JST⁶. IWZ nie wpływa ponadto na zdolność absorpcji środków UE przekazanych celem realizacji dofinansowanych projektów⁷. Co istotne, wartość IWZ będzie zależała od

wielkości dochodów JST, kwot uzyskanych ze sprzedaży mienia oraz wydatków bieżących, co skutkuje faktem, że w ramach tych trzech czynników możliwe będzie oddziaływanie władz lokalnych na poziom zadłużenia JST⁸.

Możliwości manipulowania indywidualnym wskaźnikiem zadłużenia były przedmiotem dyskusji na forum publicznym od momentu wprowadzenia przedmiotowej nowelizacji⁹. Przedstawiciele środowisk eksperckich podkreślali, że „poza limitowaniem pozostaje całe spektrum długów spłacanych wydatkami (*forfaiting*) bądź zobowiązań niezaliczanych do długu (leasing zwrotny)”¹⁰. Zwracali ponadto uwagę, że konsekwencją wprowadzenia przez prawodawcę indywidualnego wskaźnika zadłużenia mogą być próby transferu odpowiedzialności za długi samorządowe do spółek prawa handlowego, których wspólnikiem jest dana JST, a które nie są ujmowane w ramach IWZ¹¹. P. Walczak

⁴ Ufp z 2005 r. formułowała dwie kluczowe reguły zadłużenia JST. Pierwszą była regulacja zawarta w art. 169 ust. 1 ufp z 2005 r., stanowiąca, że łączna kwota przypadająca w danym roku budżetowym (z wyłączeniem przepisów ustaw szczególnych ustawy wyłączających stosowanie określonego poniżej limitu): 1) spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 82 ust. 1 pkt 2 i 3 wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 82 ust. 1; 2) wykupów papierów wartościowych emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego na cele określone w art. 82 ust. 1 pkt 2 i 3 wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 82 ust. 1; 3) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez JST poręczeń oraz gwarancji – nie mogła przekroczyć 15% planowanych na rok budżetowy dochodów JST. W myśl drugiej regulacji, zawartej w art. 170 ust. 1 ufp z 2005 r., łączna kwota długu JST na koniec roku budżetowego nie mogła przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym.

⁵ M. Korolewska, K. Marchewka-Bartkowiak: *Indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów terytorialnych*, Infos BAS, nr 21(113), 14.12.2011.

⁶ Druk sejmowy nr 1181.

⁷ L. Lipiec-Warzecha: *Komentarz do art. 243 ustawy o finansach publicznych*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, ABC 2011*.

⁸ M. Korolewska, K. Marchewka-Bartkowiak, *Indywidualny wskaźnik...*, op.cit.

⁹ Patrz: A. Cieślak-Wróblewska: *Obligacje zyskują na znaczeniu*, „Rzeczpospolita” z 15.07.2014 r., s. 20.

¹⁰ <<http://www4.rp.pl/artukul/1114479-Pulapka-indywidualnego-wskaznika-zadluzenia-samorzadow.html>>

¹¹ W. Gonet: *Wielkość maksymalnego zadłużenia JST w projekcie nowej ustawy o finansach publicznych*, „Finanse Komunalne” nr 11/2008.

wskazuje również, że stosowanie omawianej regulacji „przyczyni się do zwiększenia kosztów związanych z pozyskiwaniem środków zewnętrznych, a także do powszechnego ‘rolowania’ długu na coraz mniej korzystnych warunkach”¹².

W tym miejscu należy opisać źródła finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹³ określa te dochody w art. 3. Zgodnie z przywołanym przepisem, są to: dochody własne¹⁴, subwencja ogólna¹⁵ oraz dotacje celowe z budżetu państwa¹⁶. Jako dochody należy także wyróżnić udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych¹⁷. Ponadto dochodami mogą być również środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz inne środki określone w odrębnych przepisach.

Zgodnie z artykułem 243 ufp, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu,

którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

1) spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90, wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90;

2) wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90 wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90;

3) potencjach spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu, obliczoną według wzoru:

$$\left(\frac{R + O}{D} \right)_n \leq \frac{1}{3} * \left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}} \right)$$

¹² P. Walczak: *Wskaźnik spłaty zobowiązań – art. 243 ufp*, [w]: *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego*, red. P. Walczak, Warszawa 2014, s. 56-57.

¹³ DzU.2015.513 j.t.; dalej: „udjst”.

¹⁴ 1) określone dla: a) gminy w art. 4 udjst, m.in. wpływy z podatków, opłat czy dochody z majątku gminy; b) powiatu w art. 5 udjst, m.in. wpływy z opłat stanowiących dochody powiatu czy dochody uzyskiwane przez powiatowe jednostki budżetowe oraz wpłaty od powiatowych zakładów budżetowych; c) województwa w art. 6 udjst, m.in. dochody uzyskiwane przez wojewódzkie jednostki budżetowe oraz wpłaty od wojewódzkich zakładów budżetowych czy dochody z majątku województwa;

2) dochody z majątku województwa.

¹⁵ Zob. art. 7 udjst.

¹⁶ Zob. art. 8 udjst.

¹⁷ Art. 3 ust. 2 udjst.

gdzie:

- R – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90, oraz wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90;
- O – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90 oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji;
- D – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym;
- Db – dochody bieżące;
- Sm – dochody ze sprzedaży majątku;
- Wb – wydatki bieżące;
- n – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja.

W związku z brzmieniem wymienionego artykułu należy zwrócić uwagę na sytuację, w której mogą wystąpić działania władz oznaczonych JST, polegające na użyciu instrumentu finansowego w postaci leasingu zwrotnego o charakterze leasingu operacyjnego, która to umowa nie będzie powodowała negatywnej zmiany wskaźnika IWZ. Konstrukcja taka ma miejsce – nie przesądzając o intencjach władz lokalnych – w niektórych jednostkach

samorządu terytorialnego, między innymi we Wrocławiu czy powiecie kłuczborskim.

Leasing – zagadnienia prawne i ekonomiczne

Polski ustawodawca sformułował treść umowy leasingu w art. 709¹ ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny¹⁸. Umowa leasingu polega na tym, że finansujący zobowiązuje się, w zakresie działalności swego przedsiębiorstwa, nabyć rzecz od oznaczonego zbywcy na warunkach określonych w tej umowie i oddać tę rzecz korzystającemu do używania albo używania i pobierania pożytków przez czas oznaczony, a korzystający zobowiązuje się zapłacić finansującemu w uzgodnionych ratach wynagrodzenie pieniężne, równe co najmniej cenie lub wynagrodzeniu z tytułu nabycia rzeczy przez finansującego. Zgodzić należy się z opinią wyrażoną przez M. Pazdaną, że umowa unormowana w Kodeksie cywilnym dotyczy wyłącznie leasingu finansowego, a nie operacyjnego¹⁹, charakteryzującego się oddaniem rzeczy do używania na krótszy czas, co powoduje, że w ramach okresu pełnej amortyzacji finansujący może zawrzeć kolejno kilka umów leasingu tej samej rzeczy²⁰.

Biorąc pod uwagę zasadę przewagi treści ekonomicznej nad formą prawną umowy, warto podkreślić, że operację finansową leasingu i jej wpływ na IWZ rozpatrywać należy analizując przepisy

¹⁸ DzU.2014.121 ze zm.

¹⁹ M. Pazdan [w]: *Kodeks Cywilny. Komentarz. Suplement do tomu II*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2002, s. 118.

²⁰ K. Kopaczyńska-Pieczniak: *Komentarz do art. 709(1)*, [w]: *Kodeks cywilny. Komentarz*, tom III, *Zobowiązania. Część szczegółowa*, red. A. Kidyba, LEX 2014.

prawa bilansowego, szczególnie biorąc pod uwagę zasady klasyfikacji poszczególnych zobowiązań jako tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego. Zgodnie bowiem z § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego²¹, umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy, są klasyfikowane do kategorii „kredyty i pożyczki” jako tytuł dłużny zaliczający się do państwowego długu publicznego i tym samym muszą zostać ujęte w ramach indywidualnego wskaźnika zadłużenia JST²².

Kluczowe zatem jest stwierdzenie, czy umowa leasingu jest umową leasingu finansowego, czy umową leasingu operacyjnego. Krajowy standard rachunkowości nr 5 – „Leasing, najem i dzierżawa”²³ definiuje leasing finansowy jako umowę leasingu spełniającą przynajmniej jeden z warunków określonych w art. 3 ust. 4 ustawy

z 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁴. Przedmiot umowy leasingu jest w tym przypadku zaliczany do środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych lub inwestycji w nieruchomości i prawa u korzystającego i ten dokonuje odpisów amortyzacyjnych, w przeciwieństwie do umowy leasingu operacyjnego, gdzie przedmiot umowy zawiera się w aktywach bilansu finansującego i to ten dokonuje odpisów amortyzacyjnych. Sama umowa leasingu operacyjnego nie może spełniać żadnego z warunków określonych w art. 3 ust. 4 uor²⁵.

Treść wyżej przywołanego przepisu stanowi, że w sytuacji, gdy jednostka przyjęła do używania obce środki trwałe lub wartości materialne i prawne na mocy umowy, zgodnie z którą jedna ze stron, zwana dalej „finansującym”, oddaje drugiej stronie, zwanej dalej „korzystającym”, środki trwałe lub wartości niematerialne i prawne do odpłatnego używania lub również pobierania pożytków na czas oznaczony, środki te i wartości zalicza się do aktywów trwałych korzystającego, jeżeli

²¹ DzU.2011.98.1767.

²² Na marginesie dodać należy, że w doktrynie prawa finansowego pojawiają się wątpliwości co do zgodności z art. 216 Konstytucji art. 72 ust. 2 ufp, zawierającego delegację dla Ministra Finansów do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym rodzajów zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych, uwzględniających podstawowe kategorie przedmiotowe i podmiotowe zadłużenia oraz okresy zapadalności, albowiem „sposób klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do PDP ma decydujące znaczenie dla jego obliczenia, to nie jest możliwa jakakolwiek ich zmiana bez dokonania zmian na poziomie ustawy”. Patrz: M. Bitner, M. Kulesza: *Nowa definicja państwowego długu publicznego? Problemy związane z interpretacją przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 23.12.2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa*, „Samorząd Terytorialny” nr 7-8/2011 oraz M. Mazurkiewicz: *Problem zgodności z Konstytucją art. 72 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z § 3 jej rozporządzenia wykonawczego. Zagadnienia dyskusyjne*, „Finanse Komunalne” nr 4/2011.

²³ DzUrzMFin.2011.9.52; dalej: „KSR 5”.

²⁴ DzU.2013.330, ze zm.; dalej: „uor”.

²⁵ Ibidem.

umowa spełnia co najmniej jeden z następujących warunków:

1) przenosi własność jej przedmiotu na korzystającego po zakończeniu okresu, na który została zawarta;

2) zawiera prawo do nabycia jej przedmiotu przez korzystającego, po zakończeniu okresu, na jaki została zawarta, po cenie niższej od wartości rynkowej z dnia nabycia;

3) okres, na jaki została zawarta, odpowiada w przeważającej części przewidywanemu okresowi ekonomicznej użyteczności środka trwałego lub prawa majątkowego, przy czym nie może być on krótszy niż 3/4 tego okresu. Prawo własności przedmiotu umowy może być, po okresie, na jaki umowa została zawarta, przeniesione na korzystającego;

4) suma opłat, pomniejszonych o dyskonto, ustalona w dniu zawarcia umowy i przypadająca do zapłaty w okresie jej obowiązywania, przekracza 90% wartości rynkowej przedmiotu umowy na ten dzień. W sumie opłat uwzględnia się wartość końcową przedmiotu umowy, którą korzystający zobowiązuje się zapłacić za przeniesienie na niego własności tego przedmiotu. Do sumy opłat nie zalicza się płatności na rzecz finansującego za świadczenia dodatkowe, podatków oraz składek na ubezpieczenie tego przedmiotu, jeżeli korzystający pokrywa je niezależnie od opłat za używanie;

5) zawiera przyrzeczenie finansującego do zawarcia z korzystającym kolejnej umowy o oddanie w odpłatne używanie tego samego przedmiotu lub przedłużenia umowy dotychczasowej, na warunkach korzystniejszych od przewidzianych w dotychczasowej umowie;

6) przewiduje możliwość jej wypowiedzenia, z zastrzeżeniem, że wszelkie powstałe z tego tytułu koszty i straty poniesione przez finansującego pokrywa korzystający;

7) przedmiot umowy został dostosowany do indywidualnych potrzeb korzystającego. Może on być używany wyłącznie przez korzystającego, bez wprowadzania w nim istotnych zmian.

Warto wspomnieć także o definicjach poszczególnych transakcji według „Międzynarodowych standardów rachunkowości sektora publicznego”, nr 13 – „Leasingi” (ang. IPSAS 13 – *Leases*), opracowanych na podstawie „Międzynarodowych standardów rachunkowości” (MSR), nr 17 – „Leasingi”, które wkrótce najprawdopodobniej staną się standardem obowiązującym dla sektora publicznego. Leasing finansowy to umowa leasingowa, na mocy której następuje przeniesienie zasadniczo całego ryzyka i pożytków wynikających z tytułu posiadania aktywów, a ostateczne przeniesienie tytułu prawnego może, lecz nie musi nastąpić. Leasing operacyjny to leasing inny niż finansowy. Umowa klasyfikowana jest jako umowa leasingu operacyjnego, w sytuacji gdy nie następuje przeniesienie zasadniczo całego ryzyka i pożytków z tytułu posiadania przedmiotów leasingu. Dodać należy, że na ryzyko składa się możliwość poniesienia strat z powodu niewykorzystania zdolności produkcyjnych, utraty przydatności technicznej lub zmian poziomu osiąganego zwrotu, spowodowanych zmianami warunków ekonomicznych. Pożytki to natomiast oczekiwany potencjał usługowy lub zyskowe funkcjonowanie składnika aktywów przez ekonomiczny okres użytkowania oraz oczekiwanie na zysk wynikający ze

wzrostu jego wartości lub realizacji wartości końcowej²⁶. Dodać należy, że definicje leasingu operacyjnego i finansowego są co do zasady zbieżne z zawartymi w MSR 17.

Podsumowując ten wątek, należy stwierdzić, że umowa leasingu operacyjnego jest umową niespełniającą żadnego z siedmiu warunków wymienionych w art. 3 ust. 4 uor. W sytuacji gdy co najmniej jeden z powyższych warunków jest spełniony, umowa leasingu jest umową leasingu finansowego. Zgodnie z KSR 5, klasyfikacji leasingu dokonujemy więc po zbadaniu warunków wymienionych w art. 3 ust. 4 uor w momencie rozpoczęcia leasingu. Co istotne, w przypadku gdy strony zmienią warunki umowy leasingu w sposób, który prowadzi do zmiany jej klasyfikacji, to zmienioną umowę uznaje się za nową umowę, której warunki trzeba rozpatrzyć i dokonać ponownej klasyfikacji.

U korzystającego leasing finansowy jest ujęty w sprawozdaniu finansowym JST i prezentowany odpowiednio w następujących pozycjach: jako zwiększenie pozycji bilansowych – środków trwałych oraz zobowiązań finansowych, a w rachunku zysków i strat w ciężar kosztów amortyzacji. Korzystający zalicza opłaty z tytułu umowy leasingu operacyjnego (opłatę za zawarcie umowy, opłatę wstępną, opłatę podstawową) – w razie stosowania wariantu porównawczego rachunku zysków i strat do kosztów działalności operacyjnej lub pozostałych kosztów operacyjnych, a w przypadku stosowania wariantu

kalkulacyjnego rachunku zysku i strat do kosztów wytworzenia, ogólnego zarządu lub sprzedaży bądź do kosztów pozostałej działalności operacyjnej, zależnie od celu użytkowania przedmiotu leasingu. Opłaty te ustala się metodą liniową, w jednakowej wysokości i zalicza równomiernie do kosztów poszczególnych miesięcy lub kwartałów objętych okresem leasingu. Jeżeli jednak inny sposób rozłożenia opłat leasingowych lepiej odzwierciedla rozkład w czasie korzyści czerpanych przez korzystającego z przedmiotu umowy, to może on być także stosowany. Korzystający nie wykazuje przedmiotu leasingu jako składnika aktywów²⁷.

Szczególną formę leasingu stanowi leasing zwrotny (ang. *sale and leaseback*), którego istota polega na tym, że finansujący kupuje określone dobro od przyszłego korzystającego po to, by następnie oddać mu je w leasing. Celem tego rodzaju transakcji jest pozyskanie środków finansowych do prowadzenia określonej działalności²⁸.

Według KSR 5, leasing zwrotny jest transakcją, na którą składają się dwie umowy: sprzedaży określonych składników aktywów i oddania tych składników w leasing sprzedającemu przez nabywcę. Pierwszym etapem transakcji leasingu zwrotnego jest zbycie przedmiotu umowy przez jego dotychczasowego właściciela finansującemu, który następnie – w drugim etapie – oddaje nabyte składniki aktywów do używania korzystającemu, którym jest zbywca, na zasadach leasingu operacyjnego

²⁶ Międzynarodowy standard rachunkowości sektora publicznego nr 13 – „Leasingi”, s. 3-6; dalej: „MSRSP 13”.

²⁷ KSR 5.

²⁸ M. Pazdan [w]: *Kodeks Cywilny. Komentarz. Suplement do tomu II*, op.cit., s.117.

lub finansowego. Zazwyczaj przedmiot umowy pozostaje cały czas pod kontrolą zbywcy, zmienia się jedynie podmiot będący właścicielem tych aktywów. Zgodnie z zasadą przewagi treści ekonomicznej nad formą prawną, obydwie umowy rozpatrywane są dla celów księgowych łącznie²⁹.

Według MSRSP 13 – „Leasingi”, transakcja o charakterze leasingu zwrotnego to „sprzedaż i leasing zwrotny”, polegający na sprzedaży składnika aktywów i jednoczesnym przejęciu w leasing tego składnika aktywów. Zawarcie takiej transakcji jest sposobem, za pomocą którego leasingodawca zapewnia leasingobiorcy finansowanie pod zastaw przedmiotu leasingu³⁰.

Atrakcyjność wykorzystania leasingu zwrotnego przez jednostki samorządu terytorialnego wynika z kilku powodów. Do podstawowych korzyści dla JST zalicza się:

- możliwość pozytywnego wpływu na indywidualny wskaźnik zadłużenia, określonego w art. 243 ufp;
- zwiększenie dochodów jednostki samorządu terytorialnego przez czasowe wyzbycie się składnika majątkowego, co poprawia zdolność do absorpcji środków unijnych pochodzących z nowej perspektywy finansowej UE 2014–2020;
- możliwość spłaty znacznej części zobowiązania na koniec okresu leasingu, a tym samym zmniejszenie bieżących obciążeń finansowych. Płatność związana

z wykupem traktowana jest jako wydatek majątkowy, który nie ma wpływu na IWZ.

W ofertach niektórych instytucji finansowych usługa leasingu zwrotnego polecana jest właśnie w przypadku „braku przestrzeni wskaźnikowej z art. 243 do sfinansowania inwestycji mimo wysokiej nadwyżki operacyjnej”³¹. Podkreśla się również korzyść w postaci poprawy wskaźnika dzięki dochodom ze sprzedaży majątku oraz wspomniane ujęcie kosztów związanych z wykupem przedmiotu leasingu jako wydatek majątkowy, który jest neutralny wobec IWZ. W związku z tym wykorzystanie operacji leasingu zwrotnego, które pozwala na uwolnienie środków pieniężnych zamrożonych w składniku majątkowym, nie wykluczając przy tym możliwości dalszego korzystania z tego składnika, wydaje się bardzo atrakcyjną formą finansowania inwestycji dla JST.

Należy jednak podkreślić, że pomimo iż płatności z tytułu rat leasingowych, traktowane jako wydatki bieżące, nie wpływają bezpośrednio na relację wynikającą z IWZ, to w kolejnych latach obniżają nadwyżkę operacyjną, pomniejszając tym samym dopuszczalny limit zadłużenia. Nadmienić w tym miejscu trzeba, że Departament Długu Publicznego Ministerstwa Finansów potwierdził, iż leasing zwrotny może mieć charakter leasingu operacyjnego i w takiej

²⁹ KSR 5.

³⁰ MSRSP 13.

³¹ Prezentacja „Innowacyjne formy finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego”, dostępna na stronie <http://innovativepoland.org.pl/img_articles/Prezentacje201506/11_Innowacyjne_formy_Magellan.pptx>.

sytuacji nie będzie klasyfikowany jako tytuł dłużny zaliczany do PDP³².

Jak twierdzi E. Kornberger-Sokołowska, „w przypadku umów leasingu od treści umowy uzależnione jest ich ujęcie we wskaźnikach zadłużenia. Decydujące znaczenie ma w tym przypadku ocena, czy ryzyko i korzyści z tytułu własności przeniesione są na korzystającego z przedmiotu leasingu”³³.

Wpływ leasingu zwrotnego na kształtowanie się IWZ

Dla ukazania wpływu wykorzystania leasingu zwrotnego na kształtowanie się IWZ, można posłużyć się przykładową symulacją, przyjmując następujące założenia:

1. Jednostka samorządu terytorialnego decyduje się na skorzystanie z operacji leasingu zwrotnego na początku roku 2015.
2. Kategorie wchodzące w skład IWZ (wymienione na s. 145-146) zmieniają się jedynie pod wpływem korzystania z operacji leasingu zwrotnego i w roku bazowym (2014) ich wartości wynoszą kolejno:

- R – 270 000 000 zł,
- O – 110 000 000 zł,
- D – 3 600 000 000 zł,
- Db – 3 100 000 000 zł,
- Sm – 310 000 000 zł,
- Wb – 2 800 000 000 zł.

3. Cena netto sprzedaży obiektu wynosi 72 000 000 zł.

4. Całkowite roczne oprocentowanie dla umowy leasingu w wysokości 4,06% składa się z marży: 2% oraz stopy WIBOR 3M: 2,06% (wartość stopy WIBOR 3M na dzień 05.01.2015 r.)³⁴.

5. Okres trwania leasingu wynosi 10 lat i obejmuje 120 miesięcznych rat.

6. Wartość wykupu na koniec okresu trwania leasingu stanowi 46% ceny sprzedaży obiektu, czyli 33 120 000 zł.

Przedstawione założenia pozwalają na obliczenie równej miesięcznej raty leasingowej, która w analizowanym przypadku wynosi 506 806,73 zł i wynika z poniższego wzoru:

$$R_L = \frac{W_L * r * (1 + r)^N - W_W * r}{(1 + r)^N - 1}$$

gdzie:

- R_L – wartość raty leasingowej
- W_L – aktualna wartość przedmiotu leasingu
- W_W – wartość wykupu
- r – stopa procentowa dla okresu spłaty
- N – liczba okresów spłaty

Relacja określona w IWZ dotyczy kategorii w ujęciu rocznym, dlatego konieczne jest zsumowanie wszystkich miesięcznych rat w roku. Oznaczając wydatki z tytułu leasingu w ciągu roku jako L , otrzymujemy: $L = 12 * R_L = 6 081 680,81$ zł. Ponadto

³² Pismo z Ministerstwa Finansów do prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, znak DP8.658.3.2015, z 5.03.2015 r., dostępne na stronie <<http://www.zielonagora.rio.gov.pl/esi-admin/upload/pismo-mf-2015-03-05.pdf>>.

³³ E. Kornberger-Sokołowska: *Objaśnienie do art. 243, [w]: Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. W. Misiąg, Warszawa 2015, s. 768.

³⁴ W symulacjach nie uwzględnia się zmian stawki WIBOR 3M (oprocentowanie jest stałe przez cały okres trwania umowy). Takie podejście pozwala wyeliminować wpływ stóp procentowych na kształtowanie się wskaźnika IWZ.

Tabela 1. Symulacja wyników w przypadku skorzystania przez JST z operacji leasingu zwrotnego (wartości w wierszach 1-6 wyrażone w mln zł)

Lp.	Kategoria	2014	2015	2016	2017	2018	2019	...	2024
1.	Łączna kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek (R) + odsetki od kredytów i pożyczek (O)	380,00	380,00	380,00	380,00	380,00	380,00	...	380,00
2.	Dochody ogółem (D)	3600,00	3672,00	3600,00	3600,00	3600,00	3600,00	...	3600,00
3.	Dochody bieżące (Db)	3100,00	3100,00	3100,00	3100,00	3100,00	3100,00	...	3100,00
4.	Dochody ze sprzedaży majątku (Sm)	310,00	382,00	310,00	310,00	310,00	310,00	...	310,00
5.	Wydatki bieżące (Wb)	2800,00	2806,08	2806,08	2806,08	2806,08	2806,08	...	2806,08
6.	Rata leasingowa (L)		6,08	6,08	6,08	6,08	6,08	...	6,08
7.	Lewa strona IWZ	10,56%	10,35%	10,56%	10,56%	10,56%	10,56%	...	10,56%
8.	Prawa strona IWZ	16,94%	16,94%	17,43%	17,38%	17,32%	16,78%	...	16,78%
9.	Różnica pomiędzy prawą a lewą stroną IWZ (w pp.)	6,39%	6,60%	6,88%	6,82%	6,76%	6,22%	...	6,22%

Źródło: Opracowanie własne.

warto podkreślić, że wpływy do budżetu JST związane ze sprzedażą przedmiotu leasingu powiększają kategorie *D* oraz *Sm* w roku 2015 o 72 000 000 zł. Powyższa tabela przedstawia kształtowanie się prawej (PS) oraz lewej (LS) strony relacji wynikającej z IWZ w okresie 2014–2024.

Dane zawarte w tabeli 1 wskazują, że w przypadku skorzystania z leasingu zwrotnego polepszenie prawej i lewej strony wskaźnika IWZ ma charakter krótkotrwały (przy założeniu innych czynników niezmiennych). Należy zauważyć, że pomimo wzrostu

przestrzeni wskaźnikowej (PS–LS) w dwóch pierwszych latach trwania leasingu (2015–2016) następuje stopniowe pomniejszanie się różnicy pomiędzy prawą a lewą stroną relacji wynikającej z IWZ i ostatecznie, po czterech latach od momentu rozpoczęciu operacji leasingu, przestrzeń ta zostaje zawężona w stosunku do roku bazowego (6,22% w roku 2019 wobec 6,39% w roku 2014).

Próbując uogólnić tę prawidłowość, wpływ korzystania z leasingu zwrotnego na kształtowanie się IWZ można podzielić na cztery etapy:

- Etap I ($n=n_0$): Zwiększenie dochodów po lewej stronie wskaźnika IWZ o wartość początkową przedmiotu leasingu w roku rozpoczęcia operacji leasingu, co powoduje zwiększenie przestrzeni wskaźnikowej:

$$\left(\frac{R+O}{D+W_L}\right) < \left(\frac{R+O}{D}\right) \text{ dla } W_L > 0$$

- Etap II ($n=n_0+1$): Zwiększenie dochodów ogółem, w tym dochodów ze sprzedaży majątku o wartość początkową przedmiotu leasingu po prawej stronie wskaźnika w roku $n-1$, co podwyższa limit spłaty zobowiązań:

$$\left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} + W_L - (Wb_{n-1} + L)}{D_{n-1} + W_L}\right) > \left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}}\right) \text{ dla } W_L > L > 0$$

- Etap III: Stopniowe zmniejszanie przestrzeni wskaźnikowej w latach n_0+2 oraz n_0+3 za sprawą powiększonych wydatków bieżących z tytułu opłat leasingowych.
- Etap IV: W roku $n=n_0+4$ z powodu nieuwzględnienia po prawej stronie wskaźnika IWZ dochodów z tytułu sprzedaży przedmiotu leasingu, a także biorąc pod uwagę zwiększone wydatki bieżące, przestrzeń wskaźnikowa zostaje zawężona w stosunku do roku n_0 .

W celu porównania wpływu wykorzystania leasingu zwrotnego na kształtowanie się IWZ z klasyczną formą finansowania inwestycji w postaci kredytu można posłużyć się podobną symulacją. Założenia dla warunków kredytu będą tożsame z tymi, które zostały przyjęte wcześniej dla hipotetycznej umowy leasingu. Podstawowa różnica dotyczy możliwości odłożenia spłaty znacznej części zobowiązania na koniec okresu finansowania. O ile w przypadku leasingu dopuszczalne jest ustalenie wysokiej kwoty wykupu, pomniejszającej raty

leasingowe, o tyle w przypadku kredytu udzielenie przez bank możliwości skorzystania z tak zwanej raty balonowej na koniec okresu trwania kredytu, w wysokości prawie 50% jego początkowej wartości, jest dużo mniej prawdopodobne³⁵.

W związku z tym hipotetyczna umowa kredytu na potrzeby porównania przewiduje stałą ratę miesięczną w wysokości 731 019,88 zł, wyliczoną na podstawie poniższego wzoru:

$$R_k = \frac{W_k}{\sum_{i=1}^n (1 + \frac{r}{T})^{-n}}$$

³⁵ Celem artykułu nie jest porównanie kosztów związanych z kredytem i leasingiem, natomiast wskazanie na wpływ wykorzystania operacji pozwalających na spłatę długu wydatkami na IWZ, dlatego różnice w wysokościach rat pomiędzy odmiennymi formami finansowania mają w tym przypadku drugorzędną rolę.

gdzie:

R_k – wartość raty kredytu

W_k – aktualna wartość kapitału do spłaty

r – oprocentowanie kredytu w skali roku

l – liczba rat kredytu płatnych w ciągu roku

n – liczba rat

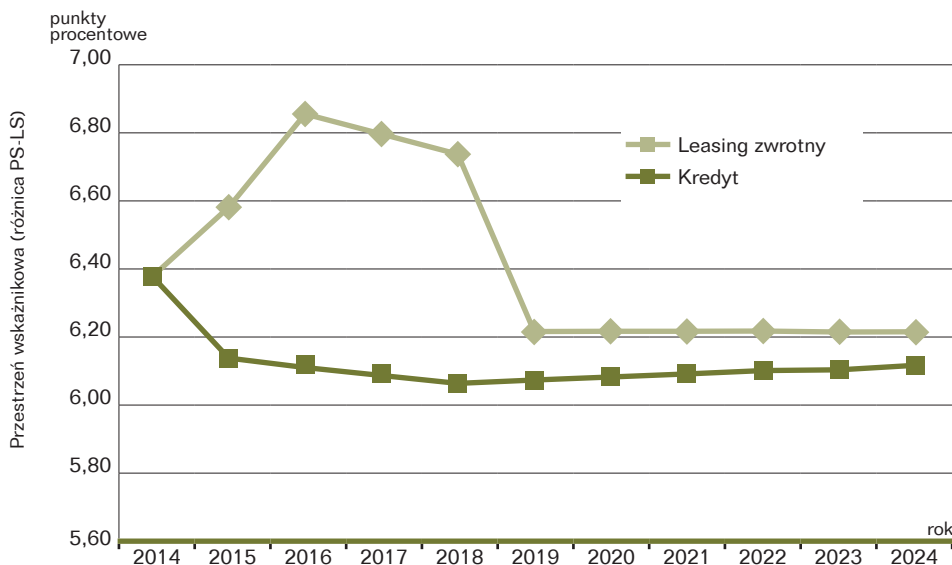
Raty z tytułu kredytu powiększają kategorię (R+O) znajdującą się po lewej stronie wskaźnika, natomiast część odsetkowa związana z kredytem, zgodnie z art. 236 pkt 3 ufp, zaliczana jest do wydatków bieżących.

Wyniki symulacji dla kredytu przedstawia tabela 2, s. 156. Przez K oznaczono roczną kwotę spłat z tytułu kredytu: $K=12 \cdot R_k = 8\,772\,238,53$ zł. Symbol Ok oznacza roczne odsetki od kredytu w kolejnych latach trwania umowy (zmienne w czasie).

Symulacja przedstawiona w tabeli 2 dowodzi, że w przypadku korzystania z kredytu przestrzeń wskaźnikowa jest mniejsza, niż dla wariantu spłacania długu wydatkami z wykorzystaniem operacji leasingu zwrotnego. Klasyczny kredyt nie powiększa dochodu JST, natomiast zwiększa zarówno rozchody (lewa strona IWZ), jak i wydatki bieżące (prawa strona IWZ). Dla zobrazowania kształtowania się przestrzeni wskaźnikowej przy wykorzystaniu leasingu zwrotnego oraz kredytu warto przedstawić wyniki obu symulacji na rysunku 1. poniżej.

Należy podkreślić, że sam fakt poprawy relacji wynikającej z IWZ nie powinien być głównym powodem korzystania z operacji leasingu zwrotnego. Jak wspomniano wcześniej, poszerzenie przestrzeni

Rysunek 1. **Kształtowanie się przestrzeni wskaźnikowej dla leasingu zwrotnego oraz kredytu** (różnica pomiędzy prawą (PS) a lewą (LS) stroną IWZ wyrażoną w punktach procentowych)



Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 2. Symulacja wyników w przypadku zaciągnięcia przez JST kredytu (wartości w wierszach 1-7 wyrażone w mln zł)

Lp.	Kategoria	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Łączna kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek (R) + odsetki od kredytów i pożyczek (O)												
1.		380,00	388,77	388,77	388,77	388,77	388,77	388,77	388,77	388,77	388,77	388,77
2.	Dochody ogółem (D)	3600,00	3600,00	3600,00	3600,00	3600,00	3600,00	3600,00	3600,00	3600,00	3600,00	3600,00
3.	Dochody bieżące (Db)	3100,00	3100,00	3100,00	3100,00	3100,00	3100,00	3100,00	3100,00	3100,00	3100,00	3100,00
4.	Dochody ze sprzedaży majątku (Sm)	310,00	310,00	310,00	310,00	310,00	310,00	310,00	310,00	310,00	310,00	310,00
5.	Wydatki bieżące (Wb)	2800,00	2802,81	2802,57	2802,31	2802,04	2801,76	2801,47	2801,17	2800,86	2800,53	2800,19
6.	Rata kredytowa (K)		8,77	8,77	8,77	8,77	8,77	8,77	8,77	8,77	8,77	8,77
7.	Część odsetkowa raty kredytowej (Ok)		2,81	2,57	2,31	2,04	1,76	1,47	1,17	0,86	0,53	0,19
8.	Lewa strona IWZ (LS)	10,56%	10,80%	10,80%	10,80%	10,80%	10,80%	10,80%	10,80%	10,80%	10,80%	10,80%
9.	Prawa strona IWZ (PS)	16,94%	16,94%	16,92%	16,89%	16,87%	16,88%	16,89%	16,90%	16,90%	16,91%	16,92%
10.	Różnica pomiędzy prawą a lewą stroną IWZ (w pp.)	6,39%	6,15%	6,12%	6,10%	6,07%	6,08%	6,09%	6,10%	6,10%	6,11%	6,12%

Źródło: Opracowanie własne.

wskaźnikowej ma charakter krótkotrwały, a ponadto, pomimo zaliczenia kwoty wykupu przedmiotu leasingu jako wydatku majątkowego, który nie ma odzwierciedlenia w IWZ, będzie ona stanowił, przynajmniej w analizowanym przypadku, istotne obciążenie dla budżetu JST na koniec okresu finansowania. Ocena efektywności ekonomicznej takiej formy finansowania powinna uwzględniać zarówno związane z nią koszty całkowite, jak i wycenę wartości całego projektu inwestycyjnego. Wylczenie kosztów całkowitych w ujęciu nominalnym w wielu przypadkach może okazać się niewystarczające. Takie rozwiązanie nie dostarcza bowiem ważnych informacji dotyczących struktury przepływów pieniężnych.

Do standardowych wzorów umożliwiających ocenę projektu inwestycyjnego przy uwzględnieniu wartości pieniądza w czasie można zaliczyć wzory na wartość bieżącą netto (NPV) oraz wewnętrzną stopę zwrotu (IRR)³⁶.

$$NPV = \sum_{t=1}^n \frac{C_t}{(1+r)^t} - I_0$$

gdzie:

NPV – wartość bieżąca netto

I_0 – nakład początkowy

C_t – przepływy gotówkowe (netto) w okresie t

r – stopa dyskonta

t – kolejne okresy

Wartość bieżąca netto (NPV) pozwala ocenić opłacalność inwestycji przez porównanie wartości obecnej regularnych przepływów pieniężnych z wartością nakładu początkowego na inwestycję. Dodatni wynik NPV oznacza, że inwestycja jest opłacalna, natomiast ujemna wartość bieżąca netto (NPV) wskazuje na nieopłacalność inwestycji. Za stopę dyskonta przyjmuje się zazwyczaj koszt kapitału, który został użyty do sfinansowania projektu, skorygowany o ryzyko projektu.

Najprostsza metoda szacowania stopy dyskontowej dla projektów niepublicznych (nastawionych na osiągnięcie zysku) to sumowanie trzech składowych: stopy lokat wolnych od ryzyka, premii za ryzyko podjęcia danego przedsięwzięcia, przewidywanej stopy inflacji³⁷.

Szczególnym rodzajem stopy dyskontowej jest wewnętrzna stopa zwrotu (IRR). Wynik NPV po podstawieniu IRR jako stopy dyskontowej wynosi 0. Wewnętrzną stopę zwrotu można traktować zatem jako maksymalny koszt kapitału, który jest do zaakceptowania przy finansowaniu inwestycji.

Wartości wewnętrznej stopy zwrotu interpretuje się w odniesieniu do właściwej stopy dyskontowej. Jeśli wewnętrzna stopa zwrotu jest wyższa od właściwej stopy dyskontowej, to projekt może być dalej analizowany, natomiast jeśli jest niższa lub równa, wtedy projekt należy odrzucić³⁸.

³⁶ K. Jajuga, T. Jajuga: *Inwestycje*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 90-97.

³⁷ E. Śniezek, M. Wiatr: *Interpretacja i analiza przepływów pieniężnych*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 385.

³⁸ R. Machała: *Zarządzanie finansami i wycena firmy*, Oficyna Wydawnicza UNIMEX, Wrocław 2014, s. 134.

Wewnętrzna stopa zwrotu wyraża się wzorem³⁹:

$$IRR = r_1 + \frac{PV * (r_2 - r_1)}{PV + |NV|}$$

gdzie:

IRR – wewnętrzna stopa zwrotu;

r_2 – poziom stopy procentowej, przy którym $NPV > 0$

r_2 – poziom stopy procentowej, przy którym $NPV < 0$

PV – poziom NPV obliczony na podstawie r_1

NV – poziom NPV obliczony na podstawie r_2

Wymienione wyżej narzędzia pozwalają na oszacowanie, w podstawowym zakresie, efektywności ekonomicznej różnych form finansowania projektów inwestycyjnych w zależności od struktury przepływów pieniężnych. Praktyczne zastosowanie zarówno metody NPV, jak i IRR wymaga, aby zarówno korzyści, jak i koszty wyrażone były w wartościach pieniężnych. W przypadku realizowania projektów o charakterze publicznym taki wymóg determinuje konieczność wprowadzania dodatkowych założeń. Ponadto w obu przypadkach do przeprowadzenia obliczeń konieczne może okazać się określenie tak zwanej społecznej stopy dyskonta⁴⁰. Metody jej wyznaczania, a także przykładowe wyceny dóbr nierynkowych szeroko opisuje literatura

dotycząca analizy kosztów i korzyści (*cost-benefit analysis*)⁴¹.

Zagadnienia podsumowujące

Świadome wykorzystanie operacji leasingu zwrotnego, oparte na wstępnym szacunku opłacalności całej inwestycji, może pozwolić na efektywne wykorzystanie środków finansowych. Kierowanie się jedynie chęcią czasowego powiększenia przestrzeni wskaźnikowej, bez względu na warunki takiego finansowania, prawdopodobnie skutkować będzie pogorszeniem przyszłej kondycji finansowej JST. Należy w tym miejscu podkreślić, że jednostki samorządu terytorialnego powinny kierować się zasadą racjonalnego gospodarowania majątkiem gminnym⁴². Owa racjonalność powinna wynikać z dbałości o jakość zarządzania gminą oraz efektywność realizacji zadań publicznych, zarówno w krótkiej, jak i długookresowej perspektywie. Wykorzystanie operacji finansowych, które skutkują wieloletnim obciążaniem finansowym powinno zatem być elementem przemyślanej strategii zarządzania finansami gminy, a nie tylko możliwością obejścia numerycznych reguł.

Rozważyć należy również, z punktu widzenia celów ustawodawcy, czy przyjęty sposób skonstruowania indywidualnego wskaźnika zadłużenia JST ujęty

³⁹ Wewnętrzną stopę zwrotu (IRR) można obliczyć w arkuszu kalkulacyjnym Excel za pomocą wbudowanej funkcji IRR.

⁴⁰ A. Drobniak: *Ocena projektów publicznych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2005, s. 91-92.

⁴¹ Patrz: A. Boardman, D. Greenberg, A. Vining, D. Weimer: *Cost-Benefit Analysis: concepts and practice*, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 2010.

⁴² Cz. Rudzka-Lorentz, J. Sierak: *Zarządzanie finansami w gminach*, [w:] *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2006, s. 204-205.

w art. 243 ufp oraz treść rozporządzenia wykonawczego wydanego na podstawie art. 72 ust. 2 ufp faktycznie miały na celu wyłączenie skutków finansowych stosowania leasingu operacyjnego oraz leasingu zwrotnego o charakterze operacyjnym spod omawianego wskaźnika.

Trzeba też wziąć pod uwagę, czy nie jest to stan powzięty z góry i przypadkowy (nastąpił on wskutek nieprzewidzenia aktywności uczestników rynku finansowego, które proponowały JST tego rodzaju produkty przy jednoczesnym korzystaniu z nich przez władze lokalne), czego konsekwencją jest fakt, że intencja

prawodawcy nie została w pełni zrealizowana, a regulacja dotycząca IWZ nie jest w pełni skuteczna w zakresie limitowania całości zobowiązań finansowych nałożonych na siebie przez JST.

HUBERT CICHOCKI,
Najwyższa Izba Kontroli
KAMIL MOSER,
Zakład Ekonomii, Instytut Nauk
Społecznych i Zarządzania Technologiami
Politechniki Łódzkiej,
Departament Budżetu i Finansów NIK

Słowa kluczowe: leasing zwrotny, leasing operacyjny, jednostki samorządu terytorialnego, finansowanie JST, wskaźnik zadłużenia

Key words: leasback, operating lease, indebtedness, local self-government unit, deficit servicing

Działalność samorządu województwa

Tworzenie oraz przystępowanie do kapitałowych spółek handlowych

Problematyka związana z możliwością tworzenia przez jednostki samorządu terytorialnego spółek prawa handlowego oraz przystępowania do tego typu spółek, z uwagi na wysoce ogólny charakter przepisów określających zasady postępowania w tym zakresie, wzbudza wiele kontrowersji w praktyce organów stosujących prawo oraz jest źródłem licznych sporów w doktrynie. Najlepszym przykładem owych kontrowersji i sporów była dyskusja przedstawicieli nauki na seminaryjnym posiedzeniu Kolegium Najwyższej Izby Kontroli 13 października 2010 r., które w całości poświęcone było aktywności gospodarczej gmin¹, jak też wymiana poglądów przedstawicieli środowisk akademickich, samorządowych oraz organizacji przedsiębiorców w trakcie panelu ekspertów, zorganizowanego 12 marca 2015 r. przez Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji NIK.

ARKADIUSZ SIWEK

Podstawy prawne tworzenia oraz przystępowania do spółek

Przepisy kształtujące omawiane uprawnienia samorządu województwa sformułowane zostały w ustawie z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa² (dalej: „usw”) oraz w ustawie z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej³ (dalej:

„ugk”). Zgodnie z art. 13 ust. 1 i ust. 2 usw, w sferze użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółki akcyjne, a także może przystępować do takich spółek, zaś poza sferą użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne oraz przystępować do nich, jeżeli działalność spółek polega na

¹ Zob. „Kontrola Państwowa” numer specjalny 3, listopad 2010 r.

² DzU.2015.1392 ze zm.

³ DzU.2011.45.236 ze zm.

wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych, wydawniczych oraz na wykonywaniu działalności w zakresie telekomunikacji, służących rozwojowi województwa. Organem, do którego wyłącznej właściwości ustawodawca zastrzegł możliwość tworzenia wspomnianych spółek i przystępowania do nich oraz określania zasad wnoszenia wkładów, a także obejmowania, nabywania i zbywania udziałów i akcji, jest sejmik województwa (art. 18 pkt 19 lit. e usw).

Z kolei ustawa o gospodarce komunalnej przewiduje, że jednostki samorządu terytorialnego (dalej: „JST”) mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także mogą przystępować do takich spółek (art. 9 ust. 1 ukg) oraz że poza sferą użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki prawa handlowego na zasadach i w formach określonych w ustawie o samorządzie województwa (art. 10 ust. 4 ukg). Ustawa ta określa także na czym polega gospodarka komunalna jednostek samorządu terytorialnego, wskazując w art. 1 ust. 1, że jest nią wykonywanie przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Z kolei w art. 1 ust. 2 ukg ustawodawca wskazał, że gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Z treści art. 2 ukg wynika ponadto, że gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu

budżetowego lub spółek prawa handlowego.

Z powyższego jasno wynika, że w sferze użyteczności publicznej samorząd województwa może bez żadnych ograniczeń tworzyć kapitałowe spółki handlowe (spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółki akcyjne) oraz przystępować do tego typu spółek. Z kolei poza sferą użyteczności publicznej samorząd województwa może tworzyć kapitałowe spółki handlowe jedynie w przypadku, gdy ich działalność będzie polegała na wykonywaniu czynności, których rodzaje enumeratywnie wymieniono w treści art. 13 ust. 2 usw. Zatem podstawowym zagadnieniem, od którego zależy możliwość utworzenia spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjnej przez województwo samorządowe, jest zdefiniowanie oraz odróżnienie sfery użyteczności publicznej od sfery poza użytecznością publiczną w działalności tego samorządu.

Ustawa o samorządzie województwa nie wyjaśnia, co należy rozumieć przez sferę użyteczności publicznej. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę treść powołanych wyżej przepisów ustawy o gospodarce komunalnej, należy uznać, że do pojęcia „sfera użyteczności publicznej” w rozumieniu art. 13 usw zalicza się sferę, w której są realizowane zadania o charakterze użyteczności publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 2 ukg.

Z brzmienia tego ostatniego przepisu wynika, że zadania o charakterze użyteczności publicznej odznaczają się następującymi cechami:

1) należą do zadań własnych danej jednostki samorządu terytorialnego, to znaczy służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty

samorządowej (zadania o charakterze użyteczności publicznej to zadania wchodzące w skład pojęcia „gospodarka komunalna”; z kolei gospodarka komunalna, zgodnie z art. 1 ust. 1 omawianej ustawy, polega na wykonywaniu przez JST zadań własnych⁴); 2) ich celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności, to znaczy zadania te realizowane są w interesie wszystkich albo większości lub znaczącej części członków danej wspólnoty (np. ochrona zdrowia, transport publiczny, opieka społeczna, edukacja)⁵; 3) zaspokajanie wyżej wymienionych potrzeb odbywa się w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych; 4) część z poglądów wyrażanych w literaturze wskazuje ponadto, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej powinno się odbywać w sposób bezpośredni; tym samym wyklucza się z kategorii zadań użyteczności publicznej zadania, których realizacja zaspokaja zbiorowe potrzeby ludności w sposób pośredni⁶.

Najwięcej kontrowersji budzi zdefiniowanie cech użyteczności publicznej odnoszących się do pojęć: „zbiorowe potrzeby ludności” oraz „świadczenie usług powszechnie dostępnych”. Komentatorem,

który poświęcił najwięcej uwagi ustaleniu, co ustawodawca mógł mieć na myśli kreując powyższe pojęcia, jest prof. M. Szydło⁷. Charakteryzując pojęcie zbiorowych potrzeb ludności, M. Szydło wskazuje, że ustawodawcy chodzi o potrzeby o charakterze społecznym, które w danych warunkach cywilizacyjno-kulturowych i społeczno-gospodarczych są potrzebami elementarnymi – co w rezultacie oznacza, że każdemu członkowi danej zbiorowości społecznej (wspólnoty samorządowej) powinno się stworzyć stosowne warunki umożliwiające zaspokajanie tych potrzeb – oraz potrzebami absolutnymi, to znaczy potrzebami odczuwanymi bez względu na sytuację społeczną, w jakiej znajduje się człowiek. Wskazane wyżej potrzeby M. Szydło charakteryzuje jako mające charakter podstawowy i występujące powszechnie oraz wymagające niezawodnego i bezwzględego zaspokajania w skali społecznej.

Z kolei charakteryzując powszechną dostępność usług, komentator zwraca uwagę, że mogą one wynikać z dwóch różnych powodów. Po pierwsze, powszechność może wynikać z faktu, że pewne usługi ze swojej istoty czy też natury mają charakter niewykluczalny, co w rezultacie oznacza,

⁴ Wprawdzie ustawa o samorządzie województwa nie posługuje się pojęciem „zadań własnych”, to jednak w piśmiennictwie – w związku z treścią art. 14 ust. 2 usw oraz art. 166 ust. 2 Konstytucji – wskazuje się, że nie powinno budzić wątpliwości, że także w działalności tej jednostki samorządu należy wyróżnić podział zadań na własne i zlecone; zob. np. B. Dolnicki: *Samorząd terytorialny*, wyd. Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 278.

⁵ Zob. J. Jagoda [w:] B. Dolnicki, R. Cybulska, A. Faruga, J. Glumińska-Pawlic, J. Jagoda., A. Marekwiś, C. Martysz, A. Wierzbica: *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, zob. komentarz do art. 13 dostępny w bazie Lex Omega.

⁶ J. Jagoda, op.cit.

⁷ Zob. M. Szydło: *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, zob. komentarz do art. 1 dostępny w bazie Lex Omega.

że w sensie praktycznym nie jest możliwe lub też jest bardzo utrudnione (tzn. powiązane z niewspółmiernie dużymi kosztami) wykluczenie poszczególnych (indywidualnych) podmiotów z kręgu beneficjentów danej usługi. Owa niewyłączalność jest charakterystyczna dla tak zwanych dóbr publicznych, które cechują się tym, że użytkowanie lub czerpanie korzyści z dobra przez jedną osobę nie uniemożliwia innym osobom korzystania z takiego dobra. Pomimo użytkowania przez jedną osobę, dobro pozostaje dostępne dla innych w tej samej ilości i o tej samej jakości. W rezultacie z danego dobra publicznego może zupełnie swobodnie korzystać nieograniczona liczba osób, nie uniemożliwiając równocześnie korzystania z niego innym osobom (nie uszczuplając go), przy czym nie ma wówczas praktycznej możliwości wykluczenia poszczególnych jednostek z kręgu beneficjentów korzystających ze wzmiankowanego dobra. Do takich dóbr publicznych należą: oświetlenie uliczne, sygnalizacja świetlna w ruchu drogowym, odwadnianie i oczyszczanie ulic, urządzenie terenów zielonych i rekreacyjnych, utrzymanie cmentarzy itp. Po drugie, powszechna dostępność omawianych tutaj usług użyteczności publicznej może też wynikać z faktu istnienia stosownych regulacji prawnych, gwarantujących mieszkańcom danej JST, którzy spełniają określone

warunki, prawnie skuteczne roszczenie o zapewnienie dostępu do danej usługi. Tego rodzaju roszczenie występuje chociażby w przypadku takich usług, jak: dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, o czym stanowi art. 6 ust. 2 ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁸.

W tym miejscu warto zauważyć, że w większości poglądów wyrażonych w piśmiennictwie⁹ wskazuje się, iż z uwagi na treść art. 1 ugk, pojęcie zadań użyteczności publicznej nie pokrywa się z pojęciem zadań własnych, lecz jest od niego węższe. Nie każde więc zadanie własne województwa będzie zadaniem o charakterze użyteczności publicznej. Pogląd taki wyrażony został także w orzecznictwie¹⁰ (wprawdzie w odniesieniu do działalności samorządu powiatowego, jednak z uwagi na to, że ustawa o gospodarce komunalnej odnosi się do wszystkich rodzajów JST, wydaje się, iż pogląd taki można odnieść także do samorządu województwa). Niezależnie od tego można jednak spotkać się z poglądami odmiennymi, zgodnie z którymi, w przypadku województwa samorządowego pojęcie „zadania o charakterze użyteczności publicznej” powinno być rozumiane szerzej niż dotychczasowa interpretacja treści art. 1 ust. 2 ugk, a co za tym idzie, nie powinno się go sprowadzać wyłącznie do świadczenia przez tę jednostkę samorządu

⁸ DzU.2015.139.

⁹ Zob. np. J. Jagoda, op.cit.; K. Bandarzewski [w:] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, D. Dąbek, P. Dobosz, W. Kisiel, M. Kotulski, P. Kryczko, S. Płazek, I. Skrzydło-Niżnik: *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, Warszawa 2005, wyd. Lexis-Nexis, s. 127.

¹⁰ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16.05.2006 r., sygn. II OSK 288/06.

usług powszechnie dostępnych¹¹. Wynika to stąd, że ustawowe zadania samorządu województwa wykraczają poza sferę administracji świadczącej i – jak podnosi część przedstawicieli doktryny – są one podobne do zadań przedsiębiorcy czy menedżera. Wskazuje się, że zadania użyteczności publicznej obejmują, na gruncie ustawy o samorządzie województwa, działalność o charakterze organizatorskim, kreatywnym, promocyjnym, koncepcyjnym, również negocjacyjnym, a w związku z tym należy inaczej (szerzej) interpretować pojęcie usług powszechnie dostępnych. Zgodnie z omawianym poglądem, przez sferę użyteczności publicznej należy rozumieć zaspokajanie potrzeb społecznych objętych ustawowymi zadaniami samorządu województwa.

Jakkolwiek ostatniemu z przywołanych poglądów trudno odmówić cech racjonalności, to jednak wydaje się on nie do pogodzenia z treścią ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o gospodarce komunalnej. Pogląd ten można potraktować raczej jako postulat *de lege ferenda*, niż jako możliwy sposób interpretacji przepisów wymienionych ustaw. Gdyby bowiem przyjąć, że przez sferę użyteczności publicznej w działalności samorządu województwa należy rozumieć sferę ustawowych zadań samorządu województwa, to ustawodawca w sposób zupełnie odmienny musiałby skonstruować treść art. 10 ust. 4

ugk oraz art. 13 usw. Tymczasem porównanie treści tych dwóch ustaw, a zwłaszcza przywołanych wcześniej przepisów, wskazuje, że ustawodawca w sposób zupełnie świadomy wykreował – także w działalności samorządu województwa – sferę użyteczności publicznej oraz sferę poza użytecznością publiczną. Trudno także uznać, że definicja zadań o charakterze użyteczności publicznej zawarta w art. 1 ust. 2 ugk nie może się odnosić do działalności samorządu województwa, zwłaszcza wobec treści art. 1 ust. 1, art. 1a lit. c oraz art. 10 ust. 4 tej ustawy. Bez wątpienia samorząd województwa realizuje także zadania w sferze użyteczności publicznej, w rozumieniu art. 1 ust. 2 ugk. Przykładem tego typu działań są zadania województwa realizowane w zakresie promocji i ochrony zdrowia (zob. art. 14 ust. 1 pkt 2 usw). Nie budzi także wątpliwości, że w tej sferze samorząd województwa może tworzyć i przystępować do podmiotu leczniczego działającego w formie spółki kapitałowej (zob. art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej¹²).

Wątpliwa jest także, wskazywana przez część piśmiennictwa¹³ jako niezbędna przesłanka tworzenia przez JST spółek handlowych, konieczność wykazywania, że spółki takie będą świadczyły usługi w sferze użyteczności publicznej w sposób bezpośredni na rzecz ludności. Warunek owej bezpośredniości nie został bowiem

¹¹ K. Wlaźlak: *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, publikacja dostępna w bazie Lex Omega. Podobny pogląd wyraził M. Stec w trakcie dyskusji przedstawicieli nauki na seminaryjnym posiedzeniu Kolegium Najwyższej Izby Kontroli 13.10.2010 r. poświęconym aktywności gospodarczej gmin.

¹² DzU.2015.618 ze zm.

¹³ J. Jagoda, op.cit.

wyartykułowany wprost w treści art. 1 ust. 2 u.gk. Dlatego też dopuszczalny wydaje się pogląd, że wystarczające jest, aby owo świadczenie polegało na organizowaniu warunków do późniejszego świadczenia tego typu usług, w tym także przez osoby inne niż samorząd wojewódzki. Warto zauważyć, że treść wspomnianego przepisu nie przewiduje, że zadania o charakterze użyteczności publicznej „polegają na świadczeniu usług powszechnie dostępnych”, ale że ich „celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”. Zaspokajanie określonych potrzeb jawi się w tym kontekście jako finalny cel omawianych tu zadań użyteczności publicznej, do którego osiągnięcia służą powszechnie dostępne usługi użyteczności publicznej. Normalne i niezakłócone świadczenie tych usług, w sposób osiągający postawiony przed nimi cel, wymaga jednak często uprzedniego podjęcia stosownych działań, które będą tworzyły odpowiednie warunki do późniejszego świadczenia usług użyteczności publicznej. Działania takie również wydają się zadaniami mieszczącymi się w sferze użyteczności publicznej. A zatem dopuszczalna wydaje się interpretacja, zgodnie z którą zadania o charakterze użyteczności publicznej mogą polegać także na kreowaniu stosownych warunków (ekonomicznych, finansowych, technicznych, organizacyjnych) umożliwiających późniejsze bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych

potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Pogląd taki jest spotykany także w piśmiennictwie¹⁴.

Warto wreszcie ogólnie wskazać, na czym polegają czynności promocyjne, edukacyjne, wydawnicze oraz wykonywanie działalności w zakresie telekomunikacji, służące rozwojowi województwa, a które to czynności mogą wykonywać spółki utworzone przez samorząd województwa poza sferą użyteczności publicznej. I tak, czynności promocyjne polegają na podejmowaniu działań zmierzających do zwiększenia popularności jakiegoś produktu lub przedsięwzięcia, które służą rozwojowi województwa¹⁵. Zatem czynności te nie muszą zmierzać do promowania samego województwa – mogą odnosić się do promowania jakichś dóbr czy usług, które służą rozwojowi województwa (np. funduszy unijnych, z których udzielana jest pomoc finansowa dla przedsiębiorców z terenu województwa). Z kolei czynności edukacyjne to czynności polegające na świadczeniu usług związanych z dostarczaniem potrzebnej wiedzy lub *know-how* służących rozwojowi województwa¹⁶. Mogą to być czynności związane z dokształcaniem urzędników samorządowych lub mieszkańców województwa (np. bezrobotnych, którzy potrzebują szerszej wiedzy o sposobach i możliwościach odnalezienia się na rynku pracy). Za każdym razem chodzi więc o edukację i dostarczanie wiedzy, która jest istotna z punktu widzenia społeczności zamieszkującej dane województwo oraz służy jego rozwojowi. Wreszcie działalność

¹⁴ M. Szydło, op.cit.

¹⁵ Za *Słownikiem języka polskiego*, <<http://sjp.pwn.pl>>.

¹⁶ Zob. M. Szydło, op.cit.

wydawnicza służąca rozwojowi województwa, polega na publikowaniu materiałów (w postaci książek, broszur, ulotek, folde-rów, ale także np. płyt), które dane woje-wództwo chce wydać i rozpowszechnić, aby wspomóc w ten sposób realizację swoich zadań publicznych. Od 17 lipca 2010 r. województwa samorządowe mogą także tworzyć spółki kapitałowe, jeżeli działal-ność takich spółek polega na wykonywaniu działalności w zakresie telekomunikacji, służącej rozwojowi województwa. Chodzi tu o spółki wykonujące działalność okre-śloną przepisami ustawy z 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci teleko-munikacyjnych¹⁷.

Przywołane wyżej przepisy oraz próba ich interpretacji z wykorzystaniem do-robku piśmiennictwa wskazuje na dość istotne ograniczenia w możliwości two-rzenia spółek kapitałowych oraz przy-stępowania do nich przez samorząd wo-jewództwa. Ograniczenia te wydają się nie uwzględniać specyfiki działalności tej jednostki samorządu terytorialnego. Zwłaszcza definicja zadań o charakterze użyteczności publicznej, zawarta w art. 1 ust. 2 uęk, a także jej interpretacja przez przeważającą część doktryny, wydaje się nie przystawać do specyfiki działań samo-rządu województwa. Warto zauważyć, że ustawa o gospodarce komunalnej weszła w życie 20 lutego 1997 r., a zatem prawie dwa lata przed wejściem w życie ustawy o samorządzie województwa¹⁸. Z tego też powodu ustawa o gospodarce komunalnej nie była adresowana ani do samorządu

powiatowego, ani też do samorządu woje-wódzkiego. Pomimo licznych zmian w tej ustawie, ustawodawca nie zdecydował się na stworzenie odrębnej definicji zadań o charakterze użyteczności publicznej, co, biorąc pod uwagę wspomnianą specyfi-kę działalności samorządu województwa, prowadzi do powstania licznych sporów co do granic, w jakich samorząd ten może tworzyć kapitałowe spółki handlowe.

Kontrola legalności tworzenia oraz przystępowania do spółek

Analiza problematyki związanej z możli-wością tworzenia przez samorząd woje-wództwa spółek kapitałowych w sferze użyteczności publicznej oraz poza tą sferą, a także możliwości przystępowania do tego typu spółek wskazuje, że dokonanie przez kontrolerów NIK właściwej oceny działal-ności organów samorządu w tym zakresie będzie wymagało precyzyjnego ustalenia stanu faktycznego, a także jego rzetelnego udokumentowania. Ustalenia takie będą niezbędne do oceny, czy działalność spółki (planowanej do utworzenia lub już dzia-łającej, w przypadku chęci przystąpienia do niej) ma bezpośredni związek z dzia-łalnością samorządu województwa w sfe-rze użyteczności publicznej, czy też jest to działalność poza tą sferą, polegająca na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych, wydawniczych oraz na pro-wadzeniu działalności w zakresie telekomu-nikacji służącej rozwojowi województwa.

Do osiągnięcia tego celu istotne bę-dzie przede wszystkim zbadanie aktów

¹⁷ DzU.2015.880 ze zm.

¹⁸ Ustawa o samorządzie województwa weszła w życie 1.01.1999 r.

kreujących daną spółkę lub aktów dotyczących przystąpienia do już działającej spółki. Dlatego też niezbędne będzie zapoznanie się najpierw z uchwałą sejmiku województwa powołującą daną spółkę (odpowiednio – z uchwałą o przystąpieniu do spółki), a także z uzasadnieniem do takiej uchwały. Celowe będzie także – zwłaszcza wobec powzięcia przez kontrolerów wątpliwości co do możliwości tworzenia spółki lub przystąpienia do niej – pobranie wyjaśnień od osób inicjujących utworzenie spółki (np. członków zarządu województwa), odnośnie do przesłanek, którymi się kierowały, podejmując kroki mające na celu powołanie spółki. Warto rozpoznać także, czy przed utworzeniem lub przystąpieniem do spółki podjęte zostały kroki mające na celu ustalenie, czy zadania realizowane przez taką spółkę będą mieściły się w sferze użyteczności publicznej, a jeśli nie, to czy działalność takiej spółki będzie polegała jedynie na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 13 ust. 2 usw. Istotne będzie zatem, czy przed uruchomieniem procedury tworzenia takiej spółki (przystąpienia do niej) zwrócono się o opinie prawne dotyczące możliwości podjęcia takich działań. Celowe jest zapoznanie się z wymienionymi opiniami przez kontrolerów oraz włączenie ich do akt kontroli. Warto przy tym zapoznać się z odpowiednimi protokołami z sesji sejmików województwa, na których podejmowano uchwały o utworzeniu danej spółki lub o przystąpieniu do spółki już istniejącej. W protokołach takich należy zwrócić

uwagę, czy uchwała o utworzeniu spółki została powzięta w sposób jednomyślny, czy też część radnych zgłaszała zastrzeżenia co do legalności lub zasadności tworzenia takiego podmiotu. W szczególności należy ustalić, czy podczas posiedzenia sejmiku analizowana była konieczność działania przyszłej lub już istniejącej spółki w sferze użyteczności publicznej lub konieczność wykonywania przez taką spółkę czynności wymienionych w art. 13 ust. 2 usw, jeżeli spółka taka ma działać poza sferą użyteczności publicznej.

Kolejnymi dokumentami, których pobranie i analiza przez kontrolerów będzie niezbędna do oceny prawidłowości działań organów samorządu województwa w omawianym procesie, są umowy lub statuty spółek kapitałowych. Zgodnie z art. 157 § 1 Kodeksu spółek handlowych¹⁹ (k.s.h.), umowa spółki z ograniczoną odpowiedzialnością powinna określać między innymi przedmiot działalności spółki (taki sam element musi zawierać statut spółki akcyjnej – zob. art. 304 § 1 k.s.h.). Wobec najczęściej dość ogólnego określania zakresu działalności spółek w uchwałach sejmików województw oraz lakoniczności uzasadnień takich uchwał, to właśnie wskazanie w umowach lub statutach zawieranych spółek ich przedmiotu działalności ma istotne znaczenie dla ustalenia, czy ich działalność mieści się w sferze użyteczności publicznej, czy też – w przypadku tworzenia spółki poza tą sferą – polega jedynie na wykonywaniu czynności określonych w art. 13 ust. 2 usw. W praktyce

¹⁹ Ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (DzU.2013.1030 ze zm.).

przedmiot działalności spółki jest najczęściej opisywany według nomenklatury używanej w Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD)²⁰, jednak należy podkreślić, że nie jest to wymóg wynikający z przepisów prawa. Zgodnie z § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie prowadzenia rejestrów wchodzących w skład KRS²¹, opis słowny przedmiotu działalności spółki wskazany we wniosku o jej rejestrację nie musi pokrywać się z opisem przedmiotu w Polskiej Klasyfikacji Działalności. To właśnie opis przedmiotu działalności spółki powinien pozwolić kontrolerowi określić, w miarę precyzyjnie, zakres jej działalności, a następnie odnieść do pojęcia „sfera użyteczności publicznej”. Stąd niezbędne jest, aby w toku kontroli uzyskano umowę spółki lub jej statut, w trybie określonym w art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli²² (lub w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f tej ustawy, w przypadku gdy kontrola nie jest prowadzona w spółce).

Oczywiście ustalenie przez kontrolera przedmiotu działalności spółek samorządowych nie powinno poprzestać jedynie na zbadaniu wymienionych dokumentów. Dokumenty te, jakkolwiek wyznaczające cele i zasadniczy zakres prowadzonej działalności, nie przesądzają jednak o działalności faktycznie prowadzonej przez dany

podmiot. Warto bowiem zwrócić uwagę, że wykroczenie poza zakres przedmiotu działalności spółki nie wpływa na ważność czynności prawnych, a jedynie może mieć znaczenie z punktu widzenia odpowiedzialności członków jej zarządu²³. Ustalenia kontroli powinny zatem objąć swym zakresem także działalność faktycznie prowadzoną przez daną spółkę. Ustaleń takich można dokonać na podstawie dokumentów wewnętrznych spółki (analiz, sprawozdań zarządu), ale także zawieranych umów.

Właściwe rozpoznanie stanu faktycznego na podstawie analizy treści wyżej opisanych dokumentów powinno pozwolić na dokonanie oceny, czy w danym przypadku samorząd województwa miał prawo do utworzenia spółki kapitałowej lub przystąpienia do takiej spółki. Badanie wspomnianych dokumentów, połączone z pobraniem wyjaśnień od pracowników jednostki kontrolowanej, powinno pozwolić kontrolerom na ustalenie, czy dana spółka faktycznie wykonuje zadania samorządu w sferze użyteczności publicznej, a zatem czy: realizuje zadania własne województwa (tzn. zadania służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej), czy ich celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności, to znaczy czy zadania te dotyczą wszystkich albo większości lub znaczącej

²⁰ Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z 24.12.2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (DzU.2007.251.1885 ze zm.).

²¹ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 17.11.2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia rejestrów wchodzących w skład Krajowego Rejestru Sądowego oraz szczegółowej treści wpisów w tych rejestrach (DzU.2014.1667 ze zm.).

²² Ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (DzU.2015.1096).

²³ A. Kidyba: *Komentarz aktualizowany do art. 301-633 Kodeksu spółek handlowych*, komentarz do art. 304, dostępny w Lex Omega.

części danej wspólnoty oraz odnoszą się do elementarnych i absolutnych potrzeb wspólnoty (jej znacznej części), a także czy zaspokajanie tych potrzeb odbywa się w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (tzn. świadczenia usług, które ze swej natury mają charakter niewykluczalny lub których konieczność świadczenia przez województwo wynika z istnienia stosownych regulacji prawnych). Przyjęcie *a priori* założenia teoretycznego, że pewna działalność spółek jest niedopuszczalna, bez precyzyjnego ustalenia zakresu planowanej, czy też już realizowanej przez daną spółkę działalności, może być przyczyną późniejszych problemów przy dokonaniu właściwej oceny działalności organów samorządu województwa w zakresie omawianym w niniejszym artykule.

Projekty zmian ustawowych

Niezależnie od powyższej analizy warto także zwrócić uwagę, że problematyka związana z tworzeniem przez jednostki samorządu terytorialnego spółek prawa handlowego oraz z przystępowaniem do takich spółek doczekała się w ostatnim czasie dwóch prób jej kompleksowego uregulowania przez Sejm VII kadencji. Pierwsza to poselska nowelizacja ustawy o gospodarce komunalnej, ustawy o samorządzie województwa i ustawy o samorządzie powiatowym (druk sejmowy nr 1224), druga to prezydencki projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego (druk sejmowy nr 1699). Celem tych projektów było ujednolicenie zasad tworzenia i przystępowania przez wszystkie rodzaje jednostek samorządu terytorialnego do spółek handlowych

działających poza sferą użyteczności publicznej. W projekcie poselskim zaproponowano, aby art. 13 usw otrzymał brzmienie: „Województwo może tworzyć spółki handlowe i przystępować do nich na zasadach określonych w odrębnej ustawie”, zaś art. 10 ukg sformułowano następująco:

„Art. 10.1. Poza sferą użyteczności publicznej jednostka samorządu terytorialnego może tworzyć spółki, o których mowa w art. 9, i przystępować do nich, jeżeli łącznie zostaną spełnione następujące warunki:

- 1) przedmiot działalności spółki mieści się w katalogu zadań własnych tej jednostki,
- 2) utworzenie lub przystąpienie do spółki zostało przewidziane w przyjętej przez organ stanowiący strategii rozwoju tej jednostki.

2. Ograniczenia, o których mowa w ust. 1, nie mają zastosowania do posiadania przez jednostkę samorządu terytorialnego akcji lub udziałów spółek zajmujących się działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego”.

Z powyższego wynika, że samorząd województwa mógłby poza sferą użyteczności publicznej, jak dotychczas, tworzyć jedynie spółki z o.o. oraz spółki akcyjne, a także przystępować do takich spółek. Aby utworzyć kapitałową spółkę handlową, samorząd województwa musiałby spełnić jedynie dwa warunki: działania spółki musiałyby mieścić się w zakresie zadań własnych województwa samorządowego, zaś jej utworzenie powinno być przewidziane w przyjętej przez sejmik województwa strategii rozwoju województwa. A zatem zamiarem wnioskodawców było znaczące zliberalizowanie zasad tworzenia spółek kapitałowych poza sferą użyteczności publicznej. Taki kształt aktywności JST we

wskazanej sferze spotkał się z krytycznym stanowiskiem Rady Ministrów, w którym uznano, że samorząd terytorialny powinien koncentrować swą aktywność na wykonywaniu zadań publicznych, a nie na przedsiębiorstwach o *stricte* komercyjnym charakterze. Wskazywano, że podstawowym zadaniem samorządu terytorialnego jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnych lub regionalnych, a zatem prawo tworzenia przez jednostki samorządu terytorialnego spółek do realizacji zadań poza sferą użyteczności publicznej powinno być ograniczone do bardzo wyjątkowych sytuacji. Jednocześnie Rada Ministrów zauważyła, że „nie można zaprzeczyć, iż postępujący rozwój gospodarczy wiąże się z coraz większą aktywnością także i podmiotów publicznych”. W stanowisku tym podkreślono jednak, że dopuszczenie do tworzenia przez JST spółek działających poza sferą użyteczności publicznej powinno mieć charakter wyjątkowy, zaś niezbędną przesłanką, która umożliwi w szczególności powiatom oraz województwom tworzenie takich spółek, jest ustawowe zdefiniowanie zadań użyteczności publicznej dla tych jednostek. Stanowisko rządowe akcentowało bowiem różny zakres zadań przypisanych poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego, a co za tym idzie, brak możliwości automatycznego zastosowania w działalności powiatów i województw pojęcia „użyteczność publiczna” w rozumieniu art. 1 ukg (wskazano, że ustawa o samorządzie powiatowym oraz ustawa o samorządzie województwa nie

posługują się nawet pojęciem „zadania własnego”). Biorąc pod uwagę stanowisko Rady Ministrów, sejmowa podkomisja nadzwyczajna po rozpatrzeniu omawianego projektu wniosła o jego odrzucenie.

Z kolei prezydencki projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego zakładał, że poza sferą użyteczności publicznej jednostki samorządu terytorialnego mogłyby tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich, jeżeli spełniony byłby co najmniej jeden z następujących warunków:

- 1) objęcie udziałów lub akcji następuje w zamian za wniesienie nieodpłatnie nabytego mienia;
- 2) spółka zajmuje się czynnościami bankowymi;
- 3) spółka zajmuje się działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną lub wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego;
- 4) spółka jest klubem sportowym;
- 5) utworzenie lub przystąpienie do spółki następuje w związku z realizacją przyjętej przez właściwy organ stanowiący strategii rozwoju danej jednostki samorządu terytorialnego.

Przewidziano ponadto, że jednostki samorządu terytorialnego mogą być współnikiem spółki kapitałowej, jeśli udziały lub akcje tej spółki nabyły w drodze darowizny, spadku lub zapisu, a także że mogą być członkiem towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych²⁴. Jednocześnie w ustawie o samorządzie województwa wskazano, że poza sferą użyteczności publicznej

²⁴ W stosunku do gmin możliwość tworzenia spółek prawa handlowego poza sferą użyteczności publicznej została ukształtowana jeszcze szerzej.

województwo może tworzyć spółki prawa handlowego oraz przystępować do nich na zasadach określonych w odrębnej ustawie (art. 13 ust. 2), a także, że województwo samodzielnie określa sposób realizacji zadań własnych, chyba że ustawa stanowi inaczej ze względu na uzasadnioną konieczność zapewnienia jednolitego sposobu realizacji określonego zadania w skali kraju (art. 14 ust. 1a). A zatem samorząd województwa poza sferą użyteczności publicznej uzyskałby prawo dość swobodnego tworzenia i przystępowania do wszystkich rodzajów spółek handlowych (w tym spółki jawnej czy komandytowej), zwłaszcza w świetle możliwości tworzenia spółek w związku z realizacją przyjętej przez sejmik strategii rozwoju województwa.

Także i w tym wypadku propozycja zmian ustawowych spotkała się z krytycznym stanowiskiem Rady Ministrów, która ponownie podkreśliła, że wprowadzenie jednakowych zasad podejmowania działalności gospodarczej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego nie znajduje uzasadnienia w strukturze zadań publicznych realizowanych przez poszczególne szczeble jednostek samorządu terytorialnego oraz że samorząd terytorialny powinien koncentrować swą aktywność na wykonywaniu zadań publicznych, a nie przedsięwziąć o charakterze komercyjnym.

Propozycja zmian prawa w omawianym zakresie spotkała się także z krytyką ze strony doktryny. W opiniach zleconych przez Biuro Analiz Sejmowych podkreślano konieczność traktowania przedsiębiorczości samorządowej jako zjawiska o tyle wyjątkowego, że wymaga ona szczególnego uzasadnienia w każdym przypadku wykraczania poza (nie do końca jasno

wyznaczoną) sferę użyteczności publicznej (opinia prof. H. Izdebskiego), a także wskazywano na ryzyko przesłaniania w działalności jednostek samorządu terytorialnego celów publicznych oraz powstawania praktyk monopolistycznych, zagrożenia wolności gospodarczej, naruszenia reguł uczciwej konkurencji oraz odejścia od nadrzędnej zasady użyteczności publicznej (opinia dr. M. Klimaszewskiego). Opisane wyżej wątpliwości sprawiły, że Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w swym sprawozdaniu z 4 sierpnia 2015 r. wniosła do Sejmu projekt ustawy, który nie zawierał opisanych wyżej rozwiązań odnoszących się do możliwości tworzenia spółek handlowych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Podsumowanie

Powyższa analiza wskazuje, że tworzenie przez samorząd województwa kapitałowych spółek handlowych w sferze użyteczności publicznej, a także przystępowanie do takich spółek, *de lege lata* napotyka poważne ograniczenia związane z koniecznością wykazywania, że spółki takie działają w celu bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Ograniczenie powyższe nie dotyczy jedynie spółek działających poza sferą użyteczności publicznej, których aktywność polega na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych, wydawniczych oraz na wykonywaniu działalności w zakresie telekomunikacji, służących rozwojowi województwa. Podkreślenia wymaga jednak, że tak rygorystyczne podejście ustawodawcy do omawianego zagadnienia nie pozostaje w harmonijnym związku

z kompetencjami województwa samorządowego. Usytuowanie ustrojowe tej jednostki samorządu terytorialnego wskazuje bowiem na jej bardziej organizatorski, promocyjny i koncepcyjny charakter, niż na wykonywanie przez nią zadań tak zwanej administracji świadczącej, które to zadania są charakterystyczne raczej dla samorządu gminnego. Mając jednak na uwadze brak autonomicznej, właściwej dla samorządu województwa, definicji zadań o charakterze użyteczności publicznej, jednostki te nadal będą napotykały istotne ograniczenia w tworzeniu spółek kapitałowych. Z kolei postulowane w projektach poselskim oraz prezydenckim ustawowe zliberalizowanie możliwości tworzenia i przystępowania do spółek handlowych poza sferą użyteczności publicznej, sprowadzające się jedynie do wykazania, że działalność takich spółek jest zgodna ze strategią rozwoju województwa, mogłoby spowodować znaczny wzrost aktywności gospodarczej samorządu wojewódzkiego, co zdaniem wspomnianych przedstawicieli nauki, mogłoby przesłonić tym jednostkom osiągnięcie ich podstawowych celów publicznych.

Opisane wyżej okoliczności powodują, że niniejszy artykuł nie rozwieje wszystkich wątpliwości, które powstały na tle prawa jednostek samorządu terytorialnego,

a zwłaszcza województw, do tworzenia spółek prawa handlowego oraz przystępowania do tego typu spółek. Omawiana problematyka nie doczekała się także kompleksowego uregulowania przez ustawodawcę, pomimo procedowania przez Sejm VII kadencji nad dwoma projektami ustaw w tej kwestii już od 2012 r. Należy także podkreślić, że poglądy wyrażane w części piśmiennictwa, które utożsamiają sferę użyteczności publicznej z ustawowymi zadaniami samorządu województwa, a co za tym idzie dopuszczają bardzo szerokie prawo województwa do tworzenia spółek kapitałowych, wydają się nie do pogodzenia z literalnym brzmieniem przepisów ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o gospodarce komunalnej. Twierdzenia takie, jakkolwiek bardzo interesujące i spójne z celami, do jakich została utworzona tego typu jednostka samorządu terytorialnego, można potraktować raczej jako postulaty *de lege ferenda*, niż jako możliwy sposób interpretacji przepisów wspomnianych ustaw.

ARKADIUSZ SIWEK,
Departament Prawny
i Orzecznictwa Kontrolnego NIK

Słowa kluczowe: samorząd województwa, gospodarka komunalna, spółki samorządowe, zadania o charakterze użyteczności publicznej

Key words: regional self-government, commercial capital companies, public utility area

Współpraca międzynarodowa

Opinie Izby o sprawozdaniach finansowych i rady na przyszłość

Pierwszy rok audytu NIK w Radzie Europy

Rada Europy uzyskała pozytywną opinię o swoich sprawozdaniach finansowych, ale powinna skorygować system zarządzania ryzykiem, rozwinąć strategię informatyzacji, poprawić szacowanie wartości zapasów, usprawnić system inwentaryzacji majątku oraz proces przygotowania sprawozdań finansowych. Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła wyniki audytu finansowego za rok 2014, wyniki audytów programów pomocowych dla Ukrainy i Mołdawii oraz rozpoczęła kolejne audyty.

PAWEŁ BANAS

Podstawowym zadaniem NIK jako audytora zewnętrznego Rady Europy było przeprowadzenie audytu finansowego

za rok finansowy 2014. Ocenie poddano kluczowe sprawozdania Rady, to jest: Skonsolidowane sprawozdanie finansowe Rady Europy za rok zakończony 31 grudnia 2014¹, Sprawozdanie z wykonania

¹ Consolidated Financial Statements of the Council of Europe for the year ended 31 December 2014.

budżetu Rady Europy za rok zakończony 31 grudnia 2014², Sprawozdanie finansowe i sprawozdanie z wykonania budżetu Rozszerzonego Porozumienia Częściowego Ustanawiającego Europejskie Centrum Współzależności Globalnej i Solidarności za rok zakończony 31 grudnia 2014³, Sprawozdanie finansowe i sprawozdanie z wykonania budżetu Porozumienia Częściowego Europejskiego Funduszu Wsparcia dla Koprodukcji i Dystrybucji Twórczości Filmowej i Audiowizualnej „Eurimages” za rok zakończony 31 grudnia 2014⁴.

Sprawozdania finansowe wraz z opinią audytora zewnętrznego zostały opublikowane, jak co roku, przez Radę Europy na jej stronie internetowej <www.coe.int>. Fakt ten ma o tyle istotne znaczenie, że w przypadku opisywanego audytu właścicielem wyników jest Rada i NIK może je komentować dopiero po opublikowaniu.

NIK wydała pozytywną opinię o wyżej wymienionych sprawozdaniach, co zostało poprzedzone szeregiem korekt zaproponowanych przez zespół audytowy i wprowadzonych przez Radę. Rekomendacje NIK dotyczyły problemów wymagających działań Rady a nierozwiązanych do końca audytu.

Do najważniejszych należały:

- właściwa organizacja systemu zarządzania ryzykiem;
- poszukiwanie strategii informatyzacji Rady, która pozwoli odpowiedzieć na

narastający problem wielości systemów niezależnie rozwijanych przez jednostki składowe RE;

- rozwinięcie odpowiedniej metodyki szacowania wartości zapasów;
- większa aktualność przekazywanych Komitetowi Ministrów informacji o transferach budżetowych;
- usprawnienie systemu inwentaryzacji majątku;
- ograniczenie błędów w procesie przygotowania sprawozdań finansowych i sprawozdania o wykonaniu budżetu poprzez większą automatyzację przetwarzania danych finansowych.

Rada Europy jest organizacją międzyrządową skupiającą obecnie 47 państw. Została powołana 5 maja 1949 r. na mocy tak zwanego traktatu londyńskiego, podpisanego przez Belgię, Danię, Francję, Holandię, Irlandię, Luksemburg, Norwegię, Szwecję, Wielką Brytanię i Włochy. Jej główne cele statutowe to osiągnięcie większej jedności między członkami Rady dla ochrony ideałów i zasad stanowiących wspólne dziedzictwo państw członkowskich oraz ułatwienie przemian ekonomicznych i społecznych. Mandat Rady Europy określa jej statut, a także decyzje podjęte przez szefów państw członkowskich na tak zwanych szczytach Rady Europy.

Komitet Ministrów jest głównym organem decyzyjnym Rady Europy, gromadzącym ministrów spraw zagranicznych

² *Budgetary Management Accounts of the Council of Europe for the year ended 31 December 2014.*

³ *Financial Statements and Budgetary Management Accounts of the Enlarged Partial Agreement establishing the European Centre for Global Interdependence and Solidarity for the year ended 31 December 2014.*

⁴ *Financial Statements and Budgetary Management Accounts of the Partial Agreement of the European Support Fund for the co-production and distribution of creative cinematographic and audio-visual works "Eurimages" for the year ended 31 December 2014.*

państw członkowskich. Strategicznymi dokumentami decyzyjnymi Komitetu są przyjmowane co dwa lata programy działań. Dotychczasowe działania audytowe dotyczyły głównie programu na lata 2014–2015. Komitetem kierują kolejno państwa członkowskie, podobnie jak w Radzie Europejskiej UE, w półrocznych kadencjach. Od 10 listopada 2015 r. do 18 maja 2016 r. Komitetowi przewodniczy Bułgaria.

Wybór audytora zewnętrznego odbywa się co pięć lat w postępowaniu konkursowym; wcześniej funkcję tę pełniły najwyższe organy kontroli Wielkiej Brytanii i Francji. Audytorzy wyrażają opinię o sprawozdaniach finansowych Rady Europy, określając, czy przedstawiają one rzetelny obraz sytuacji finansowej i majątkowej Rady oraz jej jednostek, a także czy są wolne od błędów i zniekształceń.

Badanie sprawozdań finansowych jest uzupełniane audytami organizacji i wykonania zadań; w przypadku NIK czterema dla każdego roku finansowego. Ponadto Rada, korzystając z formuły „jeden audytor zewnętrzny”, zwraca się do NIK również z prośbą o dodatkowe audyty programów koordynowanych przez Radę, ale finansowanych ze środków państw trzecich. W 2015 r. zakończone zostały takie audyty dotyczące następujących programów:

- *Pakiet natychmiastowych środków dla Ukrainy*⁵ – fundowany przez Danię, Estonię, Finlandię, Niemcy, Irlandię,

Japonię, Liechtenstein, Luksemburg, Norwegię, Polskę, Rumunię, Szwecję i Szwajcarię (łącznie 2,7 mln euro);

- *Środki budowy zaufania dla Nadniestrzańskiego Regionu Republiki Mołdawii*⁶ – fundowany przez Austriacką Agencję Rozwoju⁷ (łącznie 450 tys. euro).

Zgodnie ze standardami międzynarodowymi, audytor zewnętrzny korzysta z wyników swoich poprzedników i kontynuuje ich pracę w stopniu, który uzna za stosowny. Tak jest również w tym przypadku. Audyty NIK potwierdziły ustalenia poprzedniego audytora zewnętrznego, dotyczące małej przejrzystości, która utrudnia w praktyce dostęp do informacji i jej weryfikację. Przeciwdziałanie temu zjawisku to między innymi cele audytów rozpoczętych przez NIK w 2015 r., które koncentrują się na następujących tematach:

- zarządzanie wewnętrzną informacją o finansach Rady Europy;
- zarządzanie majątkiem RE;
- audyt informatyczny mechanizmów raportowania Systemu Zarządzania Finansami⁸.

Ich wyniki zostaną wykorzystane w raporcie z audytu finansowego dotyczącego sprawozdań za 2015 r.

oprac. PAWEŁ BANAŚ,
radca prezesa NIK

⁵ *Immediate Measures Package for Ukraine (IMP)*.

⁶ *Confidence Building Measures (CBMs) for the Transnistrian Region of the Republic of Moldova*.

⁷ *Austrian Development Agency (ADA)*.

⁸ *Financial Management System (FIMS)*.

Rola kontroli państwowej

Przywracanie zaufania do finansów publicznych UE

Dwie firmy audytorskie o światowym znaczeniu: Instytut Biegłych Rewidentów Anglii i Walii (ICAEW) oraz PricewaterhouseCoopers (PwC) organizują od 2013 r. serię seminariów pod ogólną nazwą „Zrównoważone finanse publiczne w perspektywie Unii Europejskiej”¹. W Brukseli 15 lutego 2016 r. w odbyła się debata pt. „Przywracanie zaufania do finansów publicznych – wartość informacji pochodzących z kontroli”, w której uczestniczyli m.in. reprezentanci Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej, ETO, NIK, NOK Holandii, regionalnego organu kontroli Szkocji, Ministerstwa Finansów Czech, firm audytorskich oraz eksperci.

JACEK MAZUR

Punktem wyjścia dyskusji była teza, że kryzys finansowy i gospodarczy zwiększył potrzebę lepszego kontrolowania finansów publicznych. Ograniczenia poziomu wydatków budżetowych wzmagają zainteresowanie odpowiednim wykorzystaniem posiadanych zasobów, ze szczególnym naciskiem na relację jakości do ceny, jak też prawidłowość i legalność wydatków.

Wszystko to trzeba rozpatrywać w szerszym kontekście sprawozdawczości i rozliczalności publicznej:

- Jak niezależna kontrola może przyczynić się do wzmocnienia rozliczalności oraz przywrócenia zaufania obywateli do finansów publicznych? Jak poprawić skuteczność kontroli w związku z coraz większą potrzebą wykrywania zagrożeń dla budżetu państwa?
- Czy wyniki kontroli są zrozumiałe dla zainteresowanych podmiotów rządowych i opinii publicznej i czy prowadzą do zmian?

Dla Komisji Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego wyniki kontroli

¹ *Sustainable public finances – EU perspectives. A joint ICAEW – PwC discussion series*, <<http://www.icaew.com/en/about-icaew/what-we-do/act-in-the-public-interest/policy/public-finance/sustainable-public-finance-eu-perspectives>>.

ETO są głównym źródłem informacji. Problemów nie stwarzają wydatki instytucji UE, lecz środki zarządzane przez państwa członkowskie, których wykorzystanie jest mało przejrzyste i trudno je ocenić. Występuje tu oczywisty konflikt interesów: organy unijne chcą mieć pełen wgląd w wydatki UE w państwach członkowskich (zwłaszcza wiedzę o uzyskanych rezultatach), natomiast państwa starają się to ograniczyć. Komisja Kontroli Budżetowej zabiega o współpracę z parlamentami narodowymi, lecz te nie są zbyt chętne, przy czym najmniejsze zainteresowanie wykazują parlamenty tych krajów, które otrzymują najwięcej środków. Generalnie, parlamenty narodowe mało zajmują się kwestią wykorzystania środków UE. Czasem wiąże się to z faktem, że owe środki stanowią niewielki odsetek krajowego budżetu, choć nawet gdy jest to „tylko” 1% budżetu, chodzi o duże kwoty, porównywalne na przykład z wydatkami na szkolnictwo². W niektórych krajach najwyższe organy kontroli (NOK) przedkładają parlamentom istotne informacje o wykorzystaniu środków unijnych; na przykład NOK Holandii od 2003 r. corocznie sporządza opis zarządzania finansowego UE, który prezentuje systemy zarządzania, oceny i kontroli, pozwalające ocenić prawidłowość oraz oszczędność, wydajność i skuteczność wykorzystania środków UE zarówno w Holandii, jak i w skali całej Unii (*EU Trend Report*). NOK Holandii ma dużą wiedzę o własnym kraju, ale trochę za

mało informacji, które umożliwiałyby dokonywanie porównań z sytuacją w innych państwach. Tymczasem zainteresowanie parlamentu wywołują przede wszystkim porównania i oceny dotyczące całej Unii, dlatego zakres raportu wciąż jest rozszerzany.

Dla współczesnego najwyższego organu kontroli problemem jest zachowanie równowagi między przeprowadzaniem kontroli finansowej oraz wykonania zadań. NOK zaczynały od kontroli finansowej i mniej więcej do połowy XX wieku był to jedyny rodzaj ich działalności. Później w niektórych krajach (Holandia, Wielka Brytania, Stany Zjednoczone i inne kraje anglosaskie, kraje skandynawskie) zaczęto wprowadzać również kontrolę wykonania zadań. Był to długi i zróżnicowany proces, który sprawił, że w pewnym okresie niektóre NOK zaczęły zajmować się głównie tego rodzaju kontrolami (np. w Wielkiej Brytanii). Jednak coraz większe ostatnio trudności z długiem publicznym ponownie zwiększają rolę kontroli finansowej, zwłaszcza w kontekście jej funkcji poświadczającej (certyfikacja). W dyskusji wyrażono opinię, że bardzo niewiele NOK przeprowadza rzeczywistą kontrolę wykonania zadań, zwłaszcza w aspekcie wydajności i skuteczności, bowiem wykonywanie takiej kontroli na odpowiednim poziomie jest bardzo trudne, a przez to kosztowne. Sprawozdania z kontroli wykonania zadań muszą też być bardzo zrównoważone, aby ukazać zarówno niedostatki, jak

² Przykładowo, w 2013 r. wydatki z budżetu UE wynosiły 149 mld euro, co stanowiło ok. 1% dochodu narodowego brutto państw członkowskich; w przybliżeniu można zatem przyjąć, że środki UE wydatkowane w państwach członkowskich odpowiadały średnio około 0,8% PNB tych państw.

i mocne strony kontrolowanej działalności. Wcześniej musi nastąpić ściśle określenie celów, bo tylko wówczas można ocenić ich wykonanie. Trzeba przecież uważać na „kult wskaźników”, jaki istnieje w niektórych administracjach (np. francuskiej), jako że nie wszystko, co jest istotne, daje się zmierzyć; i na odwrót – nie wszystko, co mierzalne, jest ważne.

Jest oczywiste, że w każdym państwie musi istnieć niezależny oraz wyposażony w odpowiednie kompetencje najwyższy organ kontroli. W tym kontekście uznano, że Komisja powinna traktować dobre funkcjonowanie NOK jako jedno z podstawowych kryteriów akcesyjnych. W rzeczywistości taki warunek już obowiązuje: od 2004 r. Komisja wymaga od państw kandydujących, aby posiadały niezależny NOK, umocowany w konstytucji; na tym tle powstał dylemat z Islandią, której konstytucja nie zawiera przepisów dotyczących NOK. Podkreślono też, że główny problem NOK to zapewnienie skuteczności realizacji jego zaleceń. W Grecji, na przykład, NOK od 30 lat raportował o problemach w statystyce, ale nikt się tym nie przejmował; to samo dotyczyło jednego z regionów Hiszpanii – były krytyczne sprawozdania z kontroli, ale nikt ich nie czytał.

Wielu mówców podkreślało znaczenie jasnego formułowania dokumentów budżetowych i sprawozdań z ich wykonania, aby były one zrozumiałe przynajmniej dla większości obywateli; to samo dotyczy sprawozdań z kontroli. NOK muszą traktować opinię publiczną jako jednego z głównych interesariuszy, z czym wiąże się też wybór obszarów kontroli. Uczestnicy dyskusji z zaciekawieniem dowiedzieli się o niektórych tematach kontroli NIK, które wywołały zainteresowanie opinii publicznej, takich jak pomoc rodzinom zagrożonym odebraniem dzieci, poszukiwanie osób zaginionych, zapobieganie bezdomności zwierząt, przygotowanie urzędów do kontaktu z niesłyszącymi, potrzeba polityki prorodzinnej, bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni, prawa pacjentów szpitali psychiatrycznych. Kontrole te zostały dobrze przyjęte przez opinię publiczną. Jeżeli praca NOK jest dobrze oceniana przez obywateli, łatwiej ich zainteresować wynikami kontroli z zakresu finansów publicznych.

dr JACEK MAZUR,
radca prezesa NIK

Rekomendacje dla EUROSAI i przyszła rola NOK

Drugi Kongres EUROSAI dla Młodych „YES”

W dniach 9–12 listopada 2015 r. w Jerozolimie odbył się 2. Kongres Młodych¹ Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (EUROSAI) – „YES 2.0”, skierowany do młodych pracowników najwyższych organów kontroli (NOK). Jego celem było sprawdzenie, czy na tle zachodzących zmian technologicznych i społecznych konieczne jest przeformułowanie roli i sposobu działania kontroli państwowej. W wydarzeniu uczestniczyli również przedstawiciele NIK.

Kongres został zorganizowany w ramach kontynuacji idei włączenia młodszych pracowników NOK w międzynarodową wymianę wiedzy i dyskusję na temat poprawy efektywności działań NOK oraz w proces wspólnego wypracowywania rozwiązań w odpowiedzi na coraz to nowsze wyzwania współczesnego świata.

Zasadniczą kwestią poddaną pod dyskusję podczas kongresu była problematyka kontroli państwowej w erze kontroli społecznej w kontekście implikacji, jakie wynikają ze zmian technologicznych zachodzących na świecie. Coraz bardziej powszechny dostęp informacji o wydatkach budżetowych jednostek sektora finansów

publicznych powoduje konieczność podjęcia dyskusji o tym, w jaki sposób naczelne organy kontroli mają wypełniać swoją tradycyjną rolę strażnika finansów publicznych.

Obecnie można zaobserwować wyraźną tendencję polegającą na przejmowaniu roli dotychczas zarezerwowanej dla NOK przez rozmaite organizacje trzeciego sektora, sieci obywatelskie *watchdog* czy inne inicjatywy, które we współpracy z mediami tradycyjnymi oraz elektronicznymi zaczynają pełnić funkcję swoistych społecznych kontrolerów wydatków organów władzy publicznej.

Konsekwencją powyższych zmian jest potrzeba głębokiej refleksji, której celem

¹ O pierwszym kongresie „Yes” – patrz: Grzegorz Haber: *Pierwszy Kongres EUROSAI dla Młodych „Yes”, „Kontrola Państwowa”* nr 1/2014 s. 159.

należy uczynić wypracowanie nowych wzorców działania dla NOK. Owa refleksja była tematem „YES” Conference. Zasadnicze kwestie dyskutowane na kongresie dotyczyły:

- sposobu, w jaki NOK mogą przyczynić się do poprawy jakości życia obywateli i społeczeństw;
- wpływu na poprawę funkcjonowania i przyszłych działań kontrolowanych jednostek, a także kształtowania relacji kontrolera z kontrolowanym;
- wyzwań zawodowych, przed którymi staje środowisko kontrolerów w XXI wieku oraz oczekiwań młodego pokolenia wobec pracy NOK.

Dzięki bogatej ofercie wykładów i warsztatów uczestnicy spotkania starali się również ustalić, czy dotychczasowe metody prezentacji i dostarczania wyników kontroli są tymi najskuteczniejszymi, w jaki sposób utrzymać zaufanie obywateli do instytucji publicznych, w jaki sposób komunikować się ze społeczeństwem, a zwłaszcza z młodymi ludźmi.

Delegacja NIK, wspólnie z przedstawicielami Urzędu Kontrolera Państwowego i Rzecznika Praw Obywatelskich Państwa Izrael, poprowadziła warsztaty poświęcone dylematom etycznym, z którymi spotykają się współcześnie pracownicy NOK, takimi jak: prawo do prywatności

a pełnienie funkcji niezależnego i obiektywnego kontrolera; wykorzystanie informacji dostępnych dzięki najnowszym technologiom; sposób korzystania z mediów społecznościowych. Wyniki warsztatów są obecnie opracowywane wraz ze stroną izraelską i zostaną przedstawione na forum EUROSAT.

Kolejny Kongres Młodych „YES” okazał się sukcesem. W jego trakcie młodsze pokolenie pracowników najwyższych organów kontroli wypracowało rekomendacje, które dotyczą wielu aspektów funkcjonowania tych instytucji. Zostaną one przesłane do Zarządu EUROSAT w celu poddania pod rozagę ich uwzględnienia w działaniach i inicjatywach podejmowanych przez tę organizację. W czasie kongresu uzgodniono również potrzebę kontynuacji zaangażowania młodszych pracowników NOK w międzynarodowej dyskusji nad przyszłą rolą NOK. Można zatem się spodziewać, że idea wymiany pomysłów i doświadczeń pomiędzy młodszymi pracownikami NOK będzie istotnym forum współpracy koordynowanej w ramach EUROSAT.

Delegacja NIK: MARCIN BLAJDA,
HUBERT CICHOCKI,
AGNIESZKA MORAWSKA

Z życia NIK

97. ROCZNICA POWOŁANIA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI



Kierownictwo i pracownicy NIK oraz zaproszeni goście wzięli udział w obchodach 97. rocznicy utworzenia Izby. Uroczystości rozpoczęły się od złożenia wieńców pod pomnikami Marszałka Józefa Piłsudskiego i premiera Ignacego Jana Paderewskiego. Hołd oddali im prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski, wiceprezesa Mieczysław Łuczak i Jacek Uczkiewicz oraz dyrektor generalny Andrzej Styczeń, a także przedstawi-

ciele Związku Zawodowego Pracowników NIK i delegaci Izby. Uroczystość odbyła się przy dźwiękach werbli, w asyście żołnierzy.

Następnie, na Cmentarzu Wojskowym na Powązkach złożono kwiaty pod pomnikiem ofiar katastrofy smoleńskiej, a także na grobach byłych pracowników NIK, którzy zginęli w tej katastrofie: Władysława Stasiaka, Aleksandra Szczygły oraz Sławomira Skrzypka. Uczczono także pamięć pierwszego prezesa Najwyższej Izby Kontroli Państwa Józefa Higersbergera, składając wieńce na jego grobie na Starych Powązkach.

Jak co roku, odprawiona została msza święta w kościele św. Aleksandra na Placu Trzech Krzyży w intencji pracowników NIK, którą celebrował arcybiskup metropolita warszawski kardynał Kazimierz Nycz.

Z okazji jubileuszu w centrali NIK odbyło się seminarium w hołdzie pamięci tragicznie zmarłych Prezesów NIK pt. „Główne nurty badawcze w twórczości naukowej Profesorów Lecha Kaczyńskiego oraz Waleriana Pańki”.

W seminarium udział wzięli m.in. przedstawiciele parlamentu, rządu, wyższych uczelni, rodzin byłych prezesów oraz kierownictwo i pracownicy NIK. Naradę otworzył prezes Krzysztof Kwiatkowski wspominając swoich wielkich poprzedników: Józefa Higersbergera, Waleriana Pańkę i Lecha Kaczyńskiego. Następnie zaprezentowano dwa referaty¹: z dorobkiem naukowym Profesora Waleriana Pańki zapoznała zebranych prof. Teresa Kurowska, a referat o spuściźnie naukowej Profesora Lecha Kaczyńskiego przygotował prof. Jakub Stelina.

Dokonania naukowe Profesorów Waleriana Pańki i Lecha Kaczyńskiego podsumował profesor Andrzej Zybertowicz, doradca społeczny Prezydenta RP: „Mamy do czynienia z dwiema twierdzami – z twierdzą zaszczytów akademickich i twierdzą zaszczytów politycznych. W tym przypadku obaj Profesorowie obie te twierdze zdobyli”.

Podczas seminarium odczytano także list marszałka Sejmu Marka Kuchcińskiego, w którym przekazał gratulacje i słowa uznania wszystkim, którzy pielęgnują historyczne dziedzictwo NIK.

Uroczystości zakończyło złożenie kwiatów pod tablicami upamiętniającymi Lecha Kaczyńskiego, Waleriana Pańkę i Józefa Higersbergera.

(red.)



Fot. na s. 181 i 182 Marek Brzeziński, NIK

Prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski 8 lutego 2016 roku w siedzibie Izby otwiera seminarium poświęcone zmarłym Prezesom NIK – Profesorom Walerianowi Pańce i Lechowi Kaczyńskiemu.

¹ Referaty będą opublikowane w numerze 2/2016 „Kontroli Państwowej”.

WSPOMAGANIE INFORMATYCZNE KONTROLI

Najwyższa Izba Kontroli, przy współudziale Instytutu Audytorów Wewnętrznych IIA Polska, zorganizowała 15 grudnia ubiegłego roku konferencję pn. „Zastosowanie narzędzi wspomagania informatycznego kontroli (CAATs) w działalności kontrolnej i audytorskiej instytucji sektora publicznego w Polsce”. Do udziału w niej zaproszono podmioty odpowiedzialne za przeprowadzanie kontroli i audytu w Polsce, a w szczególności Ministerstwo Finansów, Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, regionalne izby obrachunkowe, Krajową Izbę Biegłych i Rewidentów oraz audytorów wielu instytucji administracji centralnej. W konferencji wziął udział prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski oraz wiceprezes NIK Jacek Uczkiewicz.

Celem spotkania była wymiana doświadczeń w zakresie stosowania technik informatycznych w praktyce kontrolnej i audytorskiej oraz informacji o pracach i projektach mających wpływ na przeprowadzanie e-kontroli w przyszłości, a także nawiązanie współpracy pomiędzy zespołami specjalistów z różnych instytucji kontrolnych.

Konferencja została zorganizowana po prawie 15 latach od pierwszych inicjatyw NIK w zakresie zastosowań CAATs (zakup narzędzi, organizacja w NIK międzynarodowego seminarium Komitetu Szkoleniowego EUROSAI), a więc w zupełnie nowych uwarunkowaniach. O ile bowiem 15 lat temu wykorzystanie CAATs było w Polsce dość odosobnione, o tyle aktualnie, wobec powszechnej cyfryzacji procesów i obszarów będących przedmiotem audytu i kontroli oraz szerokiej dostępności różnych zasobów informacyjnych dotyczących funkcjonowania jednostek sektora publicznego, stosowanie CAATs staje się coraz częściej codzienną praktyką i koniecznością. Tym bardziej cenna wydaje się wobec tego dyskusja doświadczonych praktyków o problemach, sposobach ich rozwiązywania i perspektywach.

Konferencję podzielono tematycznie na cztery części.

- Część pierwsza dotyczyła problemów i wyzwań, przed jakimi stoi audyt wewnętrzny. W części tej wystąpili: prezes IIA Polska Sebastian Burgemejster z referatem dotyczącym planowania strategicznego funkcji audytu w obliczu wyzwań XXI wieku oraz Mariusz Jedynak i Łukasz Borowski (dyrektor i zastępca dyrektora Departamentu Audytu ZUS) z referatem dotyczącym praktycznego wykorzystania przez audyt wewnętrzny rozwiązań analitycznych w ramach różnych obszarów operacyjnych, wspomagających i zarządzających ZUS.
- Część druga dotyczyła rozwoju, dostępności i wykorzystania zasobów informacyjnych w jednostkach kontrolowanych i zasobów o tych jednostkach. Zaprezentowane zostały referaty na temat: funkcji obsługi sprawozdawczości w Systemie Obsługi Budżetu Państwa – Trezor (Justyna Adamczyk – główny księgowy budżetu państwa); koncepcji i stanu prac nad wdrożeniem tak zwanego jednolitego pliku kontrolnego (przedstawiciele pionu kontroli skarbowej Ministerstwa Finansów: Przemysław Krawczyk – zastępca dyrektora departamentu i Jarosław Oleśniewicz – inspektor kontroli skarbowej)

oraz wykorzystania w działalności kontrolnej Informatycznego Systemu Zarządzania Budżetami JST – Besti@ (Adam Głębski – zastępca naczelnika RIO w Łodzi).

- Część trzecia poświęcona była praktycznemu wykorzystaniu narzędzi wsparcia informatycznego kontroli. W tej części prezes RIO w Krakowie Janusz Kot zaprezentował doświadczenia RIO w zakresie wykorzystania programu ACL w kontrolach gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, a Wiesław Karliński – odpowiedzialny za koordynację wsparcia informatycznego i analitycznego kontroli w NIK – przedstawił doświadczenia NIK w stosowaniu narzędzi CAATs na różnych etapach i w różnych rodzajach kontroli NIK, z uwzględnieniem ewolucyjnych zmian.
- Część czwartą stanowiła otwarta dyskusja na temat problemów, rozwiązań i rekomendacji zmierzających do poprawy skuteczności wykorzystania narzędzi CAATs w praktyce kontrolnej.

Materiały konferencyjne planuje się opublikować w otwartym wydawnictwie, w pierwszym kwartale bieżącego roku.

dr WIESŁAW KARLIŃSKI, NIK

EKSPERCI O POPRAWIE BEZPIECZEŃSTWA NA DROGACH

Podczas zorganizowanej w Najwyższej Izbie Kontroli 18 lutego br. konferencji „Bezpieczny transport” zaprezentowano trzy raporty dotyczące sytuacji na polskich drogach. Wyniki badań NIK uzupełniły głosy ekspertów z Banku Światowego oraz Inicjatywy Sekretarza Generalnego ONZ Global Compact w Polsce. W debacie wzięli udział wybitni specjaliści z kraju i zagranicy zajmujący się tematem bezpieczeństwa ruchu drogowego, którzy nie tylko ocenili sytuację na polskich drogach, ale i zaproponowali konkretne rozwiązania, które ich zdaniem, powinny się u nas sprawdzić. Prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski zaprezentował najnowszy raport NIK dotyczący funkcjonowania systemu gromadzenia i wykorzystywania danych o bezpieczeństwie ruchu drogowego. Zdaniem ekspertów Najwyższej Izby Kontroli w Polsce taki system praktycznie nie funkcjonuje. Lokalne i regionalne systemy nie tworzą spójnej całości pozwalającej na zarządzanie bezpieczeństwem ruchu drogowego na poziomie krajowym. Natomiast opracowany przez Krajową Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego z pomocą wielu krajowych ekspertów ds. bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz Banku Światowego, Narodowy Program przewiduje, że do 2020 r. liczba ofiar śmiertelnych w Polsce powinna zostać zmniejszona o 50% (czyli nie więcej niż 1 953 ofiar śmiertelnych w 2020 r.), a liczba osób rannych w wypadkach zredukowana o 40% w porównaniu z 2010 r.

(red.)

Sygnały o książkach

Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych

Ewa Kulińska, Agnieszka Dornfeld, DIFIN, Warszawa 2015, s. 160.

Zarządzanie ściśle wiąże się z podejmowaniem decyzji, te zaś nieuchronnie niosą ze sobą ryzyko popełnienia błędu. Poziom ryzyka w procesie decyzyjnym powinien być jednak czynnikiem kontrolowanym, co stanowi istotę funkcjonowania kontroli zarządczej, która pozwala ryzyko zracjonalizować i ograniczać. Książka przedstawia model referencyjny, na który składają się poszczególne etapy kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych. W pierwszym rozdziale scharakteryzowano sektor finansów publicznych w Polsce w kontekście bogatej literatury poświęconej temu zagadnieniu. W rozdziale drugim opisano fenomen kontroli zarządczej na tle dorobku nauki o zarządzaniu. Rozdział trzeci poświęcony jest wdrażaniu kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych. Wyjaśniona tu także została różnica między kontrolą zarządczą a kontrolą finansową. W rozdziale czwartym analizie poddano wdrażanie referencyjnego modelu kontroli zarządczej w urzędach jednostek sektora finansów publicznych.

Kontrola finansowania komitetów wyborczych. Zagadnienia prawnoadministracyjne

Tomasz Gąsior, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 355.

W państwie demokratycznym prawomocność i legalność instytucji władzy zależy od praworządnego i uczciwego przebiegu procesu wyborczego. Z kolei warunkiem legalności wyborów jest właściwe działanie komitetów wyborczych i ich zgodne z prawem finansowanie. By tak się działo, pozyskiwanie przez te komitety środków finansowych oraz sposób ich wydawania muszą podlegać rzetelnej i wielostronnej kontroli ze strony powołanych do tego organów państwowych. Autor publikacji skupił się na badaniu aktywności zarówno komitetów wyborczych, jak i podmiotów kontrolujących postępowanie tych komitetów w kontekście przepisów prawa. W pierwszym rozdziale wskazał na znaczenie kontroli procesu wyborczego, w drugim na kluczową rolę komitetów wyborczych

w tym procesie. W rozdziale trzecim przedstawił funkcję, strukturę i charakter prawny komitetów. Następny rozdział dotyczy przestrzegania zasady jawności w pozyskiwaniu i wydawaniu przez komitety środków finansowych, pochodzących w dużej mierze z budżetu państwa. Ostatnie dwa rozdziały poświęcone są podmiotom uprawnionym do podejmowania działań kontrolnych dotyczących działalności finansowej komitetów wyborczych. Jednym z nich jest Najwyższa Izba Kontroli.

Podatki od nieruchomości a polityka podatkowa gmin w Polsce

Paweł Felis, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2015, s. 230.

System opodatkowania nieruchomości w Polsce przedstawiony został na tle struktury dochodów lokalnych, w zakresie których prowadzona jest samorządowa polityka podatkowa. Pierwsza z czterech części rozprawy dotyczy podatków majątkowych, głównie podatku od majątku nieruchomego. Autor skoncentrował się na istocie tego typu podatku, jego prawnym uzasadnieniu oraz społecznych i ekonomicznych konsekwencjach. Rozdział drugi zawiera analizę systemu podatków lokalnych oraz roli podatków od nieruchomości w tym systemie. W następnym rozdziale omówione zostały najważniejsze elementy konstrukcji podatku od nieruchomości, podatku rolnego oraz podatku leśnego. Zdaniem autora podatki te, mimo że prawnie regulowane są przez różne ustawy, powinny być analizowane łącznie. Rozdział czwarty prezentuje wyniki badań empirycznych polityki podatkowej władz gminnych w Polsce w latach 2007–2013, wraz z generalnymi wnioskami.

Korupcja w (prywatnym) sektorze gospodarczym. Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa

Jacek Bil, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2015, s. 238.

Korupcja zwykle dostrzegana jest przede wszystkim na styku prywatnego biznesu i administracji publicznej, gdzie kupowane są korzystne dla oligarchów i przedsiębiorców decyzje urzędników. Książka dotyczy mniej nagłościonej strefy działań korupcyjnych, tj. relacji między podmiotami gospodarczymi. Każdy z sześciu rozdziałów dotyczy innego aspektu korupcji gospodarczej. Pierwszy diagnozuje ją jako zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa, drugi zawiera definicje pojęć takich, jak: korupcja, korupcja gospodarcza, pole działań korupcyjnych, podmiot przestępstwa korupcji. Trzeci rozdział jest analizą fenomenu korupcji w kontekście prawa międzynarodowego. Pozostałe rozdziały odnoszą się do empirii działań korupcyjnych: faktycznej skali korupcji gospodarczej w Polsce, konkretnych przypadków na podstawie procesowych aktów oskarżenia, zapobiegania i zwalczania tej patologii.

Contents

Auditing 8

ANNA OLESIEWICZ – ed.: Annual Work Plan of the Supreme Audit Office 8

“Annual Work Plan of the Supreme Audit Office for the Year 2016”, adopted by the Council of NIK on 26th October 2015, comprises 100 audits, including: the audit of the state budget execution in 2015 in over 100 budget parts and selected auditees whose financial plans are included in the Budget Act; the audit of the execution of the monetary policy guidelines in 2015; four financial audits of the European Organisation for Nuclear Research and the Council of Europe for 2015 and 2016, which are part of international obligations of NIK (following a competition, the Supreme Audit Office was appointed external auditor of these two organisations); and 94 other planned audits. All audit proposals were classified according to the main government administration departments, the state functions according to COFOG, horizontal and sectoral risk, and audit type. The largest number of audits (according to government administration departments) have been planned in the following sections: public administration (14 audits, which equals to 15 percent of all audits included in the plan for 2016), health (13 audits, i.e. 13 percent of all planned audits) and education (nine audits, i.e. 9 percent). Audits that will be conducted in these three sectors constitute 37 percent of all audits included in NIK’s work plan for 2016.

JACEK MAZUR: *De Lege Ferenda* Proposals Formulated by NIK – in Comparison with Experience of Other SAIs 28

As a result of their audits, Supreme Audit Institutions (SAIs) formulate proposals addressed to auditees and other relevant entities. These may include proposals suggesting a need to change the binding legal acts or to issue new acts (*de lege ferenda* proposals). In his article, the author describes how NIK develops such proposals in comparison with practices of other SAIs, as well as the activities aimed at providing the quality and effectiveness of such proposals, for instance, by their appropriate formulation, by making a register of proposals, by including the list of proposals in the annual activity report of NIK, and by analysing how *de lege ferenda* proposals have been used while meeting with representatives of the parliament and the government. The article concludes with the issue of the role of NIK in the law-making process.

**MARCIN GUBAŁA: Example of the Right of Legislative Inspiration
– Article 11a of the Act on the Supreme Audit Office** 54

In his article, the author presents an analysis of the provisions of Article 11a of the Act on the Supreme Audit Office. This regulation sets forth the right of legislative inspiration, namely a normative construct that allows to inspire other bodies in the area of legislative activities. The article presents the essence of legislative inspiration, especially as compared to other notions related to launching of legislative works. It also discusses the provision of Article 11a of the Act from the perspective of the way in which it allows for influencing a potential legislative process. The article depicts two aspects: the formal aspect (that refers to the proceedings aimed at formulating a legislative proposal) and the material aspect (that refers to the subject matter of the outcome of the activities that constitute the execution of the right of legislative inspiration).

**TOMASZ FRĄTCZAK: Looking for Factors that Influence Audit Quality
– Patterns of Behaviours that Improve Audit Quality** 68

Audit statements of audit institutions and reports of consulting companies provide a multidimensional picture of the quality of tasks performed by the auditees. Both the persons responsible for the functioning of public sector entities, and the stakeholders of public companies would like the picture presented by auditors to be of the best quality possible, to depict the reality as it is, and to provide constructive conclusions. These are the expectations, but the practice may differ, which has been frequently proven in the literature on the subject. It seems worthwhile then to take a look at the quality of audits, the factors that influence the quality of work of those who audit the work done by others, which institutions support audit quality management systems, etc. These issues have been discussed in this article that was developed on the basis of the review of the most prestigious magazines and widely quoted articles dedicated to management, business and finance.

FINDINGS OF NIK AUDITS 83

**ELŻBIETA MATUSZEWSKA, PAWEŁ ADAMOWICZ: Coordination
of the Family Policy in Poland – Can We Prevent Adverse
Demographic Changes?** 83

The family policy is an issue of vital importance to the future of the state, that is why it is the subject of one of the two priority audits of NIK. The basic objective of this audit was to evaluate the development and implementation of the family policy in Poland, focusing on the issues related to the programming and management of the instruments for family support and their effectiveness, as well as on the coordination of activities in this area. In their article, the authors present the detailed findings of the audit.

KATARZYNA PAPIŃSKA: Hunting Management – Protection of Game ____ 106

The audit covered almost all stages of the hunting management, starting with administrative activities, such as division of regions into hunting districts and categorisation thereof, leasing of hunting districts and their management transfer, as well as calculation and distribution of rent for their use. The issues related directly to hunting have also been audited, such as the regularity and realisation of annual hunting plans, documentation of hunting, realisation of statutory objectives by game protection centres, securing of the State Treasury's and citizens' interests with regard to damages due to hunting, analysis of financial results of hunting management, the functioning of the State Hunting Guard, and the supervision of hunting.

OTHER AUDITS OF NIK _____ 118

Audit Findings Published in December 2015 and January 2016 – ed. ____ 118

In this section, we present the audits that the Supreme Audit Office completed in the selected areas and that have been published in the form of pronouncements on audit results. In this issue of our bimonthly, we discuss the following audits: construction investments of higher education institutions; horse races; activities related to cooperation with the Polish community abroad; access to school textbooks; access to postal services; organisation and financing of training; draining of mines; location and construction of facilities of mobile communications stations; coal gasification; privatisation of selected State Treasury companies; digitalisation of the radio; full-time doctoral studies; agrochemical services in the agriculture; activities of the public administration in cases when there is a threat of depriving parents of custody of their children; professional training; construction of cycling routes; services related to delivering court messages.

State and Society _____ 122

MIROSŁAW STEC, MAREK MAĆZYŃSKI: Scope and Nature of Regional Self-Government Tasks versus Public Utility Sphere _____ 122

The basic objective of the self-government of a region is to create economic development that leads to the region's civilizational development. The basic tasks of this self-government, set out in Article 11 of the Act on Regional Self-Government (Polish: *usw*) are considered its own tasks and are considered public utility in nature. The self-government of a region is then allowed to use various legal instruments to realise these tasks, including commercial law capital companies, especially limited liability companies and public companies which can take the form of regional development agencies, regional guarantee funds and regional loan funds.

HUBERT CICHOCKI, KAMIL MOSER: Leaseback as a Form of Financing of Local Self-Government Units – Use of Non-Standard Financial Instruments 144

Since 2014, each local self-government unit is obliged to comply with the individual limit of allowed budget burden related to payments on deficit servicing, set out in Article 243 (1) of the Act on Public Finance. Many self-governments have already reached the threshold of the allowed indebtedness set by this indicator. As a result, local authorities of some self-governments decide to use financial operations that allow for circumventing this limit in order to use the EU funds from the new financial perspective for 2014–2020. Leaseback is one of these instruments.

ARKADIUSZ SIWEK: Creating and Joining Capital Commercial Companies – Activity of Regional Self-Government 160

In the public utility area, the self-government of a region is entitled to establish capital commercial and to join them, without any restrictions. While outside the public utility area, self-governments of regions can establish capital commercial companies only if their performance is to consist in the activities listed in Article 13 (2) of the Act on the Regional Self-Government. Therefore the basic issue that determines the possibility to establish a limited liability company or a public company by a self-governmental region is to define and distinguish between public utility area and non-public utility area in the activities of this self-government.

International Cooperation 173

PAWEŁ BANAŚ: First Year of NIK's Audit in the Council of Europe – NIK's Opinions on Financial Statements and Advice for the Future 173

The first task of NIK as the external auditor of the Council of Europe was to carry out a financial audit for the financial year 2014. The audit comprised, among others, the consolidated financial statement and the statement on the budget execution. NIK gave a positive opinion on all the statements, following a series of corrections proposed by the audit team and implemented by the Council of Europe.

JACEK MAZUR: Restoring Trust in EU Public Finances – Value of Audit Insights 176

Two globally renowned audit companies: the Institute of Chartered Accountants in England and Wales and PwC (former PricewaterhouseCoopers) have been organising, since 2013, a series of seminars *Sustainable public finances – EU perspectives*. On 15th February 2016, the debate was held entitled *Restoring trust in EU public finances*

– *the value of audit insights*, with the participation of representatives of, among others, the European Parliament, the European Commission, the European Court of Auditors, NIK, the SAI of the Netherlands, the Ministry of Finance of the Czech Republic, audit firms and experts.

Second Young EUROSAI Congress “YES” – Recommendations for EUROSAI
 – ed. Marcin Blajda, Hubert Cichocki, Agnieszka Morawska _____ 179

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 Kutyla participated, and delivered a speech on the relations between NIK and the Polish Parliament.

NIK in Brief _____ 181

97th Anniversary of the Establishment of the Supreme Audit Office – ed. _____ 181

This year is the year of the 97th anniversary of the establishment of the Supreme Chamber of State Audit, upon the decree by Head of State Marshal Józef Piłsudski. On this occasion, a seminar was held in the headquarters of NIK, in tribute to late Professor Lech Kaczyński and late Professor Walerian Pańko during which their scientific achievements were discussed.

IT Support for Audit, Conference at NIK – Wiesław Karliński _____ 183

NIK, in cooperation with the Institute of Internal Auditors IIA Polska organised, on 15th December 2015, the conference entitled *Use of IT audit support tools (CAATs) in audits in public sector institutions in Poland*. Entities responsible for auditing in Poland were invited to participate in the conference.

Experts on the Improvement of Road Safety – ed. _____ 184

During the conference organized by the Supreme Audit Office (NIK) eminent experts discussed the situation on Polish roads and proposed solutions that could improve traffic safety.

Notes About New Books _____ 185

Information for Subscribers _____ 192

Information for Readers and Authors _____ 193

PRZYPOMINAMY O PRENUMERACIE

Szanowni Prenumeratory!

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 trzyetapowej oceny, pismo otrzymało 7 punktów za artykuł naukowy wydrukowany w naszym dwumiesięczniku, co plasuje nas wśród wysoko ocenionych tytułów wyszczególnionych w części B wykazu – nieposiadających współczynnika IF (*impact factor*), który jest publikowany w *Journal Citation Report*. Komunikat w tej sprawie Minister wydał 18 grudnia 2015 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, od 2015 – trzyetapowym. 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 6 kryteriów, poczynając m.in. od stabilności wydawniczej, naukowego charakteru publikacji, przyjętej procedury recenzowania, uwzględniającej m.in. zachowanie pisemności, określonych sposobów oceny artykułu, poszanowania zasady *double-blind review process* etc., przez wdrożenie procedury zabezpieczającej oryginalność publikacji – *ghostwriting*, a na posiadaniu strony internetowej i ujawnianiu listy współpracujących recenzentów skończywszy. „Kontrola Państwowa” sprostала wszystkim tym wymaganiom, choć przejście do następnego etapu zapewnia spełnienie już 5 z nich.

W drugim etapie oceny uwzględnia się 11 szczegółowych parametrów, do których zaliczono m.in.: indeks cytowań PIF, 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.

W trzecim etapie zespół oceniający może przyznać dodatkowe punkty na podstawie oceny czasopisma w środowisku naukowym, spełnienia standardów etycznych, wydawniczych, wkładu w naukę polską, naukę światową oraz innych kryteriów oceny eksperckiej przyjętych przez zespół.

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/regularyność/stabilność rynkowa oraz jakość techniczna. Obecnie JML obejmuje przeszło 6000 czasopism.

Zasady publikowania w „Kontroli Państwowej”

1. Przyjmujemy do publikacji teksty naukowe, przeglądowe i pogładowe, poświęcone problematyce związanej z profilem czasopisma – szeroko rozumianej kontroli i audytowi oraz artykuły o pokrewnej tematyce.
2. Nie przyjmujemy artykułów opublikowanych w innych wydawnictwach.
3. Publikowane są jedynie te artykuły, które uzyskały pozytywne recenzje dwóch niezależnych recenzentów, zgodnie z przyjętymi w piśmie kryteriami: znaczenia podjętego tematu oraz zgodności tematyki z profilem pisma; nowatorskiego ujęcia problematyki; wartości merytorycznej. Warunkiem publikacji jest uwzględnienie zgłoszonych przez recenzentów uwag i poprawek.
4. Recenzentami są członkowie Komitetu Redakcyjnego (lista recenzentów znajduje się w zakładce „Komitet Redakcyjny” oraz w każdym wydaniu papierowym, na s. 2). Zgodnie z modelem „double-blind review process” autorzy i recenzenci nie znają swoich tożsamości. Recenzja zawiera jednoznaczny wniosek dotyczący warunków dopuszczenia artykułu do publikacji lub odrzucenia.

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 lutym 2016 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