listopad grudzień
2016
6

KONTROLA PAŃSTWOWA

AGNIESZKA LISZEWSKA

Prawnokarna ochrona funkcjonariuszy publicznych

ARTUR URBAN

Budowa domów wielorodzinnych
wraz z infrastrukturą towarzyszącą

STANISŁAW DZIWISZ

System szczepień ochronnych dzieci

WOJCIECH ROBACZYŃSKI

Umowna modyfikacja zamówienia publicznego

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 6 (371) – LISTOPAD – GRUDZIEŃ

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. WSIiZ w Rzeszowie
Małgorzata Niezgódka-Medek, sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego
Andrzej Panasiuk, dr hab., dyrektor Delegatury NIK w Warszawie, prof. Uniwersytetu w Białymstoku
Marzena Repetowska-Nyc, redaktor naczelna „Kontroli Państwowej"
Czesława Rudzka-Lorentz, dr, em. radca prezesa NIK
Janusz Witkowski, prof. dr hab., Wyższa Szkoła Ekonomii, Prawa i Nauk Medycznych w Kielcach
Zbigniew Wrona, dr, radca prezesa NIK, p.o. dyrektora Departamentu Prawnego i Orzecznictwa Kontrolnego NIK
Marek Zająkała, dyrektor Departamentu Obrony Narodowej NIK

REDAKCJA

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

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

Adres redakcji

Najwyższa Izba Kontroli, 02-056 Warszawa, ul. Filtrowa 57

Nasz adres w Internecie

e-mail: kpred@nik.gov.pl
http://www.nik.gov.pl

„Kontrola Państwowa", ukazująca się nieprzerwanie od 1956 r., 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. 197.

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

Świąt Bożego Narodzenia
pełnych miłości, wiary i nadziei
oraz szczęścia i samych sukcesów
w każdym dniu nadchodzącego
Nowego Roku 2017

Czytelnikom i Autorom
życzy redakcja

Spis treści

Kontrola i audyt 8

AGNIESZKA LISZEWSKA: Prawnokarna ochrona funkcjonariuszy publicznych. Zakres podmiotowy ochrony 8

W ramach prawnokarnej ochrony działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego ustawodawca słusznie powiązał szczególną ochronę funkcjonariusza publicznego z jego odpowiedzialnością za przestępstwa indywidualne. Odpowiedzialność ta nie dotyczy już jednak osób korzystających z ochrony przewidzianej dla funkcjonariuszy, ale niewymienionych w art. 115 § 13 Kodeksu karnego, co budzi uzasadnione wątpliwości. Na krytyczną ocenę zasługuje także brak korelacji między szczególną odpowiedzialnością, jakiej na równi z funkcjonariuszami podlegają inne osoby pełniące funkcje publiczne a zapewnieniem im odpowiednio takiej samej ochrony. W artykule poruszony został także problem zakresu zastosowania do osób niebędących funkcjonariuszami publicznymi szczególnej ochrony związanej z bezprawnym zamachem, podjętym z powodu wykonywanego zawodu albo zajmowanego stanowiska (art. 231a k.k.).

MARIUSZ MACIEJEWSKI: Kontrola i nadzór na podstawie ryzyka. Podejścia stosowane w nadzorze i kontroli 21

Metoda nadzoru na podstawie ryzyka (NPR), opracowana przez amerykański nadzór bankowy, jest w swojej istocie metodą uniwersalną, którą z powodzeniem można stosować w innych obszarach. Ze względu na duże światowe doświadczenie w tym zakresie oraz zaawansowanie tej metody warto przyjrzeć się stosowaniu NPR na rynku finansowym i rozważyć, w jakich innych obszarach może znaleźć zastosowanie oraz w jakim zakresie i w jaki sposób można dokonać jej przeniesienia. Tym bardziej, że ostatnio pojawił się projekt nałożenia na niektóre organy publiczne obowiązkowego jej stosowania, co spotkało się z bardzo dużym sprzeciwem ze strony niektórych organów kontrolnych. Od kilku lat w kierunku realizacji swoich zadań na podstawie analizy ryzyka zmierza także Najwyższa Izba Kontroli, co wyraźnie widać w planach kontroli i opracowaniach publikowanych przez NIK.

JÓZEF MINKOWSKI: Plany pracy NIK w latach 2012–2016. Kierunki i priorytety kontroli, strategiczne ryzyko 38

Plany pracy NIK na lata 2012–2016 były opracowywane przy uwzględnieniu określonych uwarunkowań społeczno-ekonomicznych w rozwoju gospodarczym i społecznym kraju. Stabilność finansowa została uznana za podstawowy czynnik umożliwiający poprawę warunków życia obywateli. Przy formułowaniu tych uwarunkowań można wyodrębnić dwie fazy. W trakcie pierwszej, dotyczącej lat 2012–2013, nacisk kładziono na problematykę związaną między innymi z deficytem budżetowym, infrastrukturą, otoczeniem biznesu, edukacją narodową, aktywnością zawodową ludności, demografią, działalnością badawczo-rozwojową i bezpieczeństwem obywateli, Druga faza, obejmująca lata 2014–2016, to uwypuklenie w kierunkach kontroli zagadnień dotyczących poprawy warunków życia obywateli oraz efektywnego zarządzania majątkiem publicznym, edukacji narodowej oraz opieki medycznej. W tym okresie miały miejsce istotne zmiany dotyczące metodyki opracowywania rocznych planów pracy.

USTALENIA KONTROLI NIK 51

PAWEŁ ADAMOWICZ: Program „Karta dużej rodziny" – polityka prorodzinna państwa 51

W 2015 r. Najwyższa Izba Kontroli podjęła, z własnej inicjatywy, kontrolę dotyczącą Karty Dużej Rodziny jako elementu polityki prorodzinnej państwa. Skontrolowano Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, jako jednostkę odpowiedzialną za wdrożenie i koordynację zadań wynikających z ustawy o Karcie Dużej Rodziny z 5 grudnia 2014 r. Badania przeprowadzono również w 18 miastach, w których wprowadzono zarówno lokalną, jak i ogólnopolską Kartę. NIK oceniła przygotowanie, wdrożenie oraz działania związane z funkcjonalnością tych rozwiązań jako instrumentów wsparcia rodzin wielodzietnych, zarówno w odniesieniu do ogólnopolskiej Karty, jak również do uprawnień wprowadzonych na poziomie lokalnym.

ARTUR URBAN: Budowa domów wielorodzinnych wraz z infrastrukturą towarzyszącą – zachowanie ładu przestrzennego 66

Celem kontroli była ocena wykonywania zadań przez organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego w zakresie dotyczącym budowy oraz użytkowania obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego w latach 2013–2015. Badanie przeprowadzono w sześciu urzędach miast, obsługujących organy administracji architektoniczno-budowlanej (prezydentów miast), oraz sześciu powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego, pełniących funkcję aparatu pomocniczego powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego. Artykuł przedstawia szczegółowe wyniki kontroli.

JOLANTA NOWAK, PRZEMYSŁAW SZEWCZYK: Oczyszczanie kraju z azbestu – realizacja programu na lata 2009–2032 77

Azbest jest zaliczany do substancji o udowodnionym działaniu rakotwórczym, będącym wynikiem wdychania włókien zawieszonych w powietrzu. Produkcja wyrobów z tego materiału została zakazana w Polsce w 1999 r. Powstał także rządowy program, którego celem jest usunięcie z naszego kraju azbestu i wyrobów go zawierających do 2032 r. W 2015 r. Najwyższa Izba Kontroli zbadała realizację zadań określonych w tym programie, jak i programach poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego (JST) oraz prawidłowość wykonywania zadań nałożonych w tym w zakresie na właścicieli, użytkowników wieczystych i zarządców nieruchomości przez Ministerstwo Gospodarki, JST oraz oddziały terenowe Agencji Nieruchomości Rolnych w latach 2009–2015.

STANISŁAW DZIWISZ: System szczepień ochronnych dzieci – szczepienia jako profilaktyka chorób zakaźnych 91

Szczepienia ochronne są najskuteczniejszą znaną profilaktyką chorób zakaźnych. Mają zapobiegać zachorowaniom na choroby zakaźne, jak również kształtować odporność całej populacji, co zapewni ochronę także tym osobom, które ze względu na zdrowotne przeciwskazania nie mogły zostać zaszczepione. Aby jednak uzyskać skuteczną ochronę przed powrotem epidemii chorób zakaźnych, niezbędne jest utrzymanie wysokiego odsetka ludzi zaszczepionych. Dlatego też budzi niepokój rozwijająca się w całej Europie tendencja do nieszczepienia dzieci, której przyczyną jest przede wszystkim obawa, że szczepionka może negatywnie wpłynąć na zdrowie i prawidłowy rozwój dziecka.

POZOSTAŁE KONTROLE NIK 99

Wyniki przekazane do publikacji w październiku i listopadzie 2016 r. – red. 99

Rubryka sygnalizuje zakończenie przez Najwyższą Izbę Kontroli badań w wybranych obszarach i opublikowanie ich w formie „Informacji o wynikach kontroli". W tym numerze piszemy o kontroli: policyjnych izb dziecka; bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów; inwestycji drogowych; Regionalnych Programów Operacyjnych; operacji finansowych stosowanych przez jednostki samorządu terytorialnego; Pakietu energetyczno-klimatycznego; ośrodków innowacji; promocji gospodarczej Polski; szkolenia młodzieży uzdolnionej sportowo; systemu informacji oświatowej; realizacji programów polityki zdrowotnej; wykonywania zadań publicznych; dostępności transportu zbiorowego dla osób niepełnosprawnych; leczenia pacjentów z udarem mózgu; budowy Łódzkiej Kolei Aglomeracyjnej; outsourcingu pracowniczego; realizacji zadań Narodowego Funduszu Zdrowia; opieki przedszkolnej; gospodarki ściekowej; zarządzania cmentarzami komunalnymi.

Państwo i społeczeństwo 103

WOJCIECH ROBACZYŃSKI: Umowna modyfikacja zamówienia publicznego – nowe rozwiązania ustawowe 103

Problematyka modyfikacji stosunków umownych wynikających z zawartej umowy w sprawie zamówienia publicznego jest stale żywa zarówno w praktyce, jak i rozważaniach teoretycznych. Niewątpliwie jest to jedna z tych kwestii, w których ogniskują się sporne problemy związane ze stosowaniem podstawowych zasad rządzących zamówieniami publicznymi. Można się spodziewać, że dyskusja na temat dopuszczalności zmian umowy stanie się jeszcze bardziej nasilona w związku z nowelizacją ustawy – Prawo zamówień publicznych na podstawie ustawy z 22 czerwca 2016 r. W świetle tej nowelizacji można mówić o zasadniczej zmianie podejścia ustawodawcy, dopuszczono bowiem szereg przypadków uzasadniających zmianę umowy. W ten sposób art. 144 pzp stał się bardzo ważnym instrumentem kształtowania sytuacji prawnej stron w toku realizacji zamówienia publicznego.

HUBERT CICHOCKI, KAMIL MOSER: Motywacja w systemie zarządzania zasobami ludzkimi administracji samorządowej – regulacje dotyczące systemów motywacyjnych 122

Zmiany demograficzne, które dotykają większość społeczeństw europejskich, w tym Polski, związane są ze zmniejszaniem się liczby urodzin oraz zmianą struktury wiekowej społeczeństwa. Na te zmiany nakładają się różnice socjologiczne i kulturowe, jakie uwidaczniają się między poszczególnymi pokoleniami. Rozważając powyższe zagadnienia, należy się zastanowić, jak mogą one wpływać na jakość zarządzania w administracji publicznej. Rosnąca atrakcyjność pracy w sektorze prywatnym, konieczność ciągłego podnoszenia kwalifikacji przez pracowników sektora publicznego oraz ogólne zmniejszenie się liczby pracowników, które będzie postępować wraz z negatywnymi prognozami demograficznymi, muszą powodować pogłębioną refleksję na temat jakości zarządzania zasobami ludzkimi w sektorze publicznym, ze szczególnym uwzględnieniem czynnika motywowania pracowników, jako niezwykle istotnego elementu zarządzania.

SŁAWOMIR GRZELAK: Ropa naftowa w gospodarce światowej – znaczenie dla Polski. Popyt i ceny jako wyzwanie przyszłości przemysłu naftowego 137

Artykuł przybliża problemy związane z funkcjonowanie sektora produkcji rafineryjnej na świecie i w Polsce, przedstawia też perspektywy dla krajowych podmiotów działających w tej branży. Obie spółki, Orlen i Lotos, dysponują nowoczesnymi zakładami przetwórczymi, pozwalającymi na produkcję wyrobów umożliwiających uzyskiwanie optymalnej marży modelowej. Obie rafinerie znajdują się w korzystnym położeniu geograficznym, które zapewnia możliwość zaopatrywania w surowiec dwoma niezależnymi od siebie kanałami – ropy rosyjskiej rurociągiem „Przyjaźń" oraz różnych gatunków ropy

dostarczanych drogą morską, transportowanych przez Naftoport i system rurociągów zarządzanych przez spółkę PERN.

Współpraca międzynarodowa 150

JACEK MAZUR: Najwyższe organy kontroli UE o polityce energetycznej i klimatycznej 150

Doroczne zebranie Komitetu Kontaktowego (KK) szefów najwyższych organów kontroli (NOK) Unii Europejskiej oraz Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO) odbyło się w Bratysławie 18 i 19 października 2016 r. Prezesi zapoznali się z kontrolami NOK w dziedzinie unijnej polityki energetycznej i klimatycznej oraz pracą grup roboczych KK.

ZBYSŁAW DOBROWOLSKI: Kolaboratywne zarządzanie środkami publicznymi 162

W dniach 27–29 września 2016 r. w Bonn, w siedzibie niemieckiego NOK, odbyło się coroczne spotkanie członków Grupy Roboczej INTOSAI ds. Walki z Korupcją i Praniem Pieniędzy, podczas którego przyjęto opracowane pod kierownictwem NIK wytyczne GOV 9160, dotyczące roli organizacji publicznych, w tym najwyższych organów kontroli państwowej w promowaniu koncepcji kolaboratywnego zarządzania środkami publicznymi.

JACEK MAZUR: Przedkładanie parlamentom ocen polityki gospodarczej 167

W Rzymie 6-7 października 2016 r. odbyło się seminarium na temat niezależnych ocen polityki gospodarczej w sprawozdaniach przedkładanych krajowym parlamentom. Uczestniczyli w nim reprezentanci NOK Włoch (przewodniczący), Chorwacji, Francji, Litwy, Malty, Polski i Słowacji – członkowie sieci ekspertów Komitetu Kontaktowego szefów NOK UE. Celem spotkania była wymiana informacji i wstępna analiza problemu.

Sygnały o książkach 170

Roczny spis treści w języku polskim 172

Roczny spis treści w języku angielskim 181

Contents 191

Informacja dla Prenumeratorów 196

Informacja dla Czytelników i Autorów 197

Kontrola i audyt

Zakres podmiotowy ochrony

Prawnokarna ochrona funkcjonariuszy publicznych

Zakres podmiotowy szczególnej ochrony prawnokarnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych jest szeroki. Obejmuje on nie tylko osoby wymienione w art. 115 § 13 k.k., ale także przybrane do pomocy funkcjonariuszowi oraz inne, wskazane w przepisach pozakodeksowych. W ramach prawnokarnej ochrony działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego ustawodawca słusznie powiązał szczególną ochronę funkcjonariusza publicznego z jego odpowiedzialnością za przestępstwa indywidualne. Odpowiedzialność ta nie dotyczy już jednak osób korzystających z ochrony przewidzianej dla funkcjonariuszy, ale niewymienionych w art. 115 § 13 k.k., co budzi uzasadnione wątpliwości. Na krytyczną ocenę zasługuje także brak korelacji między szczególną odpowiedzialnością, jakiej na równi z funkcjonariuszami podlegają inne osoby pełniące funkcje publiczne a zapewnieniem im odpowiednio takiej samej ochrony. W artykule poruszony został także problem zakresu zastosowania do osób niebędących funkcjonariuszami publicznymi szczególnej ochrony związanej z bezprawnym zamachem, podjętym z powodu wykonywanego zawodu albo zajmowanego stanowiska (art. 231a k.k.).

AGNIESZKA LISZEWSKA

W rozdziale XXIX Kodeksu karnego, który zawiera typy czynów zabronionych skierowanych przeciwko działalności instytucji państwowych i samorządu terytorialnego, zostały umieszczone przepisy przewidujące szczególną ochronę prawną funkcjonariuszy publicznych przed zamachami skierowanymi na ich dobra osobiste podczas lub w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych (art. 222, 223, 224 § 2 i 3, 226 § 1 k.k.)[1]. Wskazany w tytule tego rozdziału przedmiot ochrony prawnokarnej implikował jednak umieszczenie w nim nie tylko przestępstw skierowanych przeciwko funkcjonariuszom publicznym (oraz osobom przybranym im do pomocy), ale także przestępstw, których sprawcą może być podmiot mający status funkcjonariusza publicznego albo osoby pełniącej funkcję publiczną. Pojęcie osoby pełniącej funkcję publiczną jest szersze niż pojęcie funkcjonariusza publicznego[2], jednak szczególna ochrona przewidziana w Kodeksie karnym odnosi się wprost tylko do funkcjonariuszy publicznych oraz osób przybranych im do pomocy. Można się zastanawiać nad słusznością rozwiązania eliminującego zastosowanie do osób pełniących funkcje publiczne, ale niebędących funkcjonariuszami publicznymi, przepisów przewidujących szczególną ochronę prawnokarną. Nie ulega jednak wątpliwości, że przedmiot zamachu został w przepisach tych jasno określony jako funkcjonariusz publiczny albo osoba przybrana mu do pomocy, a to z kolei oznacza, że ustawodawca nie zdecydował się na objęcie szczególną ochroną wszystkich osób pełniących funkcje publiczne. Konsekwencją tego jest brak korelacji między szczególną ochroną a szczególną odpowiedzialnością, ponieważ ochrona odnosi się do funkcjonariuszy publicznych i osób przybranych im do pomocy, zaś szczególna odpowiedzialność połączona została w pewnym zakresie także z pełnieniem funkcji publicznej przez osobę niebędącą funkcjonariuszem (chodzi przede wszystkim o odpowiedzialność za przestępstwo łapownictwa biernego, którego sprawcą może być nie tylko funkcjonariusz publiczny, ale także inna osoba wymieniona w art. 115 § 19 k.k.). Bliższa analiza przepisów pozakodeksowych prowadzi jednak do wniosku, że zakres podmiotowy szczególnej ochrony przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych i osób przybranych im do pomocy jest szerszy niż wynikałoby to ze znamion opisujących przedmiot zamachu we wskazanych wyżej typach czynów zabronionych określonych w Kodeksie karnym.

Definicja legalna pojęcia „funkcjonariusz publiczny" nadaje znaczenie tym

[1] Należy zaznaczyć, że ochrona ta rozciąga się także na mocy wymienionych przepisów na osoby przybrane do pomocy funkcjonariuszowi publicznemu.

[2] Por. art. 115 § 19 k.k., w którym znajduje się definicja legalna „osoby pełniącej funkcję publiczną". Zgodnie z tym przepisem, osobą pełniącą funkcję publiczną jest nie tylko funkcjonariusz publiczny, ale także członek organu samorządowego, osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową.

przepisom części szczególnej Kodeksu karnego, w których użyte zostało ono jako znamię czynu zabronionego. Należy w tym miejscu podkreślić, że wprowadzenie do ustawy definicji legalnej nakłada na podmioty stosujące prawo obowiązek interpretowania definiowanego pojęcia w taki sposób, aby jego znaczenie było zgodne z tą definicją, nawet gdyby jej treść językowa nie odpowiadała założeniu racjonalności prawodawcy[3]. Ustawodawca, formułując w art. 115 § 13 k.k. definicję funkcjonariusza publicznego, posłużył się w niej metodą *numerus clausus* i wskazał zamknięty katalog podmiotów, które mieszczą się w zakresie tego pojęcia[4]. Z punktu widzenia dalszych rozważań na temat podmiotowego zakresu szczególnej ochrony przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych istotne staje się przypomnienie zmiany, jakiej dokonał ustawodawca w Kodeksie karnym z 1997 r. w stosunku do definicji zawartej w art. 120 § 11 k.k. z 1969 r. Poprzednio obowiązujący przepis definiujący funkcjonariusza publicznego nie tylko wymieniał określone podmioty, ale zawierał dodatkowo klauzulę przewidującą, że miano to zyskują także osoby, które na podstawie przepisu szczególnego korzystają z ochrony przewidzianej dla funkcjonariuszy. W ten sposób, przez odesłanie do przepisów pozakodeksowych, ustawodawca rozszerzał katalog podmiotów, którym przysługiwał status funkcjonariuszy publicznych i które w związku z tym nie tylko korzystały ze szczególnej ochrony, ale podlegały także szczególnej odpowiedzialności. Po wejściu w życie Kodeksu karnego z 1997 r. i zmianie polegającej na wprowadzeniu definicji zakresowej pełnej, pozostawienie w wielu przepisach pozakodeksowych regulacji gwarantującej szczególną ochronę także innym podmiotom, niż wymienione w art. 115 § 13 k.k., stało się powodem dyskusji na temat ich statusu prawnego, tym bardziej, że podmioty te i ich działalność w niektórych wypadkach nie pozostają w związku z funkcjonowaniem instytucji państwowych albo samorządu terytorialnego[5]. Dodanie do rozdziału XXIX Kodeksu karnego art. 231a[6] w jeszcze większym stopniu skomplikowało zagadnienie podmiotowego zakresu szczególnej ochrony przysługującej funkcjonariuszom publicznym w kontekście osób niewymienionych w art. 115 § 13 k.k.

Podsumowując, należy podkreślić, że nie ulega wątpliwości, iż szczególną ochroną prawnokarną zostały objęte wszystkie osoby wymienione w art. 115 § 13 k.k.,

---

[3] J. Majewski [w:] A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, t. I, Warszawa 2012, s. 1342.

[4] W literaturze i orzecznictwie podkreśla się, że jest to definicja zakresowa pełna. Por. J. Majewski, op.cit., s. 1401-1402; J. Giezek [w:] J. Giezek (red.), *Kodeks karny. Komentarz. Część ogólna*, Warszawa 2012, s. 710; wyrok SN z 16.06.2011 r., II KK 337/10, LEX nr 847145.

[5] Osobami takimi są np.: pracownik ochrony – na podstawie art. 42 ustawy z 22.08.1997 r. o ochronie osób i mienia (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1099, ze zm.), lekarz – na podstawie art. 44 ustawy z 5.12.1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 464, ze zm.), ratownik medyczny – na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z 8.09.2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 757, ze zm.) czy pielęgniarka – na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy z 15.07.2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1251, ze zm.).

[6] Przepis dodany ustawą z 26.11.2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy o Policji (Dz.U. nr 240, poz. 1602).

a także osoby przybrane im do pomocy. Wśród podmiotów mających status funkcjonariuszy publicznych znalazły się także osoby będące pracownikami organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełnią wyłącznie czynności usługowe (art. 115 § 13 pkt 5 k.k.). Pracownicy ci korzystają wprawdzie ze szczególnej ochrony, ale ponoszą też szczególną odpowiedzialność za przestępstwa, których sprawcą może być funkcjonariusz publiczny lub osoba pełniąca funkcję publiczną[7].

Warto na marginesie zaznaczyć, że niektóre typy czynów zabronionych w sposób szczególny chronią osoby uprawnione do przeprowadzania kontroli. Artykuł 225 k.k. przewiduje odpowiedzialność karną za udaremnianie lub utrudnianie wykonania czynności służbowej przez osobę uprawnioną do przeprowadzenia kontroli w zakresie ochrony środowiska oraz inspekcji pracy, a także przez osobę upoważnioną do przeprowadzenia czynności w zakresie nadzoru i kontroli w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej lub w placówkach zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku. Analogiczny przepis znajduje się w art. 98 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[8]. Warto zauważyć, że nie chodzi tutaj o ochronę przed atakami wymierzonymi w dobra osobiste funkcjonariusza publicznego lub osoby przybranej do pomocy (por. art. 222, 223, 224 § 2 i 3, 226 § 1 k.k.), lecz wyłącznie o zapewnienie możliwości prawidłowego wykonywania czynności kontrolnych. Jeżeli udaremnianie lub utrudnianie tych czynności wiąże się ze stosowaniem przemocy lub groźby bezprawnej (czyli z atakami na osobę funkcjonariusza), to w grę wchodzi zastosowanie art. 224 § 2 i 3 k.k.

W aspekcie szczególnej ochrony prawnokarnej na równi z funkcjonariuszem publicznym traktowana jest osoba przybrana do pomocy. Wyznaczenie zakresu desygnatów tego pojęcia budzi w doktrynie wątpliwości. Jedni uważają, że jako osobę przybraną do pomocy można traktować tylko tego, kto został wyznaczony (poproszony) przez funkcjonariusza, inni obejmują zakresem tego pojęcia także osobę samorzutnie pomagającą funkcjonariuszowi, jeszcze inni stawiają dodatkowy warunek, aby pomoc została przez funkcjonariusza zaakceptowana. Wydaje się, że obecnie przeważa pogląd, iż przybraną do pomocy jest nie tylko osoba wyznaczona przez funkcjonariusza, ale także ten, kto został – choćby tylko w sposób dorozumiany – zaakceptowany przez funkcjonariusza jako osoba współdziałająca z nim przy wykonywaniu konkretnej czynności służbowej[9]. Należy przy tym podkreślić, że osoba przybrana do pomocy

---

[7] Pojęcie to, o czym była już mowa, obejmuje też funkcjonariusza publicznego (zob. przyp. 2).

[8] T.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 1096. Przepisy te stosuje się także do przypadków, gdy pokrzywdzonym jest osoba przybrana do pomocy funkcjonariuszowi publicznemu.

[9] E. Pływaczewski [w:] O. Górniok (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 675; A. Barczak-Oplustil [w:] A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Komentarz. Część szczególna*, t. 2, Warszawa 2013, s. 1077; J. Giezek [w:] J. Giezek (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 693.

funkcjonariuszowi publicznemu, korzystając ze szczególnej ochrony, nie ponosi jednocześnie szczególnej odpowiedzialności, chyba że pełni funkcję publiczną i może być w związku z tym podmiotem przestępstwa z art. 228 k.k. albo ma uprawnienia, od których ustawodawca uzależnił odpowiedzialność za niektóre czyny (np. poświadczenie nieprawdy w dokumencie – art. 271 k.k.).

Jak już wspomniano, z przepisów pozakodeksowych wynika, że szczególną ochroną prawnokarną zostały objęte – obok funkcjonariusza publicznego oraz osoby przybranej mu do pomocy – także inne podmioty. Analiza pozakodeksowych regulacji prawnych pozwala na wyodrębnienie dwóch grup takich osób. Sposób uregulowania kwestii ochrony prawnokarnej w stosunku do pierwszej z nich budzi wątpliwości z punktu widzenia uzasadnienia działań regulacyjnych ustawodawcy, ale nie rodzi w praktyce poważniejszych problemów interpretacyjnych. Chodzi o przypadki, w których przepis pozakodeksowy przyznaje *expressis verbis* prawo do szczególnej ochrony podmiotom, które należą do kategorii funkcjonariuszy publicznych na mocy art. 115 § 13 k.k., pomijając jednocześnie kwestię ich szczególnej odpowiedzialności. Jako przykłady można podać art. 2 § 1 ustawy – Prawo o notariacie[10] czy art. 23 ustawy o strażach gminnych[11]. Zarówno notariusz, jak i strażnik gminny (miejski) korzystają ze statusu funkcjonariuszy publicznych, ponieważ zostali wymienieni w art. 115 § 13 k.k. – notariusz wprost (pkt 3), a strażnik gminny jako pracownik samorządu terytorialnego (pkt 4)[12]. Korzystają zatem nie tylko ze szczególnej ochrony, ale ponoszą także odpowiedzialność za przestępstwa indywidualne, których sprawcą może być funkcjonariusz publiczny, określone zarówno w rozdziale XXIX (art. 228, 231 k.k.), jak i w innych przepisach Kodeksu karnego (np. art. 246, 247 § 3, 266 § 2, 271)[13]. Pojawia się w tym miejscu pytanie o racjonalność ustawodawcy,

[10] Ustawa z 14.02.1991 r. (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 164, ze zm.). Przepis ten stanowi: „Notariusz w zakresie swoich uprawnień, o których mowa w art. 1, działa jako osoba zaufania publicznego, korzystając z ochrony przysługującej funkcjonariuszom publicznym". W literaturze można spotkać odosobniony raczej pogląd, że przepis ten został uchylony na mocy art. 3 § 1 ustawy z 6.06.1997 r. – Przepisy wprowadzające kodeks karny (Dz.U. nr 88, poz. 554, ze zm.), który stanowi: „Z dniem wejścia w życie Kodeksu karnego tracą moc przepisy dotyczące przedmiotów w nim unormowanych, chyba że przepisy tej ustawy stanowią inaczej". Por. na ten temat J. Wyrembak: *Pojęcie funkcjonariusza publicznego w prawie karnym*, „Państwo i Prawo" nr 4/2007, s. 85-86. Odmienne stanowisko w tej kwestii zajął jednak Sąd Najwyższy w postanowieniu z 7.09.2000 r. (I KZP 26/00, OSNKW 2000, z. 9-10, poz. 88), w którym stwierdził, że przepisy tego rodzaju mają charakter *lex specialis* w stosunku do uregulowań kodeksowych i obowiązują także po wejściu w życie Kodeksu karnego z 1997 r. Uzasadnienie SN budzi poważne wątpliwości, ponieważ uznanie szczególnego charakteru przepisów pozakodeksowych prowadziłoby w takich wypadkach także do wyłączenia odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego za przestępstwa indywidualne. Warto dodać, że wspomnianą klauzulą ustawodawca posługuje się także w ustawach wydanych już po wejściu w życie k.k. z 1997 r.

[11] Ustawa z 29.08.1997 r. (t.j. Dz.U. z 2016 poz. 706). Przepis ten stanowi: „W związku z wykonywaniem czynności służbowych strażnik korzysta z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych".

[12] Por. także postanowienie Sądu Najwyższego z 21.09.2005 r., I KZP 28/05, OSNKW 2005, z. 10, poz. 94.

[13] Przykładów ustaw zawierających klauzule dotyczące szczególnej ochrony w stosunku do osób będących funkcjonariuszami publicznymi na podstawie art. 115 § 13 k.k. jest znacznie więcej. Por. m.in.: art. 25

umieszczającego w ustawach pozakodeksowych przepisy gwarantujące szczególną ochronę podmiotom, którym przysługuje ona wprost na podstawie Kodeksu karnego, i pomijającego w nich jednocześnie odwołanie do przepisów tegoż kodeksu przewidujących szczególną odpowiedzialność funkcjonariuszy publicznych[14]. W praktyce jednak nie budzi raczej poważniejszych wątpliwości, że we wszystkich tego rodzaju przypadkach do osób, którym na mocy Kodeksu karnego przysługuje status funkcjonariuszy publicznych, należy stosować całość regulacji prawnokarnej w obu jej zakresach zastosowania[15].

Drugą grupę stanowią przepisy pozakodeksowe, które przewidują korzystanie ze szczególnej ochrony właściwej dla funkcjonariuszy publicznych przez podmioty niewymienione w art. 115 § 13 k.k. Jako przykład takiego uregulowania można podać art. 42 ustawy z 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia[16], który stanowi: „Pracownik ochrony podczas wykonywania zadań ochrony obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie korzysta z ochrony prawnej przewidzianej w Kodeksie karnym dla funkcjonariuszy publicznych". Przepisów tego rodzaju w ustawach pozakodeksowych jest więcej i przewidują one korzystanie ze szczególnej ochrony prawnokarnej przez podmioty takie, jak ratownik medyczny, lekarz, pielęgniarka[17], osoba wchodząca w skład zarządu województwa czy powiatu, ale niebędąca radnym[18], czy też pracownik Służby Leśnej[19].

---

ust. 1 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2016 poz. 446); art. 79a ustawy z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 963, ze zm.); art. 269 ust. 7 ustawy z 30.06.2000 r. – Prawo własności przemysłowej (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 1410, ze zm.); art. 22 ust. 4 ustawy z 16.11.2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 299, ze zm.); art. 22 ustawy z 15.12.2000 r. o Inspekcji Handlowej (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1059, ze zm.); art. 60 i art. 128 ust. 4 ustawy z 16.03.2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 552, ze zm.); art. 41 ustawy z 24.08.2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 96, ze zm.); art. 121 ust. 2 ustawy z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 930, ze zm.); art. 104 ust. 2 ustawy z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. 2015, poz. 1651 ze zm.); art. 23 ust. 1 ustawy z 16.04.2004 r. o wyrobach budowlanych (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 883, ze zm.); art. 104 ustawy z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz.1345, ze zm.); art. 133 ustawy z 27.08.2009 r. o Służbie Celnej (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 990, ze zm.).

[14] Por. na ten temat A. Molińska: *Kontrowersje wokół pojęcia funkcjonariusza publicznego w polskim prawie karnym*, „Państwo i Prawo" nr 10/2010, s. 84-85. Zdaniem autorki, skoro Kodeks karny „zaliczył jakąś osobę do kręgu funkcjonariuszy publicznych, co wiąże się z konkretnymi konsekwencjami natury praktycznej, to wydaje się, że zaakcentowanie w innym akcie tej ochrony z pominięciem kwestii odpowiedzialności danej osoby jest pozbawione logicznego uzasadnienia".

[15] Tak J. Giezek: *Kodeks karny. Część ogólna*…, op.cit., s. 710-711. A. Redelbach: *Konieczność i kierunki zmian ustawy – Prawo o notariacie*, „Rejent" nr 3/2003, s. 39. Autor kwestionuje możliwość ponoszenia odpowiedzialności karnej przez notariusza za przestępstwo z art. 231 k.k., ponieważ uważa, że przepis ustawy stanowiący o korzystaniu przez notariuszy ze szczególnej ochrony prawnej stanowi *lex specialis* w stosunku do regulacji Kodeksu karnego. Z poglądem tym jednak nie sposób się zgodzić.

[16] T.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1099.

[17] Por. przyp. 5.

[18] Art. 21 ust. 3 ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 814); art. 23 ust. 2 ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 486).

[19] Art. 46 ust. 1 ustawy z 28.09.1991 r. o lasach (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 2100, ze zm.). Por. także postanowienie SN z 8.12.2004 r., IV KK 126/04, OSNKW 2005, nr 1, poz. 9.

W literaturze podnoszone są wątpliwości odnośnie do statusu prawnego osób niewymienionych w art. 115 § 13 k.k., ale korzystających na mocy przepisów szczególnych z ochrony przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych. J. Wyrembak, zwracając uwagę na brak normatywnego powiązania między art. 115 § 13 k.k. a używanymi w ustawach pozakodeksowych klauzulami przyznającymi określonym podmiotom ochronę właściwą dla funkcjonariuszy publicznych, jednocześnie uważa, że podmioty te są funkcjonariuszami publicznymi ze wszystkimi tego konsekwencjami. Za przyjęciem takiego stanowiska przemawiają, jego zdaniem, racje aksjologiczne, historyczne, funkcjonalne oraz intencje prawodawcy[20]. Przeciwnego zdania jest J. Majewski, który podkreśla, że status funkcjonariuszy publicznych mają tylko osoby zaliczone do tej kategorii w art. 115 § 13 k.k., a korzystanie z ochrony przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych na mocy przepisu szczególnego nie wiąże się z nadaniem im takiego statusu[21]. Oznacza to, że podmiot taki nie podlega odpowiedzialności karnej za przestępstwa, których sprawcami mogą być tylko funkcjonariusze publiczni. Stanowisko to spotkało się z aprobatą zarówno w doktrynie[22], jak i orzecznictwie. W kilku orzeczeniach Sąd Najwyższy podkreśla, że korzystanie z ochrony przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych nie oznacza przynależności do grona funkcjonariuszy i tym samym ponoszenia odpowiedzialności za przestępstwa indywidualne, których sprawcami mogą być funkcjonariusze publiczni. Problem ten był przez Sąd Najwyższy rozstrzygany w stosunku do leśniczego[23], lekarza[24] oraz pielęgniarki[25]. Orzeczenia te mają jednak zastosowanie we wszystkich tego rodzaju wypadkach.

Odnosząc się do argumentów na rzecz stanowiska przeciwnego, należy przyznać, że ustawodawca, który w sposób zamierzony ograniczył w Kodeksie karnym z 1997 r. zakres podmiotów mających status funkcjonariuszy publicznych[26], chętnie korzysta w ustawach szczególnych z klauzuli zapewniającej szczególną ochronę przewidzianą w Kodeksie karnym dla funkcjonariuszy podmiotom niewymienionym w art. 115 § 13 k.k. Stosowanie tego rodzaju klauzul było uzasadnione na gruncie Kodeksu karnego z 1969 r. – ze względu na ich normatywne powiązanie z art. 120 § 11 tego kodeksu. Przyjęte wówczas rozwiązanie nie nasuwało wątpliwości, że każda osoba korzystająca na mocy

[20] J. Wyrembak, op.cit., s. 93-94.
[21] J. Majewski, op.cit., s. 1403.
[22] Por. m.in. A. Barczak-Oplustil, op.cit., s. 1076; J. Giezek: *Kodeks karny. Część ogólna*…, op.cit., s. 710.
[23] Postanowienie SN z 8.12.2004 r., IV KK 126/04, OSNKW 2005, nr 1, poz. 9.
[24] Wyrok SN z 27.11.2000 r., WKN 27/00, OSNKW 2001, nr 3-4, poz. 21.
[25] Postanowienie SN z 2.09.2000 r., I KZP 26/00, OSNKW 2000, nr 9-10, poz. 88.
[26] Celem ustawodawcy było uwzględnienie zmian ustrojowych, jakie nastąpiły w Polsce po 1989 r. Dlatego też z zakresu pojęcia „funkcjonariusz publiczny" kodeks wyłączył „osoby sprawujące funkcje w gospodarce uspołecznionej (w tym także osoby zajmujące kierownicze stanowiska w kontrolowanych przez państwo podmiotach gospodarczych, spółdzielczości lub organizacjach społecznych". Uzasadnienie projektu Kodeksu karnego z 1997 r., *Nowe kodeksy karne z 1997 r. z uzasadnieniami*, Warszawa 1997, s. 176.

przepisu szczególnego z ochrony przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych jest funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu Kodeksu karnego ze wszystkimi tego konsekwencjami. Jak słusznie zauważa J. Wyrembak, jak długo współistniały obok siebie regulacje pozakodeksowe zawierające wspomnianą klauzulę oraz regulacja art. 120 § 11 k.k. z 1969 r., „tworzony przez nie system zachowywał spójny i racjonalny kształt"[27]. Pojawia się w związku z tym wątpliwość, czy „zamknięcie" definicji funkcjonariusza publicznego w obowiązującym Kodeksie karnym nie spowodowało, że klauzule te straciły rację bytu, ponieważ szczególna ochrona przewidziana dla funkcjonariuszy publicznych nie powinna przysługiwać osobom, które takimi funkcjonariuszami nie są[28]. Wydaje się, że argument ten jest niewystarczający, aby wyrazić aprobatę dla propozycji takiego rozwiązania problemu niespójności systemu, która sprowadza się do uznania, że skoro jednak obowiązują przepisy pozakodeksowe zawierające klauzulę przewidującą szczególną ochronę, ponieważ nie tylko nie zostały uchylone, ale ustawodawca wprowadza je nadal do ustaw szczególnych, to należy – wbrew niebudzącemu wątpliwości stanowisku doktryny i orzecznictwa, że art. 115 § 13 k.k. stanowi pełną zakresową definicję funkcjonariusza publicznego – opierając się na wykładni historycznej i funkcjonalnej, przyjąć, że status funkcjonariuszy publicznych przysługuje wszystkim podmiotom, których klauzule te dotyczą[29]. Wątpliwości związane z taką próbą interpretacji znaczenia pozakodeksowych klauzul przyznających szczególną ochronę podmiotom niebędącym funkcjonariuszami publicznymi w myśl art. 115 § 13 k.k. wyłaniają się na tle rozważań dotyczących dwóch zagadnień: po pierwsze – celu ochronnego przepisów rozdziału XXIX k.k., po drugie – funkcji, jaką ma zasada *nullum crimen sine lege* w zakresie ustawowego określenia granic karalności. Rozważenie tych dwóch kwestii pozwoli odpowiedzieć na pytanie, czy zasadne jest – w świetle obowiązującego stanu prawnego – rozszerzanie zakresu pojęcia „funkcjonariusz publiczny" na wszystkie podmioty, którym ustawodawca przyznaje prawo do szczególnej ochrony przewidzianej w art. 222, 223, 224 § 2 i 3 oraz 226 k.k.

Jak już na wstępie wspomniano, przedmiotem ochrony w przypadku przestępstw umieszczonych w rozdziale XXIX k.k. jest prawidłowa działalność instytucji państwowych i samorządu terytorialnego[30], zaś funkcja ochronna zawartych w nim przepisów karnych ma zostać zrealizowana przez – z jednej strony – zapewnienie funkcjonariuszom publicznym możliwości wykonywania obowiązków służbowych bez zakłóceń ze strony innych osób, z drugiej natomiast – przez karalność czynów,

[27] J. Wyrembak, op.cit., s. 86.
[28] Tamże.
[29] Tamże, s. 94.
[30] Na temat rodzajowego przedmiotu ochrony przestępstw umieszczonych w rozdz. XXIX k.k. por. J. Lachowski [w:] M. Królikowski, R. Zawłocki (red.): *Kodeks karny. Część szczególna*, t. II, Warszawa 2013, s. 7-8; A. Barczak-Oplustil, op.cit., s. 1076.

które godzą w prawidłowe funkcjonowanie instytucji, a których sprawcami mogą być także (albo wyłącznie, jak w przypadku art. 231 k.k.) funkcjonariusze publiczni. Mimo wspólnego dla wszystkich typów czynów zabronionych, umieszczonych we wskazanym rozdziale Kodeksu karnego, przedmiotu ochrony o charakterze ponadindywidualnym (działalność instytucji państwowych i samorządu terytorialnego), w odniesieniu do tych przestępstw, które mają na celu zapewnienie ochrony funkcjonariuszom publicznym, mamy dodatkowo do czynienia z ochroną dóbr indywidualnych osób należących do tej kategorii podmiotów. Nie może budzić wątpliwości, że takie przestępstwa, jak: naruszenie nietykalności cielesnej, czynna napaść, zmuszanie czy znieważenie funkcjonariusza publicznego, chronią także dobra osobiste (nietykalność cielesną, życie i zdrowie, godność, wolność) osób będących przedmiotem zamachu, a nie tylko działalność instytucji przez nie reprezentowanych. Dlatego słusznie zauważa J. Lachowski, że funkcjonariuszowi publicznemu przysługuje w takim wypadku status pokrzywdzonego na podstawie art. 49 § 1 k.p.k., ponieważ trudno jest oddzielić zamach na instytucję od zamachu na indywidualne dobra osób, które tę instytucję ucieleśniają[31]. Mając na uwadze podwójną rolę w zakresie ochrony dóbr prawnych (ochrona działalności instytucji oraz dóbr osobistych funkcjonariuszy publicznych), jaką pełnią przepisy karne przewidujące przestępstwa skierowane przeciwko funkcjonariuszom publicznym, można wskazać na ich odrębność w stosunku do pozostałych typów przestępstw określonych w rozdziale XXIX k.k., które chronią wyłącznie albo przede wszystkim dobra ponadindywidualne. Wydaje się, że dostrzeżenie tej różnicy pozwala w sposób przekonujący uzasadnić dopuszczalność objęcia szczególną ochroną osób niebędących funkcjonariuszami publicznymi, które nie wykonując czynności z zakresu władzy publicznej, podejmują w ramach swoich uprawnień lub obowiązków działania o doniosłym znaczeniu społecznym i mogą być w związku z tym w większym stopniu niż inni narażone na zamachy godzące w ich dobra osobiste. W tym kontekście niezrozumiałe wydaje się jednoczesne pozbawienie takiej ochrony osób, o których mowa w art. 115 §19 k.k., które nie będąc funkcjonariuszami publicznymi, pełnią funkcje publiczne.

Przyznanie szczególnej ochrony, właściwej funkcjonariuszom publicznym, nie może jednak oznaczać także szczególnej odpowiedzialności osób niemających takiego statusu na podstawie art. 115

[31] J. Lachowski, op.cit., s. 8-9. Odmiennie Sąd Najwyższy w uchwale z 27.07.1993 r., I KZP 15/93, OSNKW 1993, nr 7-8, poz. 43, w której rozważając przedmiot ochrony przestępstwa naruszenia nietykalności cielesnej funkcjonariusza publicznego, stwierdził, że: „nietykalność cielesna, rozumiana jako dobro osobiste, nie stanowi dobra chronionego tym przepisem, gdyż przedmiotem ochrony w tym wypadku jest przede wszystkim nietykalność funkcjonariusza publicznego, uosabiającego powagę i ustawowo ustalone kompetencje określonej instytucji państwowej lub samorządowej. Tak ujęty przedmiot ochrony różni się rodzajowo od przedmiotu ochrony określonego w art. 182 k.k. [z 1969 r. – A.L.], w którym to przepisie dobrem chronionym jest zupełnie inna kategoria wartości, a mianowicie tak doniosłe dobro osobiste człowieka, jak jego nietykalność, stanowiąca atrybut autonomii i godności jednostki ludzkiej".

§ 13 k.k. Przywołany przepis wymienia zamknięty katalog podmiotów, które są funkcjonariuszami publicznymi w rozumieniu Kodeksu karnego i – mając funkcję definicji legalnej – nakazuje interpretatorowi tekstu prawnego nadanie definiowanemu w nim pojęciu znaczenia przyjętego przez ustawodawcę. Jeżeli w typie czynu zabronionego znamię „funkcjonariusz publiczny" oznacza podmiot przestępstwa, to wykładnia rozszerzająca, prowadząca do uznania, że sprawcą może być także osoba niemieszcząca się w zakresie definicji legalnej tego pojęcia, prowadzi do naruszenia zasady *nullum crimen sine lege* i jest w związku z tym niedopuszczalna. Inną sprawą jest sposób skonstruowania definicji funkcjonariusza publicznego, który budzi wiele wątpliwości interpretacyjnych i niejednokrotnie oznacza, że zaliczenie określonego podmiotu do tej kategorii zależy od rozstrzygnięcia sądu[32]. Jest to jednak problem wyznaczenia zakresu pojęcia „funkcjonariusz publiczny" na podstawie art. 115 § 13 k.k. oraz oceny tego zakresu z punktu widzenia słuszności przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania, nie zaś problem dopuszczalności rozszerzenia odpowiedzialności karnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych na osoby, którym nie przysługuje taki status, mimo że korzystają ze szczególnej ochrony prawnej.

Na marginesie warto zauważyć, że jedynym typem czynu zabronionego przewidzianym w rozdziale XXIX k.k., którego sprawcą może być wyłącznie funkcjonariusz publiczny, jest przestępstwo nadużycia władzy (art. 231 k.k.)[33]. Nie ulega wątpliwości, że dobrem chronionym w przypadku tego przestępstwa jest prawidłowe funkcjonowanie instytucji państwowych i samorządu terytorialnego, a także interes władzy publicznej w zakresie jej wizerunku, który może zostać narażony na szwank przez zachowanie podmiotu wykonującego czynności w ramach tej instytucji, polegające na przekroczeniu uprawnień lub niedopełnieniu obowiązków służbowych[34]. W kontekście tak rozumianego przedmiotu ochrony nie wydaje się uzasadnione rozważanie możliwości rozszerzenia

[32] Problemy związane z wykładnią art. 115 § 13 k.k. w zakresie ustalenia desygnatów pojęcia „funkcjonariusz publiczny" omawia szczegółowo A. Molińska, op.cit., s. 81-83.

[33] W innych rozdziałach Kodeksu karnego są to jeszcze przestępstwa: znęcania się w celu uzyskania określonych zeznań (art. 246 k.k.), dopuszczenia, wbrew obowiązkowi, do znęcania się nad osobą pozbawioną wolności (art. 247 § 3 k.k.), ujawnienia tajemnicy służbowej (art. 266 § 2 k.k.) oraz poświadczenie nieprawdy w dokumencie, z tym że sprawcą tego przestępstwa może być także inna osoba upoważniona do wystawienia dokumentu (art. 271 k.k.). Sprawcami wszystkich czterech przywołanych przestępstw mogą być tylko ściśle określone podmioty – osoby upoważnione do odbierania zeznań, wyjaśnień, oświadczeń lub informacji mających charakter urzędowy (art. 246 k.k.), osoby, na których ciąży obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa pozbawionym wolności (funkcjonariusze służby więziennej), osoby mające dostęp do dokumentów opatrzonych klauzulą „poufne" albo „zastrzeżone" oraz osoby upoważnione do wystawiania dokumentów urzędowych. Nie ma wątpliwości, że niemożliwe byłoby rozciągnięcie odpowiedzialności karnej za czyny opisane we wskazanych przepisach na inne jeszcze podmioty, choćby korzystały one z ochrony przynależnej funkcjonariuszom publicznym. Nie ma też wątpliwości, że przestępstwa z art. 246 i 271 może dopuścić się nie tylko funkcjonariusz publiczny.

[34] Z. Kallaus: *Przestępne nadużycie władzy*, Warszawa 1982, s. 44; J. Potulski [w:] L. Gardocki (red.), *System prawa karnego*, t. 8, Warszawa 2013, s. 598; J. Lachowski, op.cit., s. 155.

zakresu podmiotów, które mogą popełnić przestępstwo z art. 231 k.k., zwłaszcza że w innych przypadkach, w których intencją było rozszerzenie zakresu karalności czynów godzących w działalność instytucji, ustawodawca posłużył się pojęciem funkcji publicznej, której pełnienie wyznacza krąg adresatów normy zakazującej określonego postępowania[35].

W świetle dotychczasowych ustaleń należy opowiedzieć się za stanowiskiem, zgodnie z którym zakres podmiotowy ochrony przewidzianej w Kodeksie karnym dla funkcjonariuszy publicznych (oraz osób przybranych im do pomocy) jest szerszy i obejmuje także osoby, które nie będąc funkcjonariuszami publicznymi, mają zagwarantowaną szczególną ochronę przed atakami na ich dobra osobiste podczas lub w związku z wykonywaniem czynności służbowych czy zawodowych[36]. Podmioty te nie ponoszą jednak odpowiedzialności za przestępstwa, których sprawcą może być wyłącznie funkcjonariusz publiczny, ponieważ rozszerzenie zakresu ochrony, uzasadnione charakterem wykonywanych czynności, nie oznacza, że stają się one jednocześnie funkcjonariuszami publicznymi w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego.

W tym kontekście zasadne wydaje się osobne rozważenie podmiotowego zakresu ochrony przewidzianej w art. 231a k.k., który stanowi: „Z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych funkcjonariusz publiczny korzysta również wtedy, jeżeli bezprawny zamach na jego osobę został podjęty z powodu wykonywanego przez niego zawodu lub zajmowanego stanowiska". Uzasadniając wprowadzenie tego przepisu do Kodeksu karnego, ustawodawca podnosił, że „rozwiązanie to ma na celu przeciwdziałanie wyjątkowo nagannym przejawom agresji, niejednokrotnie przybierającym postać agresji osobistej, przeciwko określonym kategoriom funkcjonariuszy publicznych (np. policjantom), motywowanym niechęcią czy wręcz nienawiścią do tych kategorii osób, wynikającą z generalnych zadań zawodowych i roli społecznej przez te kategorie funkcjonariuszy spełnianych. Regulacja ta ma zatem skutkować traktowaniem każdego czynu zabronionego skierowanego przeciwko osobie funkcjonariusza publicznego (a więc np. godzącego w jego życie, zdrowie, wolność, ale także nietykalność cielesną) tak samo, jak czynu godzącego w te dobra funkcjonariusza publicznego, który został popełniony podczas lub w związku z pełnieniem przez niego obowiązków służbowych, skutkując w większości przypadków zaostrzeniem odpowiedzialności sprawcy, jak również w każdym przypadku

[35] Jako przykład należy podać art. 228 k.k., przewidujący przestępstwo łapownictwa biernego, którego sprawcą może być osoba pełniąca funkcję publiczną (por. art. 115 § 19 k.k.). Należy zaznaczyć, że osoba, której na podstawie przepisów pozakodeksowych przysługuje szczególna ochrona właściwa dla funkcjonariuszy publicznych, może w pewnych wypadkach – pełniąc funkcję publiczną – być podmiotem przestępstwa łapownictwa (np. lekarz).

[36] Wypada jednak podkreślić, że ochrona ta nie obejmuje już osób przybranych do pomocy podmiotom, na które rozciąga się ochrona, ale które nie są funkcjonariuszami publicznymi.

przesądzając tryb ścigania z urzędu takiego czynu"[37]. W literaturze podnosi się jednak, że przepis ten ma znaczenie tylko w odniesieniu do znieważenia funkcjonariusza publicznego (art. 226 § 1 k.k.), w pozostałym zakresie natomiast jest zbędny, ponieważ związek zamachu z zawodem lub stanowiskiem funkcjonariusza publicznego wypełnia jednocześnie znamię związku z pełnieniem obowiązków służbowych.

Tylko w art. 226 k.k. ustawodawca wprowadził wymóg, aby znieważenie nastąpiło nie tylko w związku, ale także podczas pełnienia obowiązków i w tym zakresie art. 231a k.k. rozszerza odpowiedzialność karną (można go zastosować nawet wtedy, gdy zniewaga nie miała miejsca podczas pełnienia obowiązków służbowych), a tym samym także szczególną ochronę funkcjonariuszy publicznych[38].

W uzasadnieniu projektu zmian Kodeksu karnego podkreślano jednak, że stanowisko to może być potraktowane jako stosowanie wykładni rozszerzającej na niekorzyść sprawcy, która na gruncie prawa karnego jest niedopuszczalna i stąd konieczność uregulowania tego problemu w art. 231a k.k.[39].

Niezależnie od akceptacji któregokolwiek z zaprezentowanych poglądów, nie ulega wątpliwości, że celem ustawodawcy było rozszerzenie zakresu szczególnej ochrony funkcjonariuszy publicznych. Powstaje tylko pytanie, czy to rozszerzenie dotyczy jedynie funkcjonariuszy publicznych, czy także innych osób objętych szczególną ochroną na podstawie przepisów pozakodeksowych. Innymi słowy, czy osoba objęta szczególną ochroną, ale niebędąca funkcjonariuszem publicznym korzysta z niej nie tylko podczas lub w związku z wykonywaniem czynności służbowych lub zawodowych, ale także w innym czasie, pod warunkiem, że zamach został na nią skierowany z tego właśnie powodu, że wykonuje określony zawód albo określone czynności (np. dlatego, że jest lekarzem, pielęgniarką czy pracownikiem ochrony).

Na pierwszy rzut oka wydaje się, że zastosowanie art. 231a k.k. do osób niebędących funkcjonariuszami publicznymi w sposób nieuzasadniony uprzywilejowuje pewną grupę podmiotów, które mogą korzystać na tej podstawie ze wzmożonej ochrony prawnokarnej nie tylko dlatego, że w trakcie podejmowania czynności służbowych czy zawodowych, ze względu na ich charakter, są narażone na ataki utrudniające czy uniemożliwiające ich prawidłowe wykonywanie, ale także dlatego, że w ogóle wykonują określony zawód czy pełnią określoną funkcję. Z drugiej strony trzeba zauważyć, że ochrona taka

[37] Druk sejmowy nr VI.2986.

[38] J. Lachowski, op.cit., s. 168. Należy jednak podkreślić, że stanowisko to nie zawsze było aprobowane w orzecznictwie przed wejściem w życie art. 231a k.k. W wyroku SA w Łodzi z 20.03.2002 r. (II AKa 49/02, „Prokuratura i Prawo", wkładka, nr 5/2004, poz. 20) uznano, że związek z wykonywaniem obowiązków zachodzi już wówczas, gdy funkcjonariusz zostanie napadnięty z powodu wykonywania obowiązków, ale niekoniecznie w trakcie ich wykonywania, zaś odmiennie Sąd Apelacyjny w Łodzi orzekł w wyroku z 23.05.1999 r. (III AKa 104/99, „Biuletyn PA w Łodzi" nr 9/1999, poz. 6).

[39] A. Barczak-Oplustil, op.cit., s. 1214.

wynika, zdaniem niektórych autorów, wprost z treści przepisów określających przestępstwa stanowiące zamachy na nietykalność cielesną, zdrowie czy wolność, a art. 231a k.k. rozszerzył ją tylko na przypadki znieważenia[40].

Najważniejszy jednak argument przemawiający za uwzględnieniem art. 231a k.k. także w stosunku do osób niebędących funkcjonariuszami publicznymi związany jest z treścią klauzul zawartych w przepisach pozakodeksowych, które w każdym wypadku stanowią/uznają, że określone podmioty korzystają z ochrony prawnej przewidzianej w Kodeksie karnym dla funkcjonariuszy publicznych. Artykuł 231a k.k., rozszerzając zakres ochrony funkcjonariusza publicznego przewidzianej w art. 222, 223, 224 § 2 i 3 oraz 226 § 1 k.k., rozszerza ją zatem także na pozostałe podmioty, które z takiej ochrony korzystają.

dr hab. **AGNIESZKA LISZEWSKA**
prof. nadzw. Uniwersytetu Łódzkiego,
Katedra Prawa Karnego,
Wydział Prawa i Administracji UŁ

Słowa kluczowe: funkcjonariusz publiczny, osoba pełniąca funkcję publiczną, osoba przybrana do pomocy funkcjonariuszowi, instytucje państwowe i samorządowe, szczególna ochrona prawnokarna

Key words: public official, official performing public function, public institution, local self-government, legal and criminal protection, liability for individual offences

[40] Tak uważa J. Lachowski, op.cit., s. 168.

Podejścia stosowane w nadzorze i kontroli

Kontrola i nadzór na podstawie ryzyka

W artykule przedstawiono jedno z możliwych podejść do wykonywania kompetencji nadzorczych lub kontrolnych – podejście na podstawie ryzyka. Zostało ono opracowane i rozwinęło się w amerykańskim nadzorze bankowym, skąd przeniesiono je do nadzoru innych sektorów rynku finansowego z uwagi na uzyskane pozytywne rezultaty. Następnie podejście to zaczęto stosować także w innych obszarach nadzorowanych lub kontrolowanych przez organy administracji publicznej. Autor omówił istotę przedmiotowej metody w kontekście nadzoru oraz kontroli, jak również aktualne podejście NIK wykorzystujące analizę ryzyka w planowaniu kontroli. Przeprowadził też porównanie z podejściem nadzoru nad rynkiem finansowym, wskazując na różnice, co pozwala na wyciągnięcie wniosków, które mogą być przydatne w praktyce.

MARIUSZ MACIEJEWSKI

Wstęp

Jednym z wyzwań współczesnych administracji jest coraz większy rozmiar ich zadań, przy jednoczesnych ograniczeniach budżetowych. Wymaga to od administracji opracowywania coraz bardziej skutecznych i efektywnych metod działania[1], co zazwyczaj wiąże się również z przygotowaniem nowych rozwiązań prawnych. Dotyczy to także administracji nadzorującej i kontrolującej[2]. Jednym z rozwiązań zwiększających skuteczność i efektywność administracji nadzorczej, powstałym w odpowiedzi na wzrastający zakres zadań, jest metoda nadzoru na podstawie ryzyka (dalej: „NPR") (ang. *risk*

[1] Zob. np. A. Zybała: *Polityka publiczna jako narzędzie kontroli. Kontrole i interwencje publiczne*, „Kontrola państwowa" nr 5/2015, s. 8 i n.

[2] Zob. np. L. Murat: *Nauka o kontroli – rzeczywistość czy postulat? Wyodrębnianie się nowych gałęzi prawa*, „Kontrola Państwowa" nr 6/2015, s. 8 i n.

based supervision – RBS), która może być zastosowana także do wykonywania kompetencji kontrolnych. Metoda ta powstała i rozwinęła się w amerykańskim nadzorze bankowym[3], a następnie została wprowadzona również w nadzorach bankowych innych państw oraz przeniesiona do administracji nadzorczych innych sektorów rynku finansowego (ubezpieczeniowego, emerytalnego, kapitałowego) w wielu krajach na świecie[4]. W latach 20010–2011 została także wdrożona przez polską Komisję Nadzoru Finansowego[5].

Metoda nadzoru na podstawie ryzyka jest w swojej istocie metodą uniwersalną, którą z powodzeniem można przenosić z nadzoru rynku finansowego do innych obszarów. Ze względu na duże światowe doświadczenie w tym zakresie oraz zaawansowanie tej metody warto przyjrzeć się stosowaniu NPR na rynku finansowym i rozważyć, w jakich innych obszarach może znaleźć zastosowanie oraz w jakim zakresie i w jaki sposób można dokonać jej przeniesienia. Tym bardziej, że ostatnio pojawił się projekt nałożenia na niektóre organy publiczne obowiązkowego jej stosowania, co spotkało się z bardzo dużym sprzeciwem ze strony niektórych organów kontrolnych[6]. Od kilku lat w kierunku realizacji swoich zadań na podstawie analizy ryzyka zmierza także Najwyższa Izba Kontroli, co wyraźnie widać w planach kontroli i opracowaniach publikowanych przez NIK[7]. Warto zatem zestawić oba podejścia, przyjrzeć się uzyskiwanym rezultatom i wyciągnąć wnioski, które mogą być przydatne w praktyce, zarówno dla Najwyższej Izby Kontroli, jak i organów administracji.

Na wstępie należy też zaznaczyć, że NPR funkcjonuje w praktyce i w teorii jako metoda nadzoru administracyjnego[8]. W nadzorze znajduje zastosowanie

---

[3] G. Brunner, R. Hinz, R. Rocha: *Risk-Based Supervision of Pension Funds. A Review of International Experience and Preliminary Assessment of the First Outcomes*, The World Bank Policy Research Working Paper 4491, styczeń 2008, s. 6 i n.

[4] Zob. m.in. G. Brunner, R. Hinz, R. Rocha: *Risk-Based Supervision of Pension Funds*…, jw.; J. Black: *The Development of Risk Based Regulation in Financial Services: Canada, the UK and Australia*, A Research Report, Londyn 2004, dostępny na stronie <www.lse.ac.uk/collections/law/staff%20publications%20full%20text/black/risk%20based%20regulation%20in%20financial%20services.pdf>, dostęp 02.03.2012 r.

[5] Zob. komunikat na stronie <http://www.knf.gov.pl/o_nas/urzad_komisji/bion/index.html>, dostęp 02.03.2012 r.

[6] Zob. J. Królak: *Urzędnicy chcą dalej nękać firmy*, Puls Biznesu, 24.08.2014 r., s. 1, 6-7; w tekście omówiono projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców oraz zawarty w nim przepis art. 16 pkt 7, odnoszący się do ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2015 r. poz. 584, ze zm.), który nakazuje organom planującym kontrole uprzednie przeprowadzenie analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej. Zgodnie z tym przepisem, analiza miałaby obejmować identyfikację obszarów podmiotowych i przedmiotowych, w których ryzyko naruszenia przepisów jest największe. Ta propozycja legislacyjna spotkała się z gruntowną krytyką niektórych organów wyposażonych w kompetencje kontrolne.

[7] A. Olesiewicz: *Roczny plan pracy Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa" nr 1/2015, s. 24 i n. oraz nr 1/2016, s. 8 i n.

[8] Szerzej na temat nadzoru administracyjnego zob. A. Szewczyk: *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1995.

na etapie monitorowania nadzorowanego obszaru, planowania działań nadzorczych oraz reakcji organu na stwierdzone nieprawidłowości. Etapy te są tożsame lub zbliżone do występujących w kontroli[9]. Stąd też podejście na podstawie ryzyka może być z powodzeniem stosowane w podobny sposób także w kontroli. Można zatem mówić również o modelu kontroli na podstawie ryzyka oraz o uniwersalnym podejściu do wykonywania nadzoru lub kontroli „na podstawie ryzyka".

Istota nadzoru/kontroli na podstawie ryzyka

Najogólniej rzecz ujmując, nadzór na podstawie ryzyka można określić jako metodę wykonywania nadzoru administracyjnego polegającą na podejmowaniu przez organ nadzorczy działań, które są dopasowane do ryzyka stwarzanego przez podmioty nadzorowane dla określonej wartości[10] w obszarze podlegającym nadzorowi danego organu[11].

Szukając ujęcia bardziej szczegółowego, można posłużyć się definicją opracowaną przez International Organization of Pension Funds Supervisors. W tym ujęciu nadzór na podstawie ryzyka to uporządkowane podejście nadzorcze, polegające na identyfikacji potencjalnych ryzyk zagrażających podmiotom nadzorowanym oraz na ocenie finansowych i operacyjnych środków zastosowanych przez ten podmiot dla minimalizacji i mitygacji ryzyk. Proces ten pozwala organowi nadzoru kierować swoje zasoby na te podmioty nadzorowane i te zagadnienia, które tworzą największe zagrożenia[12].

Przenosząc powyższą definicję na grunt kontroli administracyjnej, można przyjąć, że przez kontrolę na podstawie ryzyka należy rozumieć uporządkowane podejście polegające na identyfikacji ryzyk w obszarze objętym kompetencjami organu kontroli, ocenie środków służących jego zmniejszeniu zastosowanych przez podmioty podlegające kontroli oraz odpowiednim dopasowaniu działań organu kontroli do ryzyka istniejącego.

Kontrola na podstawie ryzyka (dalej: „KPR") będzie, podobnie jak NPR, metodą zarządzania ryzykiem organu kontrolnego. W tym przypadku może to być ryzyko nieosiągnięcia celów organu kontroli lub ryzyko naruszenia wartości, które ma chronić organ kontroli. Jednoznaczne określenie przedmiotu, dla którego będzie oceniane ryzyko, jest pierwszym i istotnym etapem stosowania tej metody.

---

[9] Wśród bogatej literatury na temat kontroli administracji zob. w szczególności J. Jagielski: *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2007; A. Sylwestrzak: *Kontrola administracji*, Koszalin 1998; E. Jarzęcka-Siwik *et al.*: *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2000 oraz inne opracowania.

[10] Chodzi o wartości chronione środkami nadzoru administracyjnego. Wartości te mogą być określone ustawą, np. jako cele organu nadzoru, jak to ma miejsce w przypadku polskiej regulacji nadzoru nad rynkiem finansowym.

[11] Inne ujęcia definicyjne można znaleźć w opracowaniu J. Black: *Risk-based Regulation: Choices, Practices and Lessons Being Learned*, OECD Discussion Paper, Paryż 2009, s. 8.

[12] *Methodology for Review of Supervisory Systems using IOPS Principles*, International Organization of Pension Funds Supervisors, listopad 2010, s. 17, przyp. 8, <http://www.iopsweb.org/principlesandguidelines/44502991.pdf>, dostęp 25.01.2016 r.

Przedstawione teoretyczne i ogólne określenie pojęcia NPR można zobrazować na przykładzie nadzoru nad rynkiem finansowym. W NPR na rynku finansowym punktem wyjścia jest zidentyfikowanie przez organ nadzorujący celów, chronionych wartości i dóbr[13], które są przedmiotem ekspozycji na ryzyko. Następnie wdraża się poszczególne etapy procesu zarządzania ryzykiem. Polega to na dokonaniu przez organ kontroli następujących czynności[14]:

- identyfikacji ryzyka,
- pomiarze i analizie ryzyka,
- odpowiedzi na ryzyko (zarządzanie ryzykiem),
- monitorowaniu i kontroli ryzyka.

Istotne jest to, że ryzyko może być oceniane dla całego obszaru objętego kompetencjami nadzorczymi (poziom makro, poziom systemowy) lub też w obrębie konkretnego podmiotu objętego kompetencjami organu nadzoru (poziom mikro, poziom podmiotowy). Punkt oceny zależy tutaj od poziomu zarządczego oceny ryzyka oraz od celu lub wartości podlegających ocenie (dla całego obszaru lub dla konkretnego podmiotu).

Zatem metodyka NPR w ujęciu zintegrowanym (poziom makro i mikro) wygląda następująco[15]:

W skali makro:

1) ocena całości obszaru nadzorowanego pod kątem identyfikacji ryzyk i prawdopodobieństwa ich wystąpienia w poszczególnych podmiotach oraz wpływu materializacji ryzyk na cele/wartości nadzorcze;
2) zhierarchizowanie podmiotów nadzorowanych według pomiaru ryzyka, w tym ustalenie podmiotów o największym ryzyku;
3) pogrupowanie podmiotów według rozmiaru ryzyka;
4) opracowanie modeli nadzoru dla każdej z grup, w tym intensywności nadzoru.

W skali mikro:

1) ocena poszczególnych podmiotów, w poszczególnych grupach, pod kątem identyfikacji ryzyk i prawdopodobieństwa jego wystąpienia oraz wpływu na cele nadzorcze, z uwzględnieniem środków zarządzania ryzykiem w tych podmiotach;
2) przyjęcie modelu nadzoru dla tych podmiotów, w tym intensywności nadzoru;
3) zastosowanie środków nadzorczych;
4) ocena rezultatu zastosowania środków nadzorczych, a następnie wyprowadzenie wniosków nadzorczych i ich zastosowanie w praktyce dla danego podmiotu oraz dla całego nadzorowanego obszaru.

Szczególną uwagę warto zwrócić na czynności określone w punkcie 1 poziomu makro i mikro.

W etapach tych następuje rodzajowe określenie (zidentyfikowanie) ryzyk występujących w obszarze podlegającym kompetencjom organu (np. ryzyko korupcji), a następnie organ nadzoru dokonuje pomiaru wielkości każdego ryzyka w określonych jednostkach, tak aby można było dokonać w miarę obiektywnego porównania i oceny.

---

[13] Zob. M. Szewczyk: *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1995, s. 59 i n.

[14] U. Malinowska: *Charakterystyka kluczowych koncepcji zarządzania ryzykiem w przedsiębiorstwie,* [w:] *Zarządzanie zintegrowanym ryzykiem przedsiębiorstwa w Polsce*, red. S. Kasiewicz, Warszawa 2011, s. 64.

[15] Opracowano na podstawie *The FSA's risk-assessment framework*, The Financial Services Authority, Londyn, 2006.

Tabela 1. **Przykładowa tabela pomiaru ryzyka (do wypełnienia)**

wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka			
średnie prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka			
niskie prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka			
RYZYKO/WPŁYW	niski wpływ zmaterializowanego ryzyka	średni wpływ zmaterializowanego ryzyka	wysoki wpływ zmaterializowanego ryzyka

Źródło: Dokumentacja systemu SOARS (*Supervisory Oversight and Response System*) stosowanego przez Australian Prudential Regulatory Authority, Supervisory Oversight and Response System, Chapter 2. SOARS Stances, czerwiec 2012, http://www.apra.gov.au/AboutAPRA/Pages/SOARS-1206-HTML.aspx (dostęp 12 grudnia 2016 r.).

Pomiaru ryzyka w NPR dokonuje się przez ujęcie go jako współzależność dwóch czynników:
1. rozmiaru negatywnych konsekwencji (wpływu) jakie pojawią się, jeśli wystąpi określone wydarzenie (materializacja ryzyka);
2. prawdopodobieństwa wystąpienia tego zdarzenia[16].

Możliwe jest tutaj określenie wpływu i prawdopodobieństwa w wartościach matematycznych, a następnie pomnożenie obu liczb, w wyniku czego uzyskuje się określone wielkości dla poszczególnych ryzyk, które następnie mogą być porównywane. Ta matematyzacja NPR powoduje obiektywizację oceny i systematyzowania ryzyka. Ma to jednak także swoje wady, więc tak uzyskane wyniki bywają w praktyce korygowane tak zwaną metodą ekspercką.

Na etapie początkowym – wprowadzania podejścia NPR – kiedy brakuje jeszcze wystarczających informacji dla precyzyjnej oceny rozmiaru ryzyka, dokonuje się jej na podstawie dostępnych informacji oraz oceny eksperckiej, niejednokrotnie intuicyjnej. Następnie kwalifikuje się poszczególne podmioty do jednej z kategorii, według kilkustopniowej skali kwalifikacyjnej, której przykład jest wskazany w tabeli 1.

W wyniku tych działań uzyskuje się „mapę ryzyka" obszaru nadzorowanego, na której każdy podmiot nadzorowany jest zakwalifikowany do określonej grupy ryzyka dla osiągnięcia celów (wartości) organu nadzoru (poziom makro). Podobnej oceny dokonuje się także na poziomie mikro, dla poszczególnych rodzajów ryzyka w ramach jednego podmiotu. Oczywiście skale kwalifikacyjne mogą być określane bardzo różnie, w zależności od różnych czynników.

Jak już wspomniano, punktem wyjścia w NPR jest ustalenie celów, które ma osiągnąć organ nadzoru. W przypadku nadzoru nad rynkiem finansowym można

[16] *The FSA's risk-assessment framework*, jw.

na przykład wskazać cel nadzoru, jakim jest bezpieczeństwo rynku finansowego (art. 2 ustawy z 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym[17]). Zagrożeniem dla bezpieczeństwa rynku finansowego może być między innymi upadłość podmiotów nadzorowanych. Zatem tutaj organ nadzoru powinien zidentyfikować pełny zakres ryzyk, które mogą doprowadzić do upadłości podmiotów podlegających nadzorowi i dokonać jego oceny dla poszczególnych podmiotów oraz ocenić skutki materializacji danego ryzyka w każdym z podmiotów dla bezpieczeństwa rynku finansowego. Następnie należy zakwalifikować każdy z podmiotów do odpowiedniej części „mapy ryzyka". Mając na uwadze różne znaczenie ryzyk występujących w poszczególnych podmiotach, w procesie oceny nadaje się każdemu ryzyku odpowiednią wagę, dzięki czemu możliwe jest uzyskanie liczbowej sumarycznej oceny ryzyka dla każdego z podmiotów

Na tym etapie może nastąpić określenie poziomu akceptowalnego ryzyka (*risk apetite*), gdy organ podejmuje decyzję, w jakich obszarach położy mniejszy nacisk nadzorczy, w wyniku czego będzie godził się na istnienie i pozostawienie bez nadzoru takich obszarów w ramach jego kompetencji, w których istnieje określone ryzyko, prawdopodobieństwo jego materializacji i wystąpienia negatywnych tego konsekwencji. Należy tutaj zaznaczyć, ze koncepcja NPR powstała jako odpowiedź na realną, praktyczną niemożność objęcia stałym nadzorem wszystkich podmiotów we wszystkich nadzorowanych obszarach ich funkcjonowania. Dlatego też organy nadzorcze przyjmują, że mogą istnieć takie ryzyka, które do pewnego poziomu powinny zostać zaakceptowane[18]. Stanowisko w tej kwestii może zależeć między innymi od budżetu przeznaczonego dla danego organu, metod jego działania, dostępnych możliwości technicznych[19] itd. Akceptacja pewnego poziomu ryzyka nie oznacza oczywiście, że przedmiotowe kwestie całkowicie nie interesują organu nadzoru. Przeciwnie, pozostają one w obrębie zainteresowana organu, który w sytuacji wystąpienia negatywnego zdarzenia będzie podejmował następcze (a nie prewencyjne) środki nadzorcze[20].

Po tak dokonanej ocenie podmiotów można podjąć decyzję o postąpieniu ze stwierdzonym ryzykiem i zastosowaniu odpowiednich środków nadzorczych. Po ich zastosowaniu, następuje etap wyprowadzania wniosków nadzorczych dla konkretnego podmiotu i dla całego obszaru nadzorowanego. W przypadku konkretnego podmiotu dokonuje się oceny jak zmienił się podmiot nadzorowany, na ile wykluczył

[17] Dz.U. z 2006 r. nr 157, poz. 1119, ze zm.

[18] Zob. np. Financial Service Authority, *Reasonable Expectations: Regulation in a Non Zero-Failure World*, Londyn 2003, a także The APRA Supervision Blueprint, Sydney 2010, s. 8.

[19] Zwłaszcza rozwój techniczny i wynikające z niego możliwości tzw. nadzoru elektronicznego mogą przyczynić się do zmniejszania poziomu akceptowalnego ryzyka.

[20] Opracowano na podstawie *Toolkit for Risk-based pension supervision. Module 3. Identifying risks*, International Organization of Pension Supervisors, s. 13, <http://www.iopstoolkit.org/toolkit-module3.html>, dostęp 14.12.2015 r.

lub zmniejszył, między innymi w wyniku zastosowania przez organ środków nadzorczych, stwierdzone ryzyka. W zależności od uzyskanej oceny, następuje odpowiednie dostosowanie systemu zarządzania ryzykiem organu do aktualnego stanu rzeczy oraz potrzeb w danym podmiocie. Na tym etapie podejmuje się decyzję co do umieszczenia danego podmiotu na mapie ryzyka organu i wpływu na całościowy obraz ryzyka dla całego obszaru nadzorowanego, a ponadto ustala się środki nadzorcze, w szczególności intensywność nadzoru nad danym podmiotem, stosownie do stwierdzonego poziomu ryzyka.

W wyniku dokonania oceny ryzyka dla wszystkich nadzorowanych podmiotów uzyskuje się aktualną, precyzyjną i całościową mapę ryzyka dla nadzorowanego obszaru. Po pierwszym cyklu badania podmiotów nadzorowanych mapa ryzyka opiera się przede wszystkim na wiedzy empirycznej, a tylko w niewielkim zakresie na wiedzy intuicyjnej czy szacunkowej. Dzięki temu następuje obiektywizacja mapy, a działania nadzorcze mogą być skuteczniejsze i efektywniejsze.

Podejście NIK – kontrola na podstawie ryzyka

W swoich pracach NIK kieruje się również podejściem opartym na analizie ryzyka. Aktualnie podstawowym aktem w tym zakresie jest zarządzenie nr 9 Prezesa NIK z 29 marca 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad przygotowywania kontroli, zadań kontrolerów oraz zasad sporządzania informacji o wynikach kontroli[21]. Zgodnie z § 4 pkt 1 tego zarządzenia, przygotowanie kontroli obejmuje między innymi przeprowadzenie analizy przedkontrolnej. Z kolei § 5 ust. 1 i 3 wskazują, że analiza przedkontrolna ma na celu poznanie uwarunkowań kontrolowanej działalności, a w jej ramach dokonuje się oceny ryzyk związanych z kontrolowanym obszarem. Do 2015 r. obok analizy ryzyka stosowane było również podejście oparte na priorytetach kontroli wybieranych według innej metodyki. W Planie pracy NIK na 2015 r. wskazano, że od tego roku odstąpiono od zdefiniowania priorytetów kontroli i przyjęto, ze podstawą do określenia obszarów objętych kontrolą powinny być ryzyka horyzontalne oraz branżowe[22]. W planie tym stwierdzono również, że tematy kontroli koncentrują się wokół problemów zidentyfikowanych w przeprowadzonej na wstępnym etapie prac planistycznych analizie ryzyka, obejmującej główne obszary funkcjonowania państwa. W wyniku analizy wyodrębniono pięć ryzyk horyzontalnych, kluczowych dla sytuacji społeczno-gospodarczej kraju oraz określono 114 ryzyk branżowych, definiujących szczegółowo obszary wskazane w ryzykach horyzontalnych[23]. Metodyka analizy ryzyka stosowana przez NIK

[21] Tekst ujednolicony, ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniami Prezesa Najwyższej Izby Kontroli nr 10 z 6.02.2014 r. i nr 74 z 13.12. 2014 r., dostępny na stronie internetowej NIK <https://bip.nik.gov.pl/podstawy-prawne-dzialania-nik/akty-prawne/zarzadzenie-w-sprawie-szczegolowych-zasad-przygotowywania-kontroli.html>.

[22] *Plan pracy Najwyższej Izby Kontroli na rok 2015*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2014, s. 5.

[23] Jw., s. 5.

nie została opublikowana w szczegółach, jednak można wyprowadzić pewne wnioski na podstawie dostępnych informacji.

W ogólnej perspektywie metoda NIK polega na opracowaniu mapy uwzględniającej następujące elementy[24]:
- cel państwa,
- aktualny stan w danym obszarze,
- ryzyko dla wskazanych celów,
- sugerowane obszary kontroli.

Takie ujęcie pozwala na śledzenie powiązań pomiędzy celami państwa, ryzykami i obszarami do kontroli.

W swojej metodzie NIK przyjmuje za podstawę określania ryzyk cele państwa nakreślone w „Strategii rozwoju kraju 2020", przyjętej przez Radę Ministrów 25 września 2012 r.[25]. Dokument ten wymienia 13 celów. Przykładem może być obszar strategiczny I – „Sprawne i efektywne państwo", w którym wymienia się następujące cele:
- przejście od administrowania do zarządzania rozwojem,
- zapewnienie środków na działania rozwojowe,
- wzmocnienie warunków sprzyjających realizacji indywidualnych potrzeb i aktywności obywatela.

Dla tak określonych celów w analizie ryzyka przygotowanej na potrzeby planu pracy NIK na 2015 r. zidentyfikowano pięć ryzyk horyzontalnych powiązanych z potencjalnymi obszarami badań kontrolnych oraz ryzyka branżowe.

Za ryzyko horyzontalne – główne zagrożenia dla celów państwa – uznano:
- niską jakość usług publicznych,
- brak racjonalizacji wydatków publicznych i ryzyko niestabilności finansowej,
- niską konkurencyjność i innowacyjność gospodarki,
- nieskuteczne przeciwdziałanie negatywnym zmianom społeczno-demograficznym,
- brak skutecznych działań na rzecz poprawy jakości stanowionego prawa i jego egzekwowania.

W wyniku analizy ryzyka na potrzeby przygotowania planu pracy NIK na 2016 r. przedefiniowano dotychczasowych 5 ryzyk oraz wskazano nowe, istotne ryzyko: wzrost zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa. Obszary ryzyka zidentyfikowane przez NIK w Planie pracy na 2016 r. przedstawiają się następująco:
- niska jakość usług publicznych,
- niezrównoważenie finansów publicznych,
- niska konkurencyjność i innowacyjność gospodarki,
- negatywne zmiany społeczno-demograficzne,
- niska jakość stanowionego prawa i niedostateczne jego egzekwowanie,
- wzrost zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa[26].

Podział kontroli planowych w 2015 r. według ryzyka horyzontalnego był następujący:
- niska jakość usług publicznych – 56 kontroli,
- brak racjonalizacji wydatków publicznych – 22 kontrole,

[24] Opracowane na podstawie materiałów NIK.
[25] *Plan pracy Najwyższej Izby Kontroli na rok 2015*, op.cit., s. 6.
[26] *Plan pracy Najwyższej Izby Kontroli na rok 2016*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2015, s. 6.

- niska konkurencyjność i innowacyjność gospodarki – 11 kontroli,
- brak skutecznych działań na rzecz poprawy jakości stanowionego prawa i jego egzekwowania – 10 kontroli,
- nieskuteczne przeciwdziałanie negatywnym zmianom demograficznym – 3 kontrole.

Z kolei podział kontroli planowych w 2016 r. według ryzyka horyzontalnego przedstawia się następująco:

- niska jakość usług publicznych – 56 kontroli,
- niska jakość stanowionego prawa i niedostateczne jego egzekwowanie – 11 kontroli,
- wzrost zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa – 8 kontroli,
- niezrównoważenie finansów publicznych – 6 kontroli,
- niska konkurencyjność i innowacyjność gospodarki – 6 kontroli,
- negatywne zmiany społeczno-demograficzne – 4 kontrole,
- inne ryzyko – 8 kontroli.

Zmiany w liczbie planowych kontroli w określonych dziedzinach świadczą najprawdopodobniej o wadze przypisywanej przez NIK poszczególnym ryzykom.

Na 2015 r. NIK zaplanowała najwięcej kontroli w następujących dziedzinach: administracja publiczna (19 kontroli, tj. 17% wszystkich kontroli ujętych w Planie pracy NIK na 2015 r.), zdrowie (14 kontroli, tj. 13% wszystkich kontroli) oraz transport (13 kontroli, tj. 12% wszystkich kontroli). Kontrole w wymienionych dziedzinach stanowią 42% wszystkich kontroli ujętych w Planie pracy NIK na 2015 rok[27]. W roku 2016 najwięcej kontroli zaplanowano w działach: administracja publiczna (14 kontroli, tj. 14% wszystkich kontroli ujętych w Planie pracy NIK na 2016 r.), zdrowie (13 kontroli, tj. 13% wszystkich kontroli planowych), oświata i wychowanie (9 kontroli, tj. 9%), środowisko, gospodarka i sprawy wewnętrzne (po 7 kontroli w każdym z działów). Kontrole w wymienionych działach będą stanowiły blisko 57% wszystkich kontroli ujętych w Planie pracy NIK na 2016 rok[28]. Jak wynika z tego zestawienia, w 2016 r. NIK zwraca uwagę na inne obszary aniżeli w 2015 r. (z wyjątkiem działu „administracja publiczna"). Poza powyższymi zagadnieniami, do najważniejszych badań kontrolnych przeprowadzanych co roku przez NIK należą kontrole wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej[29]. Jednak zagadnienia te, ze względu na swoją specyfikę, pozostają poza zakresem niniejszego opracowania.

Z dostępnych informacji wynika, że przeprowadzając analizę ryzyka, NIK posługuje się różnorodnymi źródłami informacji, do których należą[30] :

- raporty zagraniczne na temat sytuacji w Polsce (OECD, Banku Światowego, Rady Unii Europejskiej, Międzynarodowego Funduszu Walutowego);

[27] *Plan pracy Najwyższej Izby Kontroli na rok 2015*, op.cit., s. 8.
[28] *Plan pracy Najwyższej Izby Kontroli na rok 2016*, op.cit., s. 9.
[29] *Plan pracy Najwyższej Izby Kontroli na rok 2015*, op.cit., s. 7.
[30] Jw., s. 6; podobnie *Plan pracy Najwyższej Izby Kontroli na rok 2016*, op.cit., s. 6. Zob. też A. Olesiewicz: *Roczny plan pracy Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa" nr 1/2015, s. 25.

- krajowe dokumenty strategiczne, przyjęte zgodnie z zasadami prowadzenia polityki rozwoju;
- plany finansowe w sektorze finansów publicznych;
- rozpoznanie poszczególnych obszarów przez jednostki kontrolne i ekspertów NIK;
- skargi napływające do NIK;
- głosy opinii publicznej oraz mediów polskich i zagranicznych.

Należy nadmienić, że poza analizą ryzyka i wynikającymi z niej planami kontroli, NIK uwzględnia również w swojej pracy propozycje tematów kontroli składane przez organy Sejmu RP, Senatu RP, Prezesa Rady Ministrów oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. Do planu pracy na 2015 r. wymienione organy zgłosiły 83 propozycje, natomiast do planu na 2016 r. – 72 propozycje[31]. Trzeba też zaznaczyć, że poza kontrolami planowymi NIK corocznie przeprowadza także kilkaset kontroli doraźnych.

Warto również wskazać na proces planowania działalności kontrolnej NIK, na który podczas opracowywania planu na 2016 r. złożyły się następujące etapy[32]:

- 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.

Podejście NPR stosowane na rynku finansowym i przez NIK – porównanie

Na podstawie analizy ogólnie dostępnych dokumentów NIK, w szczególności planów pracy NIK na 2015 r. i 2016 r. oraz wynikających z tego wniosków, można wskazać najważniejsze różnice w obu zarysowanych podejściach nadzoru na podstawie ryzyka. Na wstępie należy zaznaczyć, że wydaje się, iż NIK ma trudniejszą sytuację w porównaniu z polską Komisją Nadzoru Finansowego (KNF), ponieważ ma znacznie szerszy zakres działania, zarówno podmiotowy, jak i przedmiotowy. Jest to argument na rzecz tezy, że w tej sytuacji NIK tym bardziej potrzebne jest objęcie szerokiego zakresu kontrolowanych obszarów analizą ryzyka, obiektywizacja metodyki i stosowanie tańszych (oraz skutecznych) metod działania.

[31] *Plan pracy Najwyższej Izby Kontroli na rok 2015*, op.cit., s. 7 oraz *Plan pracy Najwyższej Izby Kontroli na rok 2016*, op.cit., s. 8.
[32] A. Olesiewicz: *Roczny plan pracy Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa" nr 1/2016, s. 9.

Przechodząc do porównania obu podejść, można zidentyfikować następujące różnice, dotyczące: celów, metod wyodrębniania, analizy i oceny ryzyk, adresowanych ryzyk, metod uzyskiwania informacji o podmiotach kontrolowanych.

Cele kontroli państwowej

Na wstępie opracowania zaznaczono, że cele/wartości organu nadzoru są punktem wyjścia w NPR nad rynkiem finansowym. W przypadku polskiego nadzoru nad rynkiem finansowym jest to kilka celów, wyraźnie określonych w ustawie przywołanej we wcześniejszej części opracowania. W odniesieniu do NIK należy wskazać, że ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli nie wskazuje *expressis verbis* celów lub wartości do osiągnięcia przez NIK[33]. Dlatego też NIK, jak już wspomniano, w swoim Planie pracy na 2015 r.[34] posłużyła się celami wyznaczonymi dla państwa w „Strategii rozwoju kraju 2020", gdzie wskazano ich 13. W konsekwencji analiza ryzyka NIK musiała objąć wiele celów, dość szczegółowych w porównaniu z celami/wartościami nadzoru nad rynkiem finansowym, co w konsekwencji przyniosło określenie wielu ryzyk znajdujących się w zakresie badania NIK. Warto zaznaczyć, że w podejściu metodycznym wskazanym w Planie pracy na 2016 r. cele wyrażone w „Strategii rozwoju kraju 2020" są już wymienione tylko przykładowo, a zasadniczo następuje odwołanie do najważniejszych celów określonych w rządowych dokumentach strategicznych. Odwołanie do celów „Strategii" następuje dopiero na poziomie wyodrębnienia ryzyk branżowych w obrębie ryzyk horyzontalnych.

Posłużenie się w metodyce kontroli na podstawie ryzyka celami strategicznymi państwa, a więc celami innego podmiotu, może wpłynąć na sposób wykonywania kompetencji NIK. Cele NIK są oczywiście ściśle związane z celami strategicznymi państwa, jednak sama NIK, ze względu na swoją funkcję, może rozważyć określenie własnych celów na potrzeby metody NPR. W związku z tym, że ustawa o NIK takich celów nie wskazuje *expressis verbis*, można je wyprowadzać systemowo lub celowościowo z obowiązujących przepisów. Można również szukać innych metod identyfikacji celów lub wartości. W przypadku NIK źródłem dla identyfikacji celów/wartości do osiągnięcia przez NIK może być art. 5 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, zgodnie z którym NIK przeprowadza kontrolę pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, z wyjątkami określonymi w ust. 2 i 3[35]. Zatem NIK może przyjąć, że chroni przedmiotowe wartości w sferze publicznej[36].

Warto w tym miejscu przytoczyć, że w doktrynie wskazuje się następujące rozumienie wymienionych pojęć:

---

[33] Ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2015 r. poz. 1096 j.t.).

[34] *Plan pracy Najwyższej Izby Kontroli na rok 2015*, op.cit., s. 6.

[35] Dla uproszczenia rozważań w dalszej części opracowania przyjęty zostanie zakres kompetencji NIK określony w art. 5 ust. 1 ustawy o NIK.

[36] Oczywiście szeroko rozumianej, zgodnie z zakresem określonym w art. 2 ustawy o NIK.

- legalność – oznacza sprawdzenie, czy działalność jednostki kontrolowanej ma podstawę prawną i jest zgodna z obowiązującym prawem;
- gospodarność – rozumiana jest jako sprawdzenie, czy poniesione nakłady przyniosły możliwie maksymalne efekty albo sprawdzenie osiągnięcia założonego celu przy jak najmniejszych kosztach, przy równoczesnej dbałości także o jakość;
- celowość – oznacza sprawdzenie, czy działania prowadzą do osiągnięcia zamierzonego celu albo czy trafnie wybrano sposób jego osiągnięcia;
- rzetelność – oznacza sprawdzenie, czy działania są zgodne z wymaganiami wiedzy i techniki oraz zasadami dobrej wiary[37].

Innym źródłem celów i wartości dla NIK może być jej misja, określona jako dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej[38]. Na podstawie wartości wyrażonych w ustawie oraz w misji NIK można postawić tezę bardziej ogólną, że celem NIK jest zapewnienie prawidłowego działania sektora publicznego[39], zgodnie ze wskazaniami ustawy i misji NIK. Niezależnie od różnych możliwych ujęć należy podkreślić, że jasne i precyzyjne określenie celów NIK stanowi bardzo istotny punkt w tworzeniu systemu kontroli na podstawie ryzyka.

Jak się wydaje, zastosowanie analizy ryzyka do wartości wymienionych w art. 5 ust. 1 ustawy o NIK pozwoli na inne, niż dokonane w tym przepisie, uszeregowanie wymienionych wartości. Spośród powyższych celowość jawi się jako najważniejsza, spośród wymienionych, wartość dla prawidłowego funkcjonowania państwa.

Niecelowe, nieskuteczne działanie przez jednostki sektora publicznego może rodzić znacznie poważniejsze konsekwencje niż niegospodarność, a także nierzetelność czy nielegalność.

Nieosiągnięcie założonych celów przez organy państwa przyniesie bardziej negatywne następstwa niż osiągnięcie ich przy niegospodarności (w określonych rozmiarach).

Na przykład, niezdolność ministra zdrowia do prowadzenia polityki państwa w zakresie ochrony zdrowia wywoła znacznie bardziej negatywne konsekwencje społeczne niż jego działania skuteczne, ale niegospodarne w tym zakresie (do pewnej skali).

Oczywiście niegospodarność jest również działaniem negatywnym, wymagającym kontroli i sankcjonowania, jednak jej następstwa będą co do zasady mniej negatywne dla funkcjonowania państwa i społeczeństwa niż następstwa braku skuteczności (w określonej skali). Dlatego też w sytuacji faktycznej niemożności weryfikacji obu kryteriów wobec wszystkich podmiotów objętych kompetencjami kontrolnymi można poświęcić

[37] B. Banaszak: *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 701-702; podobnie A. Kulig [w:] *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005, s. 448; inaczej jednak M. Niezgódka-Medkova [w:] E. Jarzęcka-Siwik *et al.*: *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, op.cit., s. 34 i n.

[38] <www.nik.gov.pl/o-nik/>, dostęp 9.11.2015 r.

[39] Szeroko rozumianego, zgodnie z zakresem określonym w art. 2 ustawy o NIK.

dostępne zasoby do kontroli tego obszaru i tego ryzyka, które zostanie uznane za ważniejsze.

W tym miejscu można wskazać, że w planach pracy NIK stosunkowo dużo jest kontroli zgodności z prawem, co stawia pod znakiem zapytania spójność z wynikami analizy ryzyka. Na przykład w Planie pracy na 2015 r. Departamentu Infrastruktury NIK, na 7 zaplanowanych kontroli, 4 dotyczyły spełniania kryterium zgodności.

Metody wyodrębniania, analizy i oceny ryzyka

Kolejną zasadniczą różnicą są wykorzystywane metody analizy i oceny ryzyka. Nadzór na podstawie ryzyka konstruowany pierwotnie dla sektora bankowego, a później dla innych sektorów rynku finansowego, wyodrębnia i skupia się na ryzykach istotnych dla rynku finansowego i posługuje się tutaj właściwymi kategoriami. Istotnymi ryzykami są na przykład ryzyko upadłości, oszustwa czy podobnego rodzaju nieprawidłowości w funkcjonowaniu instytucji finansowych.

Zmaterializowane ryzyko upadłości dużego banku może przynieść kolosalne wręcz szkody dla wielu podmiotów, w tym także dla państwa, jeśli dojdzie do tak zwanego efektu zarażenia[40], a państwo zdecyduje się ratować dany bank czy też pozostałe „zarażone" banki. Kontrola administracji państwowej z natury rzeczy nie będzie zajmować się ryzykiem upadłości. I choć może badać kwestie gospodarki finansowej podmiotu publicznego, to przypuszczalnie w tym systemie waga ryzyka przekroczenia budżetu organu administracji będzie zupełnie inna, niż waga ryzyka upadłości banku w systemie nadzoru rynku finansowego.

Z drugiej strony, nadzór na podstawie ryzyka nad rynkiem finansowym, co do zasady, nie będzie zainteresowany badaniem poziomu uzyskiwanego zysku przez podmiot nadzorowany, oczywiście o ile nie wpływa to na ryzyko jego płynności czy ryzyko upadłości.

To, czy dany podmiot gospodarczy jest zyskowny na poziomie 10% czy 30%, powinno być przedmiotem zainteresowania jego „właścicieli", a nie organów administracji nadzorczej. Tymczasem w przypadku kontroli państwowej może i powinien być badany poziom nie tylko wydatków, ale także bardzo szeroko rozumianych korzyści generowanych przez podmioty sfery publicznej.

W szczególności można i należy badać nieuzyskane korzyści. Teoretyzując, jeśli na przykład obszar państwowego finansowania badań naukowych nie funkcjonuje prawidłowo, wówczas w wartościach bezwzględnych straty nie będą duże z uwagi na generalnie niewielkie środki przeznaczane na badania naukowe. Natomiast korzyści, które mogłyby zostać uzyskane z trafnie finansowanej

[40] Przez efekt „zarażenia" należy rozumieć sytuację, w której problemy (np. upadłość) jednego banku powodują panikę wśród klientów innych banków i masowe wycofywanie przez nich oszczędności. Banki te, mając środki z depozytów swoich klientów, przekazane kolejnym osobom w postaci kredytów, nie są w stanie wypłacić, w krótkim czasie, środków wszystkim deponentom, co może prowadzić do upadłości tych banków.

działalności naukowej mogą być bardzo duże. Przykłady te pokazują, że w odniesieniu do metod wyodrębniania, analizy i oceny ryzyk, w obu podejściach na podstawie ryzyka występują istotne różnice, a kontrola administracji na podstawie ryzyka powinna wypracować swoisty katalog ocen. Należy w tym miejscu ponownie podkreślić, że zawsze będzie to ściśle związane z celami/wartościami, do których ma dążyć organ nadzoru/kontroli.

Adresowane ryzyka

Kolejna różnica w podejściach polega na tym, że w przypadku szerokiego zakresu podmiotowo-przedmiotowego obszaru nadzorowanego, NPR skupia się na dużych ryzykach. Tymczasem, jak się wydaje, metodyka Najwyższej Izby Kontroli stosowana przy Planie pracy na 2015 r. nakazuje kontrolowanie także małych ryzyk.

Plan pracy na 2015 r. przewidywał bowiem przeprowadzenie między innymi następujących kontroli:

- „Szkolenie młodzieży uzdolnionej sportowo". Pytanie definiujące cel główny kontroli: czy system szkolenia młodzieży uzdolnionej sportowo, finansowany przez Ministra Sportu i Turystyki ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej działa efektywnie i skutecznie? Kategoria kontroli: wykonanie zadań[41];
- „Budowa muzeów w latach 2007–2015". Pytanie definiujące cel główny kontroli: czy środki publiczne przeznaczane na budowę muzeów w Polsce są wykorzystywane skutecznie i efektywnie? Kategoria kontroli: wykonanie zadań[42].

Równolegle w planie pracy NIK występują także takie kontrole, które, jak się wydaje, odnoszą się do bardzo dużych ryzyk, jak na przykład przygotowanie Sił Zbrojnych RP do obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej. Pytanie definiujące cel główny kontroli: czy obecny system obrony powietrznej jest skuteczny i czy podejmowane są działania stwarzające warunki do wdrożenia programu modernizacji obrony powietrznej? Kategoria kontroli: wykonanie zadań[43].

Z kolei w Planie pracy NIK na 2014 r. można było znaleźć znaczne, jak się wydaje, dysproporcje ryzyk w obrębie jednego obszaru kontroli. W planie pracy Departamentu Obrony Narodowej zapisano takie kontrole, jak[44]:

- „Wykorzystanie dotacji Ministra Obrony Narodowej przez wybrane podmioty służby zdrowia". Cel główny kontroli: ocena prawidłowości i efektywności wykorzystania dotacji otrzymanych od Ministra Obrony Narodowej na dofinansowanie inwestycji, w tym zakupu aparatury i sprzętu medycznego dla wojskowej służby zdrowia. Kategoria kontroli: zgodność;
- „Zabezpieczenie środków bojowych dla Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej". Cel główny kontroli: ocena stanu

[41] *Plan pracy Najwyższej Izby Kontroli na rok 2015*, op.cit., s. 20.
[42] Tamże, s. 20.
[43] Jw., s. 22.
[44] *Plan pracy Najwyższej Izby Kontroli na rok 2014*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2013, s. 21.

zabezpieczenia Sił Zbrojnych (z wyłączeniem Wojsk Specjalnych) w środki bojowe dla grup uzbrojenia i sprzętu wojskowego, mającego zasadnicze znaczenie dla wykonania zadań w zakresie obronności państwa. Kategoria kontroli: wykonanie zadań;

- „Przygotowanie rezerw osobowych na potrzeby mobilizacyjne i wojenne Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej". Cel główny kontroli: ocena stanu przygotowania rezerw osobowych na potrzeby mobilizacyjnego rozwinięcia Sił Zbrojnych RP oraz uzupełnienia wojsk w wyniku ponoszonych strat w czasie działań wojennych. Kategoria kontroli: wykonanie zadań.

Poziom ryzyka dla prawidłowego funkcjonowania państwa wynikający z zagadnienia wskazanego w punkcie pierwszym i w punktach kolejnych powyżej, wydaje się istotnie dysproporcjonalny.

W NPR nad rynkiem finansowym prawdopodobnie niektóre z ryzyk o analogicznym, niewielkim rozmiarze zostałyby zaakceptowane w ramach przyjętego akceptowalnego poziomu ryzyka (*risk apetite*). Inne niewielkie ryzyka byłyby zbadane raczej metodą kontroli zdalnej (z siedziby organu kontroli, na podstawie dokumentów, czyli tzw. kontroli „zza biurka" – *off-site*), w tym także metodą kontroli elektronicznej, aniżeli znacznie bardziej kosztowną metodą kontroli w podmiocie (kontroli *on-site*).

Metody pozyskiwania informacji o podmiotach nadzorowanych/kontrolowanych

Wykonywanie nadzoru/kontroli na podstawie ryzyka wymaga zbierania i przetwarzania dużego zasobu informacji. Niejednokrotnie będzie się to wiązało z dużym wymiarem obowiązków informacyjnych podmiotu nadzorowanego/kontrolowanego, jak i organu, który te informacje gromadzi i wykorzystuje dla swoich celów. NPR na rynku finansowym posługuje się tutaj przede wszystkim instrumentem w postaci nadzoru „zza biurka", czyli gromadzeniem informacji bez przeprowadzania kontroli na miejscu.

W prawnym ujęciu będą to obowiązki informacyjne nakładane przepisami prawa na podmioty administrowane. Kompetencja ta może mieć postać albo możliwości żądania informacji od podmiotu nadzorowanego *ad hoc*, albo też obowiązku regularnego przekazywania informacji, bez uprzedniego wezwania ze strony organu nadzoru. Szczegółowe omówienie tego rodzaju kompetencji przekracza rozmiary tego opracowania.

Warto jednak podkreślić, że zasadniczym narzędziem oceny ryzyka będą informacje pozyskane *off-site*, uzupełnione instrumentami badania bezpośredniego (*on-site*), najczęściej, choć nie zawsze, w postaci kontroli. Jest to o tyle istotne, że koszty pozyskiwania informacji *off-site* są znacznie mniejsze, zarówno po stronie podmiotu nadzorowanego, jak i organu nadzoru. Umożliwia to, przy tych samych kosztach, pozyskiwanie szerszego zakresu informacji niż przy kontroli.

Metody bezpośredniego badania, w szczególności kontrola (*on-site)*, odgrywa tutaj rolę uzupełniającą, gdyż weryfikuje prawdziwość informacji uzyskanych *off-site*.

Warto również wspomnieć o nowej, możliwej aktywności w zakresie nadzorczego/kontrolnego badania podmiotów – badaniu elektronicznym – które może być

wysoce skuteczne i efektywne, a zwłaszcza może obniżać koszty wytworzenia i pozyskania informacji dla podmiotu kontrolującego.

W przypadku kontroli NIK przepisy ustawy nie ustanawiają wprost kompetencji mogącej stanowić instytucję prawną badania podmiotu *off-site*.

Wprawdzie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK stanowi, że dla realizacji celu, o którym mowa w art. 28, kierownicy jednostek, o których mowa w art. 2 i art. 4 ustawy, mają obowiązek niezwłocznie przedkładać na żądanie Najwyższej Izby Kontroli wszelkie dokumenty i materiały, w tym na nośnikach elektronicznych, niezbędne do przygotowania lub przeprowadzenia kontroli, a także umożliwić dostęp do baz danych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej, to jednak przepis ten nie stanowi wystarczającej podstawy do wyprowadzenia samodzielnej instytucji prawnej badania *off-site*.

Trudno znaleźć inne przepisy ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, które mogłyby stanowić podstawę prawną działań *off-site*. I choć, jak się wydaje, metoda kontroli *off-site* pozostaje w sprzeczności z ugruntowaną praktyką NIK, to możliwość jej wprowadzenia jest warta rozważenia z uwagi na nowoczesne metody kontroli elektronicznej.

Zakończenie

Wykonywanie zadań nadzorczych/kontrolnych na podstawie ryzyka to dobry, zweryfikowany w praktyce sposób wykonywania kompetencji przez organ w sytuacjach gdy zakres jego kompetencji jest na tyle duży, że nie jest faktycznie możliwe wykonywanie ich w pełnym zakresie.

Dzięki metodom nadzoru/kontroli na podstawie ryzyka możliwe jest takie sprawowanie nadzoru/kontroli, które pozwoli osiągnąć wysoką skuteczność i efektywność przy ograniczonych zasobach organu. Metody te mają oczywiście także swoje wady, jednak ich omówienie wymaga odrębnego opracowania. Wydaje się, że podejścia na podstawie ryzyka będą zdobywały popularność jako metody wykonywania kompetencji nadzorczych/kontrolnych przez różne organy publiczne.

NPR i KPR pozwalają na usystematyzowanie celów i obiektywizację oraz racjonalizację działań nadzorczych/kontrolnych stosownie do priorytetów określonych według empirycznie opracowanej metody.

W powyższych rozważaniach przedstawiono tylko wstępne możliwości modelowania KPR. Każdy organ samodzielnie może określić swoje cele i wartości oraz pozostałe elementy NPR/KPR. Należy przy tym podkreślić, że samo opracowanie podejścia wymaga dużo pracy, zarówno metodycznej, jak i merytorycznej z wykorzystaniem przyjętej metodyki. Jednak uzyskane rezultaty w postaci racjonalizacji działań organu i oparcie ich na wiedzy empirycznej przynoszą znaczące korzyści, to jest zwiększenie skuteczności i efektywności nadzoru czy kontroli publicznej. Warto również zauważyć, że w aspekcie prawnym sama metodyka działań na podstawie ryzyka jest niejako „ponad" przepisami prawa.

Niejednokrotnie organy, które przestawiały swoje działania nadzorcze na metodę NPR wykorzystywały obowiązujące normy prawne określające ich kompetencje. Jednak rozwinięty system NPR wymaga przygotowania odpowiednich rozwiązań

prawnych i ustanowienia właściwych ram prawnych. Niekiedy wyodrębnia się nawet regulacje prawne opierające się na ryzyku[45]. Wydaje się, że dotychczasowe, pozytywne doświadczenia we wprowadzaniu NPR w różnych obszarach nadzoru/kontroli na świecie stanowią dobrą rekomendację dla rozszerzania zastosowania tej metody w kontroli administracji publicznej.

dr **MARIUSZ MACIEJEWSKI**
Instytut Nauk Prawnych,
Polska Akademia Nauk

Słowa kluczowe: nadzór na podstawie ryzyka, kontrola na podstawie ryzyka, skuteczność, efektywność, kontrola administracji

Key words: risk based supervision, risk based audit, risk analysis, effectiveness, public administration audit

[45] *Risk based legislation*, zob. m.in. R. Ainsworth: *FSA Evience to the Balance of European Competence Review*, Food Standard Agency, 5.03. 2010, s. 6, <www.food.gov.uk/sites/default/files/multimedia/pdfs/board/fsa130307.pdf >, dostęp 20.01.2016 r.; *Handbook of Food Processing. Food Safety, Quality, and Manufacturing Process*, red. T. Varzakas, C. Tzia, Boca Raton, 2016, s. 116; G. Mythen: *Understanding the Risk Society. Crime, Security and Justice*, New York, 2014, s. 56.

Kierunki i priorytety kontroli, strategiczne ryzyko

Plany pracy NIK w latach 2012–2016

Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli stanowi, że NIK „wykonuje swoje zadania na podstawie rocznego planu pracy, który przedkłada Sejmowi". Roczny plan pracy uchwala Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, zgodnie z art. 23 ust. 6 ustawy o NIK. Do obowiązków NIK wymienionych w Konstytucji RP i ustawie o NIK należy również przedłożenie Sejmowi RP analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej za miniony rok.

JÓZEF MINKOWSKI

Plany pracy w latach 2012–2013[1]

Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne

Stabilność finansowa stanowi fundamentalny warunek funkcjonowania gospodarki, konieczny dla wzrostu gospodarczego, stabilności cen oraz właściwej pozycji kraju na arenie międzynarodowej.

Trwający od 2008 r. światowy kryzys finansowy oraz nasilający się w ostatnich latach kryzys w niektórych państwach Unii Europejskiej spowodował zwolnienie tempa aktywności gospodarczej także w Polsce i wpłynął niekorzystnie na sytuację finansów publicznych. Nastąpił wzrost deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Zauważyła to Komisja Europejska, oceniając 12 lipca 2011 r. aktualizację polskich programów stabilności i konwergencji oraz krajowy program reform na rzecz realizacji strategii „Europa 2020". Za sprawą trwałego wzrostu gospodarczego w 2011 r. Polska zdołała zmniejszyć deficyt budżetowy. Zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej, Sejm uchwalił powszechną reformę systemu emerytalnego, zakładającą wydłużenie wieku emerytalnego.

W perspektywie średnio- i długoterminowej Polska musi się zmierzyć z wieloma wyzwaniami. Konieczne jest dalsze ograniczenie deficytu budżetowego w celu osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. W obliczu narastającego kryzysu globalnego państwo jest odpowiedzialne za

[1] Opracowano na podstawie wprowadzenia i omówienia tematów przyjętych do planów pracy w latach 2012–2013 – załączniki do uchwał Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.

tworzenie sieci bezpieczeństwa finansowego, na którą składają się instytucje nadzorcze, systemy bezpieczeństwa, ochrona klienta rynku finansowego, dyscyplina rynkowa, skuteczne systemy kontroli i audyt zewnętrzny

Słabo rozwinięta infrastruktura sieciowa stanowi przeszkodę dla przedsiębiorczości i inwestycji zagranicznych, a powolny rozwój infrastruktury transportowej potęguje dysproporcje regionalne. Polski system kolei nie jest w stanie wspierać rozwoju działalności gospodarczej ze względu na przestarzałą infrastrukturę i tabor. System energetyczny pozostaje słabo rozwinięty. Także jakość otoczenia biznesu i wydajność administracji publicznej jest niska. Polska boryka się z problemami dotyczącymi płatności podatków, rozpoczynania i zamykania działalności gospodarczej, egzekwowania umów i rejestrowania praw własności. Przeszkodą dla przedsiębiorstw jest przewlekłość procedur dotyczących wydawania licencji, pozwoleń i decyzji administracyjnych.

Troskę Najwyższej Izby Kontroli budzą stan i funkcjonowanie systemu edukacyjnego, a zwłaszcza efekty kształcenia. System ten nie jest w pełni dostosowany do potrzeb rynku pracy, wykształcenie wyższe nie gwarantuje absolwentom zatrudnienia. Największe obawy w kontekście starzenia się społeczeństwa wywołuje bardzo niski współczynnik aktywności zawodowej, zwłaszcza wśród kobiet, oraz jakość kształcenia i szkoleń zawodowych. Widoczna jest również segmentacja na rynku pracy, która dotyka ludzi młodych. Niedostateczna jest dostępność placówek opieki nad dziećmi i osobami dorosłymi wymagającymi opieki. Polska plasuje się znacznie poniżej średniej w Unii Europejskiej jeżeli chodzi o liczbę dzieci poniżej trzech lat, dla których udostępniane są formalnie funkcjonujące placówki opieki. Niewystarczająca dostępność usług opiekuńczych zmniejsza możliwości uczestnictwa w rynku pracy zarówno matek, jak i starszych kobiet.

Zmiany demograficzne zachodzące w ostatnich latach w Polsce oddziałują na wiele obszarów aktywności państwa, w tym na gospodarkę, edukację, pracę, zdrowie oraz zabezpieczenie społeczne. Sytuacja demograficzna będzie miała w perspektywie 20-30 lat bardzo istotny wpływ na sytuację ekonomiczną kraju. Trzeba tu wspomnieć o zasobach siły roboczej, niekorzystnej proporcji emerytów w stosunku do ludzi aktywnych oraz o tendencjach na rynku pracy.

Niski poziom wydatków na działalność badawczą i rozwojową ze środków publicznych i prywatnych, słabe powiązania między środowiskiem naukowym i przemysłem, a także osiągnięcia w dziedzinie innowacji wymagają poprawy.

Najwyższa Izba Kontroli w swoich działaniach kładzie szczególny nacisk na zapewnienie przez państwo poczucia bezpieczeństwa obywateli wynikającego z przestrzegania jego konstytucyjnych praw, między innymi zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych, zapewnienia szczególnej opieki dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku, jak również stabilnego zabezpieczenia społecznego i systemu emerytalnego. W sferze zainteresowania NIK znajduje się też uwzględnianie przez państwo w polityce społecznej

i gospodarczej dobra rodziny, w tym przeciwdziałanie przemocy.

Priorytety kontroli

Działalność Najwyższej Izby Kontroli, jako instytucji stojącej na straży prawidłowego gospodarowania środkami publicznymi, zmierza w kierunku wspierania wszelkich działań państwa w tej dziedzinie. Niezbędne jest dokonywanie merytorycznych ocen działalności publicznej zarówno przez identyfikowanie niekorzystnych zjawisk i formułowanie zaleceń działań naprawczych, jak i pokazywanie dobrych praktyk.

Najwyższa Izba Kontroli koncentruje się na takich obszarach aktywności państwa, które w konkretnych warunkach społeczno-gospodarczych mają decydujące znaczenie dla poziomu życia obywateli oraz zrównoważonego rozwoju państwa. Kontrole przeprowadzone w tych obszarach pozwalały na identyfikowanie zjawisk, które ograniczają, a czasem wręcz uniemożliwiają realizację celów państwa.

W latach 2012–2013 działalność kontrolna NIK koncentrowała się na następujących obszarach aktywności państwa:

I. Priorytet główny:
   Zapewnienie bieżącej i długookresowej stabilności finansowej państwa.
II. Priorytety dodatkowe:
   A. Poprawa skuteczności systemu edukacyjnego.
   B. Zapewnienie powszechnej i niezawodnej opieki medycznej.
   C. Zachowanie dziedzictwa narodowego, zasobów naturalnych i ładu przestrzennego.

W 2013 r. do priorytetów dodatkowych zostały dopisane dwie pozycje:

   D. Przeciwdziałanie społeczno-ekonomicznym skutkom zmian demograficznych zachodzących w Polsce.
   E. Poprawa obsługi obywateli przez administrację publiczną.

Kontrole planowe w ramach priorytetu głównego obejmowały w szczególności przedsięwzięcia mające na celu:

- zapewnienie finansowej stabilności systemu ubezpieczeń społecznych,
- obniżenie kosztów funkcjonowania instytucji społecznych,
- uproszczenie zasad podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej,
- zapewnienie bezpiecznego funkcjonowania instytucji finansowych.

W aktualnej sytuacji polskiego sektora finansów publicznych i przy nadal istotnych zagrożeniach płynących z niestabilnej gospodarki światowej, zachowanie stabilności finansowej państwa jest warunkiem koniecznym podejmowania jakichkolwiek znaczących działań rozwojowych. Ponadto poprawę skuteczności systemu edukacyjnego oraz zachowanie dziedzictwa narodowego, zasobów naturalnych i ładu przestrzennego NIK uznaje za sprawy podstawowe dla rozwoju społecznego i gospodarczego w dłuższej perspektywie. Najpoważniejszym problemem z zakresu usług publicznych są natomiast nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu ochrony zdrowia.

NIK dostrzega znaczenie zmian demograficznych zachodzących w ostatnich latach w Polsce. Nowy priorytet w działalności kontrolnej ma perspektywę długofalową, bowiem skutki tych procesów będą odczuwane przez następne pokolenia Polaków. Istotne jest więc monitorowanie przez NIK działań państwa w zakresie

zapobiegania negatywnym skutkom spadku przyrostu naturalnego, rzutującym na zabezpieczenie emerytalne, wyludnienie wsi, likwidację szkół, a w związku z tym likwidację miejsc pracy.

Skuteczność i efektywność działania administracji publicznej świadczy nie tylko o sprawnym działaniu państwa, lecz także buduje do niego zaufanie obywateli. Niejasność i niestabilność przepisów prawa oraz odmienne jego interpretacje przez urzędników, nieprzejrzystość i uznaniowość decyzji, zwłaszcza w dziedzinie pozwoleń i koncesji, są jednym z głównych hamulców rozwoju przedsiębiorczości. Utrzymują się znaczne obciążenia administracyjne nakładane na podmioty gospodarcze. Główne kwestie budzące zaniepokojenie to wysokie koszty przestrzegania przepisów administracyjnych, niestabilne przepisy podatkowe, niepełne egzekwowanie umów, długotrwałe i uciążliwe procedury dotyczące wydawania pozwoleń i koncesji oraz skomplikowane przepisy dotyczące zagospodarowania przestrzennego.

Liczba i kategorie kontroli

Plan pracy NIK na 2012 r. przewidywał przeprowadzenie 202 kontroli, w tym 95 kontroli wykonania budżetu państwa, 94 nowych tematów kontroli oraz 13 innych kontroli rozpoczętych w 2011 r., których termin zakończenia upływał planowo w 2012 r.

W 2013 r. w planie pracy przewidywano przeprowadzenie 194 kontroli, w tym: 97 kontroli wykonania budżetu państwa i 97 nowych tematów kontroli. Ponadto NIK kontynuowała 19 innych kontroli rozpoczętych w 2012 r., których termin zakończenia upływał w 2013 r.

Do planów pracy na lata 2012–2013 zostały włączone kontrole sprawdzające wykonanie wniosków pokontrolnych sformułowanych po wybranych kontrolach NIK, zakończonych w latach 2009–2012.

Programowanie kontroli

Zgodnie ze standardami kontroli NIK, wytyczone na dany rok planistyczny priorytety kontroli mają dla działalności NIK charakter strategiczny. Szczegółowy zakres tematyczny i obszary badań kontrolnych określano każdorazowo podczas projektowania konkretnych kontroli. Nie wszystkie kontrole planowe uzyskiwały status kontroli priorytetowej według zdefiniowanych priorytetów. Jednak te kontrole, których zakres przedmiotowy sytuował je poza obrębem wytyczonych priorytetów, były nie mniej istotne – ze względu na kompleksową realizację zarówno zadań ustawowych, jak i misji Najwyższej Izby Kontroli.

W procesie opracowywania programów kontroli, przy określaniu podejścia kontrolnego i metodyki kontroli odnoszącej się do celów i zakresu ustalonego dla każdej kontroli, a także istotnych obszarów ryzyka wystąpienia nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli uwzględniała następujące aspekty, traktowane jako niezbędny element tematyki podejmowanych badań kontrolnych:

- Badania obszarów zagrożonych występowaniem korupcji.

W toku każdej kontroli, zwłaszcza w obszarach styku interesu publicznego i prywatnego, szczególnie zagrożonych korupcją, było badane ryzyko zaistnienia tego zjawiska.

- Analiza funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej.

W podmiocie zaliczanym do sektora publicznego jednym z podstawowych zagadnień było sprawdzenie, czy w danym obszarze działał system kontroli wewnętrznej oraz dokonanie analizy jego funkcjonowania.

- Badanie pozyskiwania i wykorzystania środków unijnych.

Kontrole instytucji publicznych obejmowały również zagadnienia dotyczące prawidłowości pozyskiwania i wykorzystywania środków unijnych w celu niwelowania różnic w rozwoju gospodarczym i cywilizacyjnym Polski w stosunku do innych państw UE.

W Planie pracy NIK na 2013 r. dokonano zmiany aspektów, traktowanych jako niezbędny element tematyki podejmowanych badań kontrolnych. Pozostawiono aspekt obejmujący badanie obszarów zagrożonych występowaniem korupcji. Wprowadzono dwa nowe aspekty, a mianowicie:

- Analiza ryzyka.

Podczas projektowania zakresu tematycznego i podmiotowego kontroli sektora publicznego NIK dokonywała analizy czynników ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w obszarze przewidzianym do kontroli oraz ich istotności dla funkcjonowania danego obszaru działalności państwa.

- Analiza funkcjonowania systemu kontroli zarządczej.

W kontroli podmiotów zaliczanych do sektora publicznego sprawdzano, czy w danym obszarze działał system kontroli zarządczej oraz dokonywano analizy jego funkcjonowania. NIK miała korzystać z ustaleń kontroli przeprowadzonych przez komórki audytowe podmiotów kontrolowanych.

Plany pracy w latach 2014–2016[2]

Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne

W planach pracy NIK na lata 2014–2016 za priorytetową potrzebę uznano ocenę działań państwa na rzecz zapewnienia poprawy warunków życia obywateli w sytuacji bieżącej i długookresowej stabilności finansowej państwa.

Przy istniejących zagrożeniach destabilizujących gospodarkę polską oraz w aktualnej sytuacji sektora finansów publicznych zachowanie stabilności finansowej państwa jest warunkiem koniecznym podejmowania działań rozwojowych. Dlatego Najwyższa Izba Kontroli koncentrowała się na kontroli prawidłowego gospodarowania majątkiem publicznym, w tym zasobami finansowymi pozostającymi w dyspozycji organów władzy publicznej.

Efektywne zarządzanie majątkiem publicznym jest bowiem jedną z podstawowych przesłanek umożliwiających osiąganie podstawowych celów państwa, wskazanych w obowiązujących dokumentach strategicznych, między innymi w „Strategii rozwoju kraju 2020". Ponadto działalność kontrolna będzie obejmować te działania administracji publicznej, które służą zarządzaniu najbardziej istotnymi obszarami ryzyka, zagrażającymi realizacji celów państwa.

[2] Opracowano na podstawie wprowadzenia i omówienia tematów przyjętych do planów pracy w latach 2014–2016 – załączniki do uchwał Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.

Proces planowania

Od 2014 r. w NIK powołano Zespół ds. Planowania. Zespół określił założenia procedury planistycznej NIK oraz wspomagał przygotowanie projektu rocznego planu pracy na poszczególnych jej etapach.

Proces planowania działalności kontrolnej NIK w 2014 r. podzielono na następujące etapy:

1) analiza strategicznego ryzyka i ustalanie priorytetów planowanych kontroli;
2) zgłaszanie propozycji kontroli;
3) omówienie i uszczegółowienie założeń kontroli – wewnętrzne panele eksperckie;
4) opracowanie projektu planu pracy i materiałów analitycznych;
5) uchwalenie planu pracy przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.

Przy opracowywaniu planów pracy na lata 2015–2016, po modyfikacjach, procedura planistyczna składała się z następujących etapów:

Etap I
Analiza ryzyka i założenia do planu pracy NIK
Produkt
Założenia do planu pracy NIK na dany rok planistyczny, w tym ryzyko horyzontalne oraz branżowe – zatwierdzone przez Prezesa NIK
Etap II
Zgłaszanie propozycji kontroli przez jednostki organizacyjne NIK oraz radców prezesa NIK (przy planie pracy na 2016 r. dodano pracowników NIK oraz członków kierownictwa NIK)
Produkt
Karty kontroli
Etap III
Analiza propozycji przez Zespół ds. Planowania (przy planie pracy na 2016 r. dodano Departament Strategii) – omawianie założeń kontroli
Produkt
Panele wewnętrzne. Uwagi do wstępnych założeń kontroli (przy planie pracy na 2016 r. zmieniono zapis na: Lista tematów wstępnie przyjętych do Planu pracy NIK)
Etap IV
Opracowanie projektu planu pracy oraz materiałów analitycznych
Produkt
Plan pracy na 2015 (2016) rok
Etap V
Uchwalenie planu pracy przez Kolegium NIK
Produkt
Plan pracy na 2015 (2016) rok

Ponadto w 2015 r., przy opracowywaniu planu pracy na rok 2016, po raz pierwszy przewidziano zgłaszanie propozycji tematów kontroli przez wszystkich pracowników NIK, niezależnie od propozycji przekazywanych za pośrednictwem dyrekcji jednostek organizacyjnych Izby. Należy podkreślić, że niektóre tematy zgłoszone indywidualnie przez pracowników zostały włączone do planu pracy zatwierdzonego przez Kolegium NIK.

Priorytety kontroli

W Planie pracy na 2014 r. ustalono priorytety wskazujące obszary osiągania określonego celu strategicznego dla wybranego przedmiotu działań państwa, które miały być uwzględnione przy ustalaniu działań kontrolnych. Podstawą do określenia priorytetów była prowadzona w NIK analiza obszarów ryzyka strategicznego zagrażających osiąganiu celów i realizacji zadań państwa. Najwyższa Izba Kontroli dążyła przy tym do zachowania względnej stabilności priorytetów, dostosowując je jednak do zmieniających się warunków.

Na potrzeby konstrukcji planu przyjęto:

- Jako priorytet główny: zapewnienie poprawy warunków życia obywateli w warunkach bieżącej i długookresowej stabilności finansowej państwa (w ramach priorytetu głównego kontrole miały dotyczyć rezultatów działań administracji mających wpływ na sprawy obywateli przy jednoczesnym efektywnym gospodarowaniu środkami publicznymi i skutecznym osiąganiu zaplanowanych rezultatów).
- Jako priorytety dodatkowe:

1) poprawę skuteczności systemu edukacyjnego,

2) zapewnienie powszechnej i niezawodnej opieki medycznej,

3) zachowanie dziedzictwa narodowego, zasobów naturalnych i ładu przestrzennego.

W przyjętych do Planu pracy NIK na 2014 r. 123 tematach kontroli planowych 69 (56,6%) zostało zakwalifikowanych jako priorytetowe, w tym w głównym priorytecie 27 kontroli (22,1%), natomiast 53 kontrole (43,4%) zostały przeprowadzone jako kontrole pozapriorytetowe.

Na 2014 r. wyznaczono dwa główne obszary kontrolne, w ramach których NIK przeprowadziła kontrole w ujęciu systemowym:

- „Polityka prorodzinna" – wyniki kontroli umożliwiły dokonanie oceny skoordynowania polityki rodzinnej w Polsce na poziomie rządowym;
- „Przygotowanie Polski do nowej perspektywy UE" – wyniki kontroli pomogły udoskonalić system wykorzystania środków unijnych w następnych latach.

NIK przykłada szczególną uwagę do sprawdzania realizacji wniosków pokontrolnych. W ramach kontroli planowych przyjętych do planu pracy przewidziano sprawdzenie realizacji wniosków pokontrolnych sformułowanych przez NIK w latach poprzednich.

Analiza ryzyka strategicznego

Typowanie obszarów proponowanych do kontroli odbywało się na podstawie analizy ryzyka, opartej zarówno na doświadczeniu kontrolnym NIK, jak i analizie zewnętrznych sygnałów dotyczących istniejących nieprawidłowości. Analizę przeprowadzono na podstawie krajowych dokumentów strategicznych i planów finansowych, raportów zagranicznych o sytuacji w Polsce, wydawnictw statystycznych, rozpoznania poszczególnych obszarów przez jednostki kontrolne i ekspertów NIK oraz głosów

opinii publicznej (mediów, rezultatów badań opinii publicznej).

Przy planie pracy na 2014 r. przyjęta koncepcja opisu ryzyka została oparta na wyodrębnieniu czterech obszarów, w tym trzech zewnętrznych (zagranica, gospodarka, społeczeństwo) oraz jednego wewnętrznego (władza publiczna), w których określono strategiczne ryzyko zagrażające osiągnięciu celów państwa.

W Planie pracy na 2015 r. odstąpiono od zdefiniowania priorytetów kontroli, przyjmując, że podstawą do określenia obszarów objętych kontrolą powinno być ryzyko horyzontalne oraz branżowe. Zidentyfikowano pięć obszarów ryzyka horyzontalnego powiązanych z potencjalnymi obszarami badań kontrolnych oraz ryzyko branżowe. Za ryzyko horyzontalne – główne zagrożenia dla celów państwa, określone w „Strategii rozwoju kraju 2020" przyjętej przez Radę Ministrów 25 września 2012 r. – uznano:

- niską jakość usług publicznych,
- brak racjonalizacji wydatków publicznych,
- niską konkurencyjność i innowacyjność gospodarki,
- nieskuteczne przeciwdziałanie negatywnym zmianom społeczno-demograficznym,
- brak skutecznych działań na rzecz poprawy jakości stanowionego prawa i jego egzekwowania.

Z analizy wynikało, że w aktualnej sytuacji sektora finansów publicznych oraz wobec zagrożeń dla polskiej gospodarki warunkiem umożliwiającym podejmowanie jakichkolwiek działań rozwojowych jest zachowanie stabilności finansowej państwa. NIK, podobnie jak w latach poprzednich, zwracała szczególną uwagę na racjonalizację wydatków publicznych i prawidłowe gospodarowanie majątkiem publicznym. W planowaniu kontroli na 2015 r. została

Ryzyko strategiczne dla prawidłowego funkcjonowania państwa określone przez NIK w 2014 r.

Władza publiczna	Społeczeństwo
Nieefektywne i nieskutecznie działające instytucje publiczne	Malejące zaufanie obywateli do państwa
Brak działań ograniczających wydatki publiczne	Niekorzystne zmiany demograficzne
Niespójność strategii i działań rozwojowych.	
Nieracjonalne gospodarowanie zasobami	
Gospodarka	**Zagranica**
Niska konkurencyjność i innowacyjność polskiej gospodarki	Narastanie kryzysu u znaczących partnerów gospodarczych

uwzględniona także potrzeba oceny działań służących poprawie jakości usług publicznych, jakości stanowionego w Polsce prawa i kontroli jego przestrzegania.

Kolejnym obszarem zidentyfikowanym jako ryzyko horyzontalne jest niska konkurencyjność i innowacyjność gospodarki. Słabe powiązania między środowiskiem naukowym i przemysłem powodują dalekie miejsce Polski wśród krajów UE pod względem sumarycznego indeksu innowacji (SII). Pobudzanie innowacyjności jest zasadniczym warunkiem rozwoju gospodarczego Polski, a także sposobem skracania jej dystansu rozwojowego w stosunku do krajów UE.

Polityka rodzinna pozostawała w 2015 r. jednym ze strategicznych obszarów badań kontrolnych. NIK widzi potrzebę działań państwa wspierających wdrożenie skutecznej polityki prorodzinnej. Zachodzące niekorzystne zmiany demograficzne wpływają na wiele obszarów aktywności państwa, między innymi na gospodarkę, edukację, pracę, zdrowie oraz zabezpieczenie społeczne.

W ramach analizy ryzyka wyodrębniono ryzyko branżowe o największym negatywnym oddziaływaniu na zachowanie stabilności finansowej państwa i w największym stopniu zagrażające dążeniu do osiągnięcia najważniejszych celów określonych w rządowych dokumentach strategicznych.

W 2015 r. podział kontroli planowych według ryzyka horyzontalnego był następujący:
- niska jakość usług publicznych – 56 kontroli,
- brak racjonalizacji wydatków publicznych – 22 kontrole,
- niska konkurencyjność i innowacyjność gospodarki – 11 kontroli,
- brak skutecznych działań na rzecz poprawy jakości stanowionego prawa i jego egzekwowania – 10 kontroli,
- nieskuteczne przeciwdziałanie negatywnym zmianom demograficznym – 3 kontrole.

Innowacją wprowadzoną w 2015 r. w toku prac nad planem pracy na 2016 r. jest rozszerzenie katalogu ryzyka horyzontalnego o ryzyko branżowe (regionalne) dla poszczególnych województw.

Ze szczególną uwagą NIK będzie kontrolować te działania administracji publicznej, które służą zarządzaniu najbardziej istotnymi obszarami ryzyka, zagrażającymi osiąganiu celów państwa. W celu ukierunkowania w taki sposób działalności Najwyższej Izby Kontroli, w planie pracy na 2016 r. określono zagrożenia w funkcjonowaniu państwa, które stanowią podstawę do określenia obszarów kontroli.

Przy wyodrębnianiu ryzyka horyzontalnego kierowano się zakresem jego oddziaływania na trzy główne obszary działania państwa: władzę publiczną, gospodarkę i społeczeństwo. Zdefiniowano, nieco zmienione w porównaniu z rokiem poprzednim, obszary ryzyka horyzontalnego:
- niska jakość usług publicznych,
- niezrównoważenie finansów publicznych i wydatków publicznych,
- niska konkurencyjność i innowacyjność gospodarki,
- negatywne zmiany społeczno-demograficzne,
- niska jakość stanowionego prawa i niedostateczne jego egzekwowanie;
- wzrost zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa.

W odniesieniu do ryzyka horyzontalnego zostało wyodrębnione ryzyko branżowe,

które najbardziej oddziałuje na zachowanie stabilności finansowej państwa i w największym stopniu może zagrozić osiągnięciu najważniejszych celów określonych w rządowych dokumentach strategicznych. Natomiast obszary ryzyka regionalnego powinny umożliwić projektowanie kontroli o istotnym znaczeniu dla województwa.

Podział kontroli planowych według ryzyka horyzontalnego w planie pracy na 2016 r. jest następujący:

- niska jakość usług publicznych – 56 kontroli,
- niska jakość stanowionego prawa i niedostateczne jego egzekwowanie – 11 kontroli,
- wzrost zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa – 8 kontroli,
- niezrównoważenie finansów publicznych – 6 kontroli,
- niska konkurencyjność i innowacyjność gospodarki – 6 kontroli,
- negatywne zmiany społeczno-demograficzne – 4 kontrole,
- inne ryzyko – 8 kontroli.

Kontrole doraźne

Poza kontrolami planowymi Najwyższa Izba Kontroli w każdym roku przeprowadza kontrole doraźne, które umożliwiają szybkie reagowanie na występujące problemy. W przypadku potrzeby niezwłocznego zbadania aktualnych zagadnień o szczególnym znaczeniu dla funkcjonowania państwa przeprowadzane są kontrole doraźne specjalne. Wiele kontroli planowych poprzedzanych jest tak zwanymi kontrolami doraźnymi rozpoznawczymi, pozwalającymi na wstępne zbadanie określonych zagadnień i doprecyzowanie zakresu i celów kontroli planowej. Dla sprawdzenia stopnia i prawidłowości realizacji wniosków pokontrolnych przeprowadzane są kontrole sprawdzające. Liczną grupę kontroli doraźnych stanowią kontrole doraźne skargowe, które pozwalają zidentyfikować problemy dotykające obywateli i ocenić, czy usługi publiczne świadczone są na właściwym poziomie. Mogą być one podjęte w wyniku analizy zasadności skarg i wniosków napływających do NIK zarówno od obywateli, jak również od posłów i senatorów oraz organizacji pozarządowych.

Liczba i kategorie kontroli

Każda z kontroli była klasyfikowana do głównego działu administracji rządowej, funkcji państwa według klasyfikacji COFOG, priorytetu kontroli, kategorii kontroli oraz strategicznego ryzyka określonego przez Zespół ds. Planowania[3].

Najwięcej kontroli w 2014 r. zaplanowano w dziale administracji rządowej „zdrowie" (15 kontroli, co stanowi 12%) oraz „środowisko" (13 kontroli, co stanowi 11%).

W obszarach priorytetów przyjętych do planu pracy na 2014 r. (bez kontroli wykonania budżetu państwa) znalazło się 69 kontroli (56,6%), w tym w głównym priorytecie 27 (22,1%), natomiast 53 kontrole (43,4%) były przeprowadzone jako kontrole pozapriorytetowe. W toku każdej kontroli, zwłaszcza w obszarach styku

[3] W latach 2015–2016 zasady klasyfikowania kontroli zostały utrzymane, przy czym od 2015 r. zniesiono klasyfikowanie według priorytetu kontroli.

Tabela 1. **Liczba i kategorie kontroli**

Wyszczególnienie	2014	2015	2016
Liczba kontroli w planie pracy ogółem, w tym:	123	110	100
kontrola wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej za rok poprzedni	1		
kontrola wykonania budżetu państwa za rok poprzedni		1	1
kontrola wykonania założeń polityki pieniężnej za rok poprzedni		1	1
audyt Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych (CERN)[4]	1	2	2
audyt finansowy Rady Europy		2	2
w tym: kontrole koordynowane	85	84	77
kontrole niekoordynowane	37	25	22
Ponadto kontrole przechodzące do realizacji z roku poprzedniego	17	22	12
w tym:			
kontrole wykonania zadań	84	70	64
kontrole zgodności	35	34	31
kontrole finansowe	3	5	4

Źródło: Patrz przypis 2.

interesu publicznego i prywatnego, szczególnie zagrożonych korupcją, uwzględniono ryzyko zaistnienia tego zjawiska.

Większość przeprowadzanych przez NIK kontroli planowych ma charakter mieszany, zawiera elementy kontroli zgodności (występujące faktycznie we wszystkich kontrolach), jak i kontroli wykonania zadań. Przypisanie kategorii oznaczało, że jej elementy dominowały w danej kontroli.

Połowa planowanych do realizacji tematów dotyczyła ryzyka strategicznego „nieefektywnie i nieskutecznie działających instytucji publicznych" (50%), 17 kontroli dotyczyło ryzyka „nieracjonalnego gospodarowania zasobami" (14%) w obszarze

[4] W 2014 r. po raz pierwszy rozpoczęto kontrolę audytu Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych.

„władza publiczna", a 13 kontroli ryzyka „malejącego zaufania obywateli do państwa" (10%) w obszarze „społeczeństwo".

W 2015 r. przewidziano między innymi kontrolę wykonania budżetu państwa w 2014 r. w 102 częściach budżetowych i wybranych jednostkach, których plany finansowe były ujęte w ustawie budżetowej oraz kontrole audytów finansowych Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych za 2014 r. i za 2015 r.[5], a także audytów finansowych Rady Europy za 2014 r. i 2015 r.[6].

Najwięcej kontroli w 2015 r. zaplanowano w działach: „administracja publiczna" (19 kontroli, co stanowiło 17% wszystkich kontroli ujętych w planie pracy na 2015 r.), „zdrowie" (14 kontroli, 13% wszystkich kontroli planowych) oraz „transport" (13 kontroli, 12%). Kontrole w wymienionych trzech działach stanowiły 42% wszystkich kontroli ujętych w Planie pracy NIK na 2015 r.

W 2016 r. przeprowadzono między innymi kontrolę wykonania budżetu państwa w 2015 r. w 109 częściach budżetowych i wybranych jednostkach, których plany finansowe są ujęte w ustawie budżetowej oraz przewiduje się przeprowadzenie audytu finansowego CERN za 2015 i 2016 r., audytu finansowego Funduszu Emerytalnego CERN, audytu finansowego Rady Europy za 2015 i 2016 r. oraz audytu wybranych zagadnień organizacyjnych i wykonania zadań w Radzie Europy.

Najwięcej kontroli w 2016 r. zaplanowano w działach: „administracja publiczna" (14 kontroli, co stanowi 14% wszystkich kontroli ujętych w planie pracy na 2016 r.), „zdrowie" (13 kontroli, 13% wszystkich kontroli planowych), „oświata i wychowanie" (9 kontroli, 9%), „środowisko", „gospodarka" i „sprawy wewnętrzne" (po 7 kontroli w każdym z działów). Kontrole w wymienionych działach będą stanowiły blisko 57% wszystkich kontroli ujętych w Planie pracy NIK na 2016 rok.

Podsumowanie

1. Plany pracy NIK na lata 2012–2016 były opracowywane przy uwzględnieniu określonych uwarunkowań społeczno-ekonomicznych w rozwoju gospodarczym i społecznym kraju. Stabilność finansowa została uznana za podstawowy czynnik umożliwiający poprawę warunków życia obywateli.

Przy formułowaniu powyższych uwarunkowań można wyodrębnić następujące fazy:

- lata 2012–2013: wskazanie problematyki związanej między innymi z deficytem budżetowym, infrastrukturą, otoczeniem biznesu, edukacją narodową, aktywnością zawodową ludności, demografią, działalnością badawczo-rozwojową i bezpieczeństwem obywateli;
- lata 2014–2015: uwypuklenie w kierunkach kontroli zagadnień dotyczących poprawy warunków życia obywateli oraz efektywnego zarządzania majątkiem publicznym, edukacji narodowej oraz opieki medycznej; pozostałe uwarunkowania były brane pod uwagę

[5] Audyt finansowy CERN za 2015 r. został przeniesiony do planu pracy na 2016 r.
[6] Audyt finansowy Rady Europy za 2015 r. został przeniesiony do planu pracy na 2016 r.

w pogłębionej analizie ryzyka (usługi publiczne, innowacyjność gospodarki, zmiany demograficzno-społeczne).

2. W tym samym okresie miały miejsce istotne zmiany dotyczące metodyki opracowywania rocznych planów pracy.

NIK, mając na względzie wykonanie obowiązków konstytucyjnych i ustawowych, dokonywała w tej dziedzinie następujących zmian:

- od 2013 r. przy pracach nad planem na 2014 r. w szerszym stopniu uwzględniono czynniki ryzyka w funkcjonowaniu państwa (ryzyko strategiczne);
- w 2014 r. powołano Zespół ds. Planowania, podzielono proces planowania działalności kontrolnej na etapy, pozostawiając analogicznie jak w latach poprzednich priorytety kontroli;
- w 2014 r. w trakcie prac nad planem pracy na 2015 r. odstąpiono od definiowania priorytetów kontroli, przyjmując założenie, że podstawą do określenia obszarów kontroli powinny być obszary ryzyka horyzontalnego oraz branżowego.
- w 2015 r. przy opracowywaniu planu pracy na 2016 r. dodano ryzyko horyzontalne „wzrost zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa" oraz zalecono delegaturom NIK zaproponowanie kontroli związanych z regionem, w którym prowadzą działalność kontrolną.

3. W strukturze kontroli według kategorii dominowały kontrole wykonania zadań (od 56% w 2013 r. do 65% w 2016 r.). Kontrole zgodności stanowiły ponad 30% kontroli planowych (od 34% w 2013 r. do 31% w 2016 r.). Pozostałe kontrole były zaliczane do kontroli finansowych (od 7% w 2013 r. do 4% w 2016 r.).

4. Proces planistyczny w NIK jest w dalszym ciągu modyfikowany i usprawniany. Plan pracy na rok 2017 został uchwalony przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli w październiku 2016 r.

Wśród najbardziej istotnych zmian w stosunku do planu na 2016 r. należy wymienić uwzględnianie przy doborze tematów do planu analizy zawartej w dokumencie „Sytuacja społeczno-gospodarcza. Analiza ryzyka" oraz rezygnację z wymogu określania ryzyka branżowego (regionalnego).

JÓZEF MINKOWSKI
Departament Strategii NIK

Słowa kluczowe: roczny plan pracy NIK, proces planistyczny, tematy kontroli, priorytety kontroli, strategiczne ryzyko

Key words: NIK annual work plan, planning process, audit directions, audit priorities, strategic risk

Polityka prorodzinna państwa

Program „Karta dużej rodziny"

PAWEŁ ADAMOWICZ

Rodziny wielodzietne są naszą „narodową nadzieją", gdyż przy utrzymywaniu się niekorzystnych tendencji demograficznych liczba ludności Polski zmniejszy się w 2060 r. z 38 mln do około 32 mln i jednocześnie znacząco wzrośnie udział osób w wieku poprodukcyjnym. Oczywiste są zatem wynikające z tego poważne negatywne skutki w wymiarze społeczno-ekonomicznym, zagrażające naszemu państwu, gdyż czynniki te niewątpliwie wpłyną na spadek podaży siły roboczej na rynku pracy i utrudnienia w systemie zabezpieczenia społecznego.

Wprowadzenie

Artykuł 71 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny[1]. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Decydując się na posiadanie licznego potomstwa – często kosztem obniżenia materialnego poziomu życia – podejmują wysiłek niezbędny nie tylko dla rozwoju, ale wręcz dalszego trwania państwa. Wprowadzenie w połowie 2014 r. Karty Dużej Rodziny – jako kolejnego elementu polityki prorodzinnej – miało być bezpośrednim wsparciem wszystkich rodzin mających trójkę i więcej dzieci, a tym samym stanowić kolejny krok w działaniach zmierzających do zmniejszenia zapaści demograficznej.

W Polsce w rodzinach wielodzietnych, to jest z co najmniej trójką dzieci, żyje 3,4 mln osób, w tym ponad 2 mln dzieci, jednak decyzja o posiadaniu kilkorga dzieci stanowi bardzo poważne wyzwanie, między innymi w sferze ekonomicznej. Ubóstwem jest zagrożonych 15,5% gospodarstw rodzinnych i właśnie rodziny wielodzietne stanowią tu największy odsetek – to 34,4% rodzin ogółem, z których 28% żyje w miastach i aż 41% na wsi[2]. Jednocześnie od 1989 r. współczynnik dzietności, kształtujący się poniżej 2,10, nie gwarantuje zastępowalności pokoleń.

[1] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.07.1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.).
[2] Raport GUS opracowany na podstawie Narodowego Spisu Powszechnego z 2011 r., dotyczący sytuacji materialnej rodzin w Polsce.

W sytuacji gdy wskaźnik ten, utrzymujący się obecnie na poziomie zaledwie 1,3, plasuje Polskę prawie na ostatnim miejscu w Unii Europejskiej i na jednym z ostatnich na świecie, niezbędne jest podjęcie pilnych, skutecznych działań zapobiegawczych, mających na celu poprawę sytuacji materialnej rodzin wielodzietnych, co w perspektywie powinno zapobiec negatywnym skutkom makroekonomicznym w naszym kraju.

W 2015 r. Najwyższa Izba Kontroli podjęła, z własnej inicjatywy, kontrolę dotyczącą Karty Dużej Rodziny jako elementu polityki prorodzinnej państwa[3]. Skontrolowano Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, jako jednostkę odpowiedzialną za wdrożenie i koordynację zadań wynikających z ustawy z 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny[4]. Badania przeprowadzono również w 18 miastach, w których wprowadzono zarówno lokalną, jak i ogólnopolską Kartę[5]. NIK oceniła przygotowanie, wdrożenie oraz działania związane z funkcjonalnością tych rozwiązań jako instrumentów wsparcia rodzin wielodzietnych, zarówno w odniesieniu do ogólnopolskiej Karty, jak również do uprawnień wprowadzonych na poziomie lokalnym.

Kontrola dotyczyła działań podejmowanych w latach 2014–2015 (I półrocze), z uwzględnieniem działań wcześniejszych, mających związek z kontrolą szczególnie w odniesieniu do rozwiązań samorządowych, gdyż pierwsze lokalne karty funkcjonują w Polsce już od ponad 10 lat, natomiast program ogólnopolski został uruchomiony dwa lata temu.

Karty dużej rodziny wprowadzone na poziomie ogólnopolskim i lokalnym są potrzebnym, choć jedynie uzupełniającym instrumentem polityki prorodzinnej, który został pozytywnie przyjęty przez rodziny wielodzietne. Skuteczność tego rozwiązania w odniesieniu do jego założonych celów, to jest bezpośredniego wsparcia rodzin wielodzietnych, kreowania pozytywnego wizerunku wielodzietności, jak również umacniania i wspierania funkcji rodziny wielodzietnej oraz zwiększania szans rozwojowych i życiowych dzieci i młodzieży z tych rodzin – ze względu

[3] Artykuł został opracowany na podstawie Informacji o wynikach kontroli pt. *Karta Dużej Rodziny jako element polityki rodzinnej państwa,* nr ewid. 29/2016/P/15/045/KPS, kwiecień 2016 r.

[4] Ogólnopolski program wspierający rodziny wielodzietne wszedł w życie 16.06.2014 r. na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 27.05.2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu dla rodzin wielodzietnych (Dz.U. poz. 755, ze zm.), wprowadzonego na podstawie uchwały nr 85 Rady Ministrów z 27.05.2014 r. w sprawie ustanowienia rządowego programu dla rodzin wielodzietnych (M.P. poz. 430). Od 1.01.2015 r. program jest realizowany na podstawie ustawy z 5.12.2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz.U. poz. 1863, ze zm.), zwanej dalej „ustawą o KDR".

[5] W ramach czynności kontrolnych w gminach przeprowadzono badania ankietowe wśród rodzin posiadających ogólnopolską Kartę Dużej Rodziny. Zebrane informacje pozwoliły odpowiedzieć na pytania na ile uprawnienia wynikające z ogólnopolskiej KDR uzupełniają ofertę kart lokalnych oraz czy są zgodne z oczekiwaniami rodzin w zakresie ich wsparcia oraz jakie wymierne korzyści finansowe przyniosło wprowadzenie KDR (do rodzin wysłano 900 ankiet, do NIK wpłynęło 275, tj. 31%). Uzupełniająco w 25 gminach miejsko-wiejskich i wiejskich, posiadających rozwiązania w zakresie lokalnej KDR, NIK zasięgnęła informacji o działaniach adresowanych do rodzin wielodzietnych, w tym o wdrożeniu zniżek/ulg wynikających z lokalnej Karty dużej rodziny oraz jej wykorzystywania przez rodziny wielodzietne (odpowiedzi udzieliło 21 gmin).

na zakres i skalę dostępnych obecnie ulg i zniżek – jest jednak ograniczona. Badania kontrolne NIK, jak i zlecone przez Izbę badania opinii publicznej[6] pokazują, że oczekiwania rodzin wielodzietnych, zarówno w aspekcie finansowym, jak i co do rodzaju dostępnych ulg, są rozbieżne z ofertą, przy czym dotyczy to w większym stopniu karty ogólnopolskiej niż programów lokalnych.

Program „Karta dużej rodziny" jest realizowany na trzech poziomach: ogólnokrajowym, lokalnym i biznesowym. Ustalenia kontroli wykazały, że Minister Pracy i Polityki Społecznej (w czasie kontroli była to obowiązująca nazwa działu administracji rządowej) zapewnił sprawną realizację zadań w zakresie przygotowania i wdrożenia ogólnopolskiej KDR. Maksymalny limit wydatków z budżetu państwa na lata 2015–2024 na realizację ustawy przez gminy, wojewodów, ministra właściwego do spraw rodziny i ministra właściwego do spraw transportu wynosi 585,38 mln zł. Wprowadzenie tego programu nie zostało jednak poprzedzone bezpośrednimi badaniami potrzeb wśród rodzin wielodzietnych, co prawdopodobnie wpłynęło na to, że do końca 2015 r. w programie uczestniczyło około 40% osób uprawnionych. Struktura i wysokość oferowanych zniżek odbiega znacznie od profilu wydatków ponoszonych przez rodziny żyjące w trudnych warunkach ekonomicznych. Oprócz kilku zniżek opłacanych z budżetu państwa (m.in. zniżki dla rodziców na przejazdy środkami publicznego transportu kolejowego, możliwość bezpłatnego wejścia do parków narodowych i zniżki w opłacie za wystawienie paszportu), pozostałe ulgi stanowią uszczuplenie przychodów instytucji samorządowych lub po prostu są finansowane przez firmy prywatne partycypujące w programie. Większość firm prywatnych wyraża jednak opinię, że przystąpienie do programu rozminęło się z oczekiwanym wzrostem liczby klientów. Pozostawienie w dotychczasowym kształcie zachęty dla potencjalnych partnerów prywatnych jedynie w postaci możliwości dodatkowej reklamy ich usług czy produktów nie stanowi – zdaniem NIK – należytego argumentu w pozyskiwaniu najbardziej oczekiwanych podmiotów, a co więcej, może przyczynić się do rezygnacji z programu instytucji już w nim uczestniczących.

NIK pozytywnie oceniła działania jednostek samorządowych wynikające z ustawy o KDR, ponieważ proces przyznawania ogólnopolskiej KDR był przeprowadzony w sposób właściwy – zapewniono sprawną obsługę osób składających wnioski i odbierających ten dokument, a zidentyfikowane jednostkowe nieprawidłowości miały charakter administracyjny (formalny). Wysokość środków budżetu państwa przekazywanych na obsługę

[6] Na potrzeby kontroli TNS Polska przeprowadziła ogólnopolski sondaż opinii publicznej w zakresie przydatności ulg i zniżek wynikających z „Karty dużej rodziny" w kontekście potrzeb rodzin wielodzietnych. Obejmował on badanie jakościowe, w ramach którego zrealizowane zostały dwa wywiady grupowe z rodzicami posiadającymi ogólnopolskie i lokalne karty dużej rodziny, jak również badanie ilościowe, którym objęto celowo dobranych 500 rodziców i opiekunów prawnych mających troje i więcej dzieci do 18 lub 24 roku życia.

przez gminy tego zadania zleconego generalnie była jednak niedoszacowana, co wynikało przede wszystkim z wyższego wynagrodzenia w gminach niż przyjęto w „Ocenie skutków regulacji" w ustawie o KDR. Tym samym część kosztów wdrożenia programu KDR była finansowana z budżetów samorządów.

Odnosząc się do kart lokalnych, NIK jest zdania, że ich wprowadzenia nie poprzedziły wnikliwe analizy lokalnej sytuacji i potrzeb rodzin wielodzietnych, a co więcej – wobec braku wymogu ustawowego – gminy nawet nie znały dokładnej liczby rodzin wielodzietnych zamieszkujących na ich terenie. Właściwe rozpoznanie skali i rodzaju potrzeb na własnym terenie jest warunkiem zapewnienia rzetelnego programowania działań. Na poziomie lokalnym również uwidocznił się brak działań ewaluacyjnych w odniesieniu do wprowadzonych udogodnień.

Ogólnopolska Karta Dużej Rodziny

NIK oceniła jako celowe i prawidłowe działania Ministra Pracy i Polityki Społecznej podejmowane na etapie przygotowania i wdrożenia nowego instrumentu wsparcia rodzin wielodzietnych w postaci ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny. W okresie objętym kontrolą minister lub upoważnieni przez niego wojewodowie zawarli prawie 1000 umów z partnerami KDR, oferując około 1,4 mln członkom rodzin wielodzietnych ulgi/zniżki w ponad 10 000 miejsc na terenie całego kraju. Od początku funkcjonowania programu, to jest od połowy 2014 r. do końca 2015 r. wydano łącznie 1396 tys. dokumentów. Mając na uwadze, że w Polsce w rodzinach wielodzietnych żyje 3,4 mln osób, oznacza to, że z oferty tej skorzystało 41% uprawnionych, natomiast w odniesieniu do miernika przyjętego w budżecie zadaniowym, ustalonego na poziomie 2743 tys. wydanych kart do końca 2015 r., plan ten został zrealizowany zaledwie w 51%.

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że na etapie przygotowania projektów rozwiązań prawnych Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS) nie przeprowadziło badań wśród rodzin wielodzietnych, które umożliwiłyby rozpoznanie ich potrzeb oraz zaprojektowanie systemu ulg i zniżek optymalnego z punktu widzenia zakładanego celu ich wprowadzenia, to jest bezpośredniego wsparcia rodzin wielodzietnych, kreowania pozytywnego ich wizerunku oraz zwiększenia szans rozwojowych i życiowych dzieci i młodzieży z tych rodzin. Na potrzebę przeprowadzenia badań poziomu satysfakcji beneficjentów ogólnopolskiej KDR z wprowadzonych rozwiązań oraz działań ewaluacyjnych służących ustaleniu, które z funkcjonujących instrumentów wsparcia są najbardziej efektywne i oczekiwane przez rodziny wielodzietne wskazuje niskie wykorzystanie środków zaplanowanych na realizację zadań związanych z KDR (27% do końca 2015 r.) oraz fakt, że mniej niż połowa uprawnionych przystąpiła do udziału w programie. Ponadto weryfikacja partnerów programu nie obejmowała określenia, czy i w jakim zakresie proponowana przez podmiot przystępujący do KDR ulga/zniżka będzie odpowiadała celom programu.

Jak wynika z ogólnopolskiego sondażu, głównym powodem, że około 60% osób z rodzin wielodzietnych przez prawie dwa lata funkcjonowania programu

nie wystąpiło o kartę ogólnopolską był fakt, że w pobliżu ich miejsca zamieszkania nie ma firm, które oferowałyby takie zniżki (40%). Nawet gdyby respondent zdecydował się na założenie ogólnopolskiej KDR, to i tak nie miałby jej jak wykorzystać (szkoda więc było czasu badanym na niepotrzebne – według nich – formalności). Drugą z podawanych przyczyn (31% respondentów) był brak informacji o tym, gdzie i jak można z karty skorzystać, a trzecią – nieatrakcyjny zakres ulg/zniżek (16%). W przypadku kart lokalnych najczęstszym powodem, dla którego respondenci nie zakładali karty, był brak takiej oferty w miejscu zamieszkania respondenta (37%). Na drugim miejscu znalazł się – analogicznie jak w przypadku osób argumentujących brak karty ogólnopolskiej – brak wiedzy, gdzie i jak można z karty skorzystać. Zdecydowanie rzadziej, niż w przypadku osób uzasadniających brak ogólnopolskiej KDR, badani wskazywali na nieatrakcyjność zniżek (9%) i zakres oferowanych ulg (8%). Ponadto 8% badanych zwracało uwagę, że w pobliżu miejsca zamieszkania nie ma firm, które oferowałyby takie zniżki.

Ze środków publicznych posiadaczom Karty Dużej Rodziny zaoferowano między innymi zniżki dla rodziców na przejazdy środkami publicznego transportu kolejowego (37% na bilet jednorazowy oraz 49% na bilet miesięczny), możliwość bezpłatnego wejścia na teren parków narodowych i ulgi w opłacie za wystawienie paszportu (rodzice 50% i dzieci 75%). Oszacowana przez MPiPS wartość korzyści finansowych dla rodzin wielodzietnych posiadających KDR ma wynieść w ciągu roku ponad 21 mln zł, w tym 8 mln zł z budżetu państwa na sfinansowanie ulg ustawowych dla rodziców i małżonków rodziców za przejazdy środkami publicznego transportu zbiorowego. Biorąc pod uwagę, że w 2015 r. liczba osób posiadających ogólnopolskie KDR wyniosła 1,4 mln, kwota korzyści finansowych przypadających na jedną kartę wyniosła około 15 zł. Od początku funkcjonowania programu KDR szacunkowy koszt wydania jednej karty wynosił średnio 10 zł, co oznacza, że koszty związane z drukiem i wydawaniem kart w przeliczeniu na jedną kartę były niższe o około 5 zł niż przeciętne korzyści uzyskane przez posiadacza karty. W kolejnych latach proporcja ta poprawi się z uwagi na znaczące obniżenie kosztów związanych z wdrożeniem programu, to jest z drukiem i wydawaniem kart.

Centrum Adama Smitha podaje[7], że koszt wychowania jednego dziecka do okresu osiągnięcia przezeń 20. roku życia wynosi w Polsce przeciętnie od 176 do 190 tys. zł, a koszt wychowania dwójki dzieci – od 316 do 350 tys. zł (przyjęto, że koszt wychowania drugiego dziecka wynosi 80% kosztów pierwszego ze względu na „korzyści skali", w tym na oszczędności płynące ze wspólnej konsumpcji). W przypadku rodzin z trójką dzieci koszty te (przyjęto, że koszt trzeciego dziecka wynosi 60% kosztów pierwszego) wynoszą przeciętnie od 421 do 460 tys. zł.

[7] Raport *Koszty wychowania dzieci w Polsce 2014*, Warszawa 2014.

Jest to kalkulacja kosztów podstawowych – nie uwzględnia kosztów pośrednich i alternatywnych, stąd prawdopodobne jest, że dla wielu rodzin łączne faktyczne koszty są jeszcze wyższe. Według danych Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych[8], dla pięcioosobowej rodziny kwota minimum socjalnego wynosi miesięcznie 4,2 tys. zł, natomiast minimum egzystencji – 2,4 tys. zł.

W tej sytuacji trudno się dziwić, że najistotniejszym powodem, dla którego badani decydowali się skorzystać z ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny były przede wszystkim spodziewane oszczędności w domowym budżecie. Powód ten podało 66% respondentów. Oczekiwania takie są w pełni uzasadnione z uwagi na to, że jednym z celów uruchomienia programu – zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym – było wsparcie rodzin wielodzietnych, w tym również w wymiarze finansowym. Znamienna jest jednak sytuacja, że w ankiecie przeprowadzonej przez TNS Polska aż 36% użytkowników KDR zadeklarowało, że nie odczuło żadnych zmian w budżecie rodziny, a tylko połowa pytanych o wysokość miesięcznych korzyści finansowych, jakie rodzina odczuła korzystając z Karty, deklarowała konkretne kwoty. Najczęściej była to kwota do 50 zł (21%). O przedziale między 51 a 100 zł mówiło 12% badanych, a o przedziale 101-200 zł – 14%. O większych oszczędnościach w skali miesiąca wspominało zaledwie 4% osób.

Na poziomie lokalnym zapewniono sprawną obsługę osób składających wnioski o przyznanie kart ogólnopolskich oraz je odbierających. Środki z dotacji budżetowej przyznane na realizację tych zadań wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem i prawidłowo rozliczono. Wyniki kontroli wskazały na znaczne zróżnicowanie przyjętych rozwiązań organizacyjnych w zakresie uprawnień do wydawania w gminach ogólnopolskiej KDR. Należy zaznaczyć, że mało precyzyjne sformułowanie przedmiotu upoważnienia – realizacja zadań wynikających z niniejszej ustawy o KDR – powoduje trudności interpretacyjne. W siedmiu spośród 18 skontrolowanych miast brakowało upoważnień od kierownika urzędu dla osób przyjmujących wnioski i wydających karty do realizacji działań z tym związanych. Ujawnione zostały rozbieżności w kosztach ponoszonych przez gminy z tytułu obsługi wniosków w porównaniu z kwotami oszacowanymi w „Ocenie skutków regulacji" w ustawie o KDR, co wynikało przede wszystkim z wyższego wynagrodzenia w gminach. Brak dokładnych danych o liczbie zamieszkujących rodzin wielodzietnych w znacznym stopniu utrudniał optymalne planowanie wydatków, co w połączeniu z mniejszym, niż się spodziewano, zainteresowaniem rodzin powodowało konieczność zwrotów niewykorzystanych dotacji udzielanych przez wojewodów.

Analiza 754 wniosków spośród 11 482 przeprowadzonych postępowań w kontrolowanych jednostkach samorządowych (6,6%) wykazała, że proces przyznawania ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny był

[8] <https://www.ipiss.com.pl/?zaklady=minimum-socjalne>

przeprowadzany – zarówno na podstawie rozporządzenia, jak i ustawy o KDR – w sposób zgodny z obowiązującą procedurą. Zidentyfikowane w badanej dokumentacji nieprawidłowości miały charakter formalny i polegały głównie na niepełnym dokumentowaniu czynności sprawdzających przedkładane dokumenty osób ubiegających się o wydanie Karty, niewykorzystywaniu danych i informacji będących w dyspozycji urzędów gmin przy ustalaniu prawa do posiadania KDR oraz przy sporządzaniu i uwierzytelnianiu kopii przedstawionych dokumentów. W jednostkach odpowiedzialnych za wdrażanie ogólnopolskiej KDR informowano mieszkańców o możliwości przystąpienia do programu oraz o prawach i obowiązkach posiadacza Karty. Osoby odbierające ten dokument były informowane o uprawnieniach i obowiązkach wynikających z posiadania kart. Sondaż TNS Polska wykazał jednak, że aż połowa beneficjentów nie czuje się należycie poinformowana i przyznaje, że nie zna szczegółowo oferty. O Karcie Dużej Rodziny dowiedzieli się ze środków masowego przekazu, punktów obsługi, gdzie jest ona honorowana lub od znajomych mających troje lub więcej dzieci. Na niewystarczające informowanie o programie wskazywały także rodziny wielodzietne ankietowane przez kontrolerów NIK.

NIK ustaliła, że minister nie sporządzał informacji z realizacji zadań wynikających z ustawy o KDR, ale też należy mieć na uwadze, że nie ciążył na nim taki obowiązek ustawowy. Monitorował jednak na bieżąco realizację tych zadań przez gminy oraz liczbę podmiotów i miejsca udzielanych zniżek. Kontrolowanie wdrażania programu w aspekcie finansowym nie było przy tym pełne, ponieważ nie obejmowało ulg uzyskanych w związku z wydaniem dokumentu paszportowego czy też zwolnień z opłat za wstęp do parków narodowych. Ponadto MPiPS w ograniczonym zakresie wykorzystywało informacje przekazywane przez gminy na temat zakresu i skali lokalnie funkcjonujących ulg. Nie dokonywano również całościowej analizy, jakiego rodzaju i w jakim wymiarze ulgi/zniżki były oferowane w ramach kart lokalnych oraz w jakim stopniu ogólnopolska KDR stanowi uzupełnienie oferty na terenie danej gminy. W „Ocenie skutków regulacji projektu ustawy o Karcie Dużej Rodziny" wskazano, że ewaluacja efektów projektu zostanie przeprowadzona w drugiej połowie 2016 r. NIK stwierdziła, że pracownicy Ministerstwa rozpoczęli wstępne prace nad zaprojektowaniem badania, które miałoby być przeprowadzone w celu poznania opinii rodzin wielodzietnych, a jego wyniki stałyby się jednym z elementów oceny efektywności działania KDR, jednak należy zauważyć, że w ustawie budżetowej na 2016 r. nie zagwarantowano środków na ten cel. Zdaniem NIK, brak takiego badania w kontekście założonych celów instrumentu uniemożliwia zapewnienie realizacji zasady wynikającej z art. 44 ust. 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[9], zgodnie z którą wydatki publiczne powinny być

[9] Dz.U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.

dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Lokalne karty dużej rodziny

Samorządowe karty dużej rodziny to programy lokalne adresowane do rodzin wielodzietnych, uprawniające do ulg, zniżek i zwolnień z opłat na terenie danej gminy. Prekursorem lokalnej Karty Dużej Rodziny był Wrocław, który w marcu 2005 r. uruchomił program pod nazwą „Dwa plus trzy i jeszcze więcej", proponując rodzinom między innymi zniżki komunikacyjne w weekendy. W 2008 r. lokalną Kartę wprowadził Grodzisk Mazowiecki, udostępniając rodzinom z czworgiem dzieci darmową komunikację oraz oferując tańszy o połowę dostęp do obiektów sportu i kultury oraz na zajęcia pozalekcyjne. Począwszy od 2009 r., w kolejnych latach programy wspierania rodzin wielodzietnych wprowadzane były w innych gminach. Przełomowym rokiem był 2012 r., ponieważ wprowadzonych zostało ponad 20 lokalnych kart dużej rodziny. Ze względu na podmiot realizujący oraz zasięg terytorialny można wyróżnić karty: samorządu szczebla podstawowego (gminnego, miejskiego i powiatowego) oraz samorządu regionalnego (województwa). Zdecydowana większość kart to rozwiązania gmin lub miast. Na koniec 2015 r. 424 jednostki samorządu terytorialnego miały samorządowe programy dla rodzin wielodzietnych, w tym 406 gmin.

Większość ze skontrolowanych przez NIK strategii nie zawierała łącznie wszystkich wymaganych elementów[10]. W 80% skontrolowanych jednostek samorządowych przyjęte strategie nie odnosiły się bezpośrednio do rodzin wielodzietnych oraz nie formułowano dla nich osobnych celów. Problematykę rodzin wielodzietnych w gminnych dokumentach strategicznych poruszyło tylko 5 spośród 18 (tj. 27,8%) objętych kontrolą urzędów miast i gmin.

Na podstawie art.110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej, rada gminy, biorąc pod uwagę potrzeby w tym zakresie, opracowuje i kieruje do wdrożenia lokalne programy pomocowe. W procesie przygotowawczym lokalnych programów kart dużej rodziny istotnym

[10] Zgodnie z art. 16a ustawy z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2015 r. poz. 163, ze zm.), gmina, powiat i samorząd województwa przygotowują ocenę zasobów pomocy społecznej na podstawie analizy lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej, natomiast zgodnie z art. 16b ust. 1 ww. ustawy, do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy m.in. opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych. Dokument ten powinien zawierać w szczególności diagnozę sytuacji społecznej i prognozę zmian, jak również należy w nim określić cele strategiczne projektowanych zmian, kierunki niezbędnych działań, sposób realizacji strategii oraz jej ram finansowych, jak również wskaźniki realizacji działań (art. 16b ust. 2 ww. ustawy). Do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy m.in. (na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy) opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka. Kolejnym zadaniem własnym gminy (zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt 4 ww. ustawy) jest podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznanych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych.

Ustalenia kontroli NIK

elementem było określenie liczby takich rodzin mieszkających na terenie działania samorządu, które potencjalnie mogą zostać uczestnikami programu, oszacowanie liczby uczestników programu, wykonanie analizy zasobów, którymi gmina dysponuje i określenie uprawnień, jakie mogą być ustalone dla członków rodzin wielodzietnych oraz zidentyfikowanie obszarów, które mogą być objęte ulgami i zniżkami. Tylko w 3 spośród 18 (tj. 16,7%) skontrolowanych urzędów wprowadzenie programu dla rodzin wielodzietnych poprzedzono dodatkowo rozpoznaniem potrzeb i oczekiwań tych rodzin.

Analiza informacji dotyczących wprowadzenia lokalnych kart dużej rodziny wskazuje, że już na etapie przygotowań do uchwalenia programu barierą była ograniczona możliwość oszacowania jego kosztów z powodu braku informacji o ewentualnej jego skali. Żadna z gmin objętych kontrolą nie była zorientowana w liczbie rodzin wielodzietnych na swoim terenie, liczbie osób w tych rodzinach oraz wieku dzieci. Z ustaleń kontroli wynika, że gminy szacowały liczbę rodzin wielodzietnych na podstawie danych statystycznych oraz na podstawie udzielanej pomocy społecznej i wypłacanych zasiłków. Brak takich danych utrudnia rzetelne przygotowanie i realizowanie programów kart dużej rodziny zarówno od strony organizacyjnej (np. określenie, ile osób niezbędnych jest do jego obsługi w urzędzie gminy czy miasta), jak i przede wszystkim od strony finansowej.

Wszystkie urzędy objęte kontrolą wprowadziły lokalne programy dla rodzin wielodzietnych stosownymi uchwałami, w których przywoływano uzasadnienie tej inicjatywy oraz wskazywano na jej umocowanie w przyjętych wcześniej lokalnych programach i dokumentach strategicznych. Treść uchwał uzupełniano zarządzeniami szczegółowo wyjaśniającymi wybrane elementy, na przykład przedstawiającymi wzory kart czy wzory dokumentów aplikacyjnych. Określano również cele wprowadzenia KDR, zakres podmiotowy i przedmiotowy planowanego wsparcia oraz zasady obsługi administracyjnej przedsięwzięcia i źródła finansowania. Wskazywano między innymi na dział lub sekcję urzędu (komórkę organizacyjną), która będzie obsługiwała program od strony administracyjnej (składanie wniosków, ich weryfikacja i ewidencjonowanie, udzielanie informacji, bieżący kontakt z beneficjentami itd. oraz druk kart, tj. danych osobowych na odpowiednich blankietach). Niektóre gminy lokowały administrowanie programem w ośrodkach pomocy społecznej. Wnioski o wydanie kart dostępne były zarówno w urzędzie (w referacie czy biurze) obsługującym program, jak i na stronie internetowej samorządu.

Lokalne karty dużej rodziny to programy łączące jednostki samorządowe oraz prywatnych przedsiębiorców. Samorządy zapraszają do udziału w tym programie inne samorządy, na przykład w tym samym powiecie, oraz instytucje komercyjne (sklepy, biura, warsztaty itp.) oferujące swoje usługi i towary wielodzietnym rodzinom na korzystnych warunkach (np. zniżki, ulgi). Warunki przystąpienia danej firmy do programu były ustalane indywidualnie na podstawie zawartych porozumień/umów. W ramach możliwości zawierania przez gminy porozumień, do programów lokalnych przystąpiło 775 partnerów – jednostek gminnych oraz podmiotów

komercyjnych. We wszystkich 18 skontrolowanych miastach wprowadzono ulgi i zniżki w dziedzinie kultury oraz sportu i turystyki, stosowane przez jednostki podległe miastu. Ponad połowa gmin wprowadziła ulgi i zniżki na edukację – między innymi obniżenie opłaty stałej za pobyt dziecka w żłobku lub przedszkolu, zniżki na warsztaty i zajęcia cykliczne w ośrodkach kultury, bezpłatne wydawanie kart bibliotecznych. Ulgi przejazdowe wprowadziło 50% miast objętych kontrolą. Wysokość ulg i zniżek ustalano kwotowo lub jako określony procent od ceny. Prywatni przedsiębiorcy oferowali ulgi od 5% do 100% wartości ceny. Struktura wprowadzonych zniżek w skontrolowanych gminach wskazuje, że zdecydowanie największą ofertę (38%) stanowiły ulgi w opłatach za placówki edukacyjne (żłobki i przedszkola). Następne to zniżki w wydatkach na sport, rekreację i turystykę (15%) oraz usługi (13%). Poza bezpośrednim wsparciem finansowym, NIK odnotowała również niematerialne formy wsparcia, ułatwiające życie rodzinom wielodzietnym, na przykład możliwość korzystania z oddzielnej kasy w wybranych sklepach sieci supermarketów, pierwszeństwo przy zapisywaniu dziecka do żłobka i przedszkola (Suwałki) czy w kolejce po mieszkanie socjalne (Głuchołazy). Atrakcyjność lokalnej KDR zależy w decydującym stopniu od zasobności gminy, posiadania odpowiedniego zaplecza, szczególnie kulturalnego i sportowego.

Na realizację programów lokalnych przeznaczane są pieniądze własne samorządu i jego jednostek organizacyjnych. Samorządy nie rozliczają jednak wartości ulg przyznanych beneficjentom kart, lecz koncentrują się na liczbie korzystających. W skontrolowanych gminach łączny koszt obsługi kart lokalnych wyniósł 800,3 tys. zł, z tego najwyższy był w Poznaniu – 228,5 tys. zł, Białymstoku – 175 tys. zł i Radomiu – 76 tys. zł. Wśród kosztów, jakie ponoszą samorządy z tytułu realizacji programów kart dużej rodziny są, oprócz zastosowanych ulg i zwolnień w opłatach, również koszty zatrudnienia pracowników obsługujących program, zaprojektowanie i druk blankietów kart oraz zakup drukarki do nanoszenia na blankiety danych osobowych, koszty materiałów eksploatacyjnych i informacyjnych. Oprócz podmiotów samorządowych do udziału w programach lokalnych samorządy zapraszają inne – prywatne – instytucje, a zniżki przez nie udzielane – na podstawie porozumień zawartych z gminą – są finansowane przez te podmioty. Samorządy nie prowadzą wyodrębnionej ewidencji kosztów ponoszonych na realizację lokalnych kart dużej rodziny, a wyliczenia finansowe w tym zakresie zostały sporządzone specjalnie na potrzeby kontroli NIK.

Ocena skuteczności lokalnych kart dużej rodziny zależy w dużym stopniu od miasta, którego dotyczy. Połowa jednostek objętych kontrolą nie sporządzała analiz funkcjonowania i skuteczności lokalnych programów. Wśród pozostałych jednostek, które przeprowadziły analizy jakościowe udzielanych ulg/zniżek, tylko trzy urzędy zbadały stopień zadowolenia rodzin wielodzietnych korzystających z kart. W ocenie NIK, lokalne programy mogą stać się skutecznym narzędziem wspierania rodzin wielodzietnych, pod warunkiem że będą odpowiedzią na realne potrzeby tej grupy społecznej. Dlatego też, podobnie

jak w przypadku karty ogólnopolskiej, niezbędne jest przeprowadzenie przez samorządy oceny skuteczności i efektywności zastosowanych rozwiązań w odniesieniu do określonych potrzeb i oczekiwań rodzin wielodzietnych.

Przydatność kart i perspektywy rozwoju programu

Z analizy przeprowadzonej przez NIK wynika, że idea wprowadzenia ogólnopolskiej i lokalnych kart dużej rodziny została odebrana przez rodziny wielodzietne generalnie pozytywnie, jako przejaw docenienia ich znaczenia, choć w wymiarze praktycznym karta nie stanowi wymiernego wsparcia – finansowy poziom korzyści okazał się niski, a dostępność oferty oraz zakres i skala ulg nie spełniają w pełni oczekiwań rodzin. Jednak co ważne, dzięki posiadaniu kart możliwe jest częstsze niż wcześniej korzystanie przez rodziny wielodzietne z oferty sportowo-rekreacyjnej i kulturalnej. Badania w skontrolowanych przez NIK gminach wykazały, że dla rodzin wielodzietnych nieco bardziej przydatna – szczególnie w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich – okazała się karta lokalna. Opinię tę potwierdzają wyniki badań przeprowadzonych przez TNS Polska – kartę ogólnopolską za przydatną uznało 57% rodzin, a karty lokalne 60%. Zdaniem NIK, niższa przydatność karty ogólnopolskiej może wynikać z tego, że zniżki lokalne są łatwiej dostępne dla rodzin wielodzietnych i lepiej znane, ponieważ niektóre z nich funkcjonują już od ponad 10 lat.

NIK zauważyła znaczną rozbieżność pomiędzy ofertą dostępną w ramach kart a jej wykorzystaniem. Rodziny najczęściej deklarowały korzystanie ze zniżek w sferze kultury (41%), które stanowiły zaledwie 3% oferty karty ogólnopolskiej i 10% w ofertach kart lokalnych. Korzystanie z transportu lokalnego deklarowało 38% rodzin, choć w ofercie kart lokalnych stanowił on zaledwie 3%, a z transportu ogólnopolskiego korzystało 28% rodzin, przy czym zniżki transportowe stanowiły 18,2% oferty karty ogólnopolskiej. Ze zniżek obejmujących żywność korzystało 35% rodzin, choć w strukturze oferty ogólnokrajowej stanowiły one tylko 4% (a lokalnej – 9%). Ze zniżek w sporcie, rekreacji i turystyce korzystało 35% rodzin, podczas gdy zniżki te stanowiły tylko 4% oferty ogólnopolskiej i 15% oferty lokalnej. W ramach karty ogólnopolskiej najwięcej oferowanych zniżek dotyczyło usług (41%), których deklarowane wykorzystanie było bardzo niskie (7%). Niezależnie od powyższych rozbieżności, w ocenie NIK, pozytywnym efektem funkcjonowania kart jest to, że niemal połowa posiadających je osób deklaruje, że po uzyskaniu tego dokumentu częściej korzysta z oferty sportowo-rekreacyjnej i kulturalnej. Zgodne z potrzebami rodzin okazały się lokalne zniżki w sferze edukacji, w tym w opłatach za żłobki i przedszkola, które stanowiły największą ofertę kart lokalnych (28%) i były chętnie wykorzystywane przez rodziny (35% wskazań).

Niestety struktura oferowanych zniżek odbiega znacznie od profilu wydatków ponoszonych przez rodziny żyjące w trudnych warunkach ekonomicznych. Z cytowanych badań Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych wynika, że największe wydatki ponoszone są na żywność i opłaty na eksploatację i wyposażenie mieszkania. Wniosek ten potwierdzają oczekiwania

rodzin wielodzietnych dotyczące zmian w ogólnopolskiej Karcie Dużej Rodziny. Zdaniem badanych przez TNS Polska, powinny one przede wszystkim uwzględniać zwiększenie ulg w obszarach o najwyższym priorytecie, to jest w opłatach ponoszonych na ochronę zdrowia (aż 52% wskazań), zakup odzieży i obuwia (50%), edukację (48%), żywność (47%) oraz mieszkanie – opłaty eksploatacyjne (43%). Rekreacja i rozrywka uznane zostały za dobra dodatkowe, bez których można funkcjonować na co dzień. Również w zakresie dostępności i różnorodności asortymentu firm, usług czy instytucji honorujących ogólnopolską KDR badani na pierwszy plan wysunęli zdrowie (45%), odzież i obuwie (41%), edukację (39%), żywność (39%) oraz mieszkanie – opłaty eksploatacyjne (35%). Pozytywnym przykładem znaczącej zniżki w jednym z wymienionych obszarów jest 15% rabat od cen energii elektrycznej, zaoferowany przez jedną z firm energetycznych. Należy zaznaczyć, że zarówno rodzice, jak i partnerzy biznesowi wielokrotnie postulują wprowadzenie jednolitego systemu korzystania z ogólnopolskiej oraz lokalnej karty dla rodzin wielodzietnych, co jednak wymagałoby odpowiednich zmian na poziomie technicznym, jak również legislacyjnym.

NIK rozpoznała szereg obszarów funkcjonowania ogólnopolskiej i lokalnych kart dużej rodziny, w których potrzebne są ulepszenia. Program wymaga wprowadzenia zmian dotyczących przede wszystkim dostępności, struktury oferty ulg i ich wysokości w taki sposób, aby były one dostępne również w mniejszych miejscowościach i umożliwiały uzyskanie zniżek w koniecznych, bieżących wydatkach związanych z prowadzeniem gospodarstwa i wychowaniem dzieci. Zdaniem rodziców, niewystarczająca jest również polityka informacyjna. Sygnalizowana jest potrzeba jednej, rzetelnej i kompletnej bazy miejsc, w których honorowane są karty. Dodatkowo, nie wszyscy partnerzy uwidoczniają w swoich placówkach komunikaty pokazujące, że w tym sklepie/ punkcie usług akceptowane są karty, również sprzedawcy są czasem nie w pełni poinformowani. Pojawiały się także wypowiedzi, że powinna być jedna karta lub karta ogólnopolska powinna uprawniać do wszystkich ulg. Unifikację tych dokumentów utrudnia jednak to, że zniżki są finansowane z różnych środków (budżet państwa, środki lokalne i partnerzy biznesowi), jednak wprowadzenie takiego rozwiązania byłoby z pewnością znacznym ułatwieniem dla beneficjentów. Samorządy, które przed wprowadzeniem karty ogólnopolskiej zainwestowały w stworzenie własnego lokalnego systemu, nie chcą jednak z niego rezygnować, gdyż – jak wskazywano w toku kontroli – odstąpienie przez gminę od stosowania lokalnej karty mogłoby zostać uznane za niegospodarne i bezcelowe wydatkowanie środków publicznych.

Perspektywę rozwoju programu stawia w niekorzystnym świetle to, że opinie partnerów biznesowych[11] dotyczące

[11] W toku kontroli NIK zwróciła się do 722, tj. do ok. 80% losowo wybranych partnerów ogólnopolskiej KDR z prośbą o wyrażenie opinii, uwag oraz ewentualnych sugestii odnoszących się do funkcjonowania firmy

Ustawa o kontroli NIK

udziału w programie ogólnopolskiej KDR były raczej sceptyczne, gdyż większość z nich – finansując z własnego budżetu oferowane rodzinom ulgi – wskazywała, że przystąpienie do programu rozminęło się z oczekiwaniami, które d otyczyły przede wszystkim wzrostu liczby klientów oraz szerszej kampanii reklamowej promującej firmy, które przystąpiły do tego programu.

Udział partnerów w programie nie wpłynął w zauważalny sposób na zainteresowanie ich ofertą, a tym samym nie przyczynił się do poprawy wyników sprzedaży. Jako zachętę dla potencjalnych partnerów wskazywano wprowadzenie przynajmniej częściowej rekompensaty z budżetu państwa ponoszonych kosztów, natomiast jako udogodnienie, zarówno dla rodzin, jak i dla partnerów, sugerowano (podobnie jak wśród beneficjentów) ujednolicenie systemu ulg i zniżek przez zastosowanie jednej ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny.

Konkluzje

„Karta ogólnopolska jest prawie nigdzie nieprzydatna w mojej miejscowości. Może przyda się do wyrobienia paszportów dzieciom. Lokalna karta nam nie przysługuje. Karta nic nie wniosła do naszego budżetu. Biedni ludzie nie korzystają z drogich usług, nie podróżują, aby to realnie odczuć. Bogatych nie zachęci do posiadania dzieci. Ta karta nic nie daje rodzinom wielodzietnym. Nie mam oczekiwań co do tej karty. W miejscu, gdzie mogę z niej skorzystać, nie ma o tym widocznej informacji (znaku karty), o wszystko trzeba dopytać, wpisać się na osobną listę, aby zapłacić 4 zł taniej – obciach!"[12].

Jest to niestety wypowiedź dosyć charakterystyczna dla wielu posiadaczy Karty Dużej Rodziny.

Należy zatem wprowadzić takie modyfikacje, aby beneficjenci znacząco lepiej oceniali ten program.

Poprawa skuteczności ogólnopolskiej KDR oraz kart lokalnych, jako instrumentu polityki prorodzinnej, wymaga podjęcia szeregu działań dostosowujących ten instrument do potrzeb i oczekiwań społecznych, obejmujących przede wszystkim:

- Przeprowadzenie ewaluacji stanowiącej podstawę do podniesienia efektywności wprowadzonych rozwiązań z punktu widzenia założonych celów. Funkcjonujące ulgi nie są analizowane pod kątem potrzeb rodzin wielodzietnych, których oczekiwania wielokrotnie są rozbieżne z ofertą. Konieczne jest zatem zbadanie skuteczności udogodnień wynikających z ustawy o KDR, jak również z ofert lokalnych programów kart dużej rodziny wprowadzonych przez jednostki samorządowe. Wyniki kontroli wskazują, że w przypadku KDR, podobnie jak w przypadku innych instrumentów polityki prorodzinnej, zasadnicze znaczenie dla zapewnienia skuteczności wsparcia

w programie oraz udzielenia informacji w zakresie poniższych zagadnień. Odpowiedzi udzieliło 19% (134 firmy) partnerów, m.in. podmioty prywatne, instytucje kultury, parki narodowe, ośrodki sportu, ogrody zoologiczne, PKP.

[12] Źródło cytatu: Wypowiedź posiadacza Karty Dużej Rodziny z Piotrkowa Trybunalskiego.

mają odpowiednio skoordynowane programowanie i ewaluacja działań w kontekście założonych celów strategicznych.

- Dostosowanie oferty do potrzeb rodzin wielodzietnych, ze szczególnym uwzględnieniem jej poszerzenia w segmencie produktów pochłaniających większość budżetu domowego, to jest głównie wydatków ponoszonych na zdrowie, zakup odzieży, edukację, żywność oraz na eksploatację mieszkania. W uatrakcyjnieniu programu KDR przez pozyskanie podmiotów z wymienionych obszarów pomogłoby wypracowanie systemu zachęt dla partnerów biznesowych. Pewnym rozwiązaniem mogłoby być, na przykład, wprowadzenie ulgi podatkowej dla instytucji partycypujących finansowo z tytułu działań podejmowanych na rzecz rodzin wielodzietnych. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, jej poziom powinien być skorelowany z wysokością oferowanej zniżki w kontekście oczekiwań rodzin (większe ulgi dla podmiotów oferujących najniezbędniejsze towary/usługi).
- Poprawa polityki informacyjnej. Wiedza wśród posiadaczy ogólnopolskiej KDR o tym, gdzie i jak można skorzystać z jej oferty, jest wyrywkowa i niepełna. Należy zatem poprawić sposób bezpośredniego dotarcia i informowania rodzin wielodzietnych o zakresie ulg i zniżek. Warto się również zastanowić, w jaki sposób i za pośrednictwem jakich nowych kanałów (oprócz kosztownych kampanii w mediach) najlepiej docierać do rodzin wielodzietnych. Wiele wnoszącym rozwiązaniem byłoby podjęcie współpracy w tym zakresie z ośrodkami pomocy społecznej oraz placówkami edukacyjnymi: przedszkolami i szkołami.
- Rozważenie ujednolicenia karty lokalnej i karty ogólnopolskiej. Ubieganie się o obie karty stanowi dla rodziców dodatkową, zbędną formalność, która nie wiąże się z żadnymi korzyściami, a tylko ogranicza dostęp do miejsc, w których można by skorzystać ze zniżek. Posługiwanie się jedną kartą byłoby prostsze i zapewniło dostęp do lokalnych zniżek również osobom spoza danego miejsca zamieszkania.

Najwyższa Izba Kontroli, podejmując ocenę polityki prorodzinnej w kontekście problemów demograficznych Polski, od lat próbuje diagnozować i wskazywać działania w tych obszarach aktywności państwa, które wydają się najważniejsze. Szczególnie cenne w wymiarze społeczno-ekonomicznym wydaje się uruchomienie w bieżącym roku programu „Rodzina 500 plus”[13], którego celem – oprócz pomocy w wychowywaniu dzieci – jest także odwrócenie negatywnej tendencji demograficznej w naszym kraju.

Jest to również pierwsze tak szerokie i uniwersalne wsparcie dla rodzin, stanowiące swoisty zastrzyk dla polskiej gospodarki, gdyż tylko w tym roku do beneficjentów trafi około 17 mld zł, a środki te po prostu znajdą się na rynku, stymulując rozwój gospodarczy. Wydaje się, że

[13] Na podstawie ustawy z 17.02.2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci (Dz.U. poz. 195).

Ustalenia kontroli NIK

szczególnie dla średnich i mniejszych gmin (bo tam zamieszkuje najwięcej rodzin wielodzietnych) może to być czynnik prorozwojowy, ale co najważniejsze – program ten ma charakter demograficzny, gdyż, według prognoz przyjętych przy jego wprowadzaniu, dzięki jego uruchomieniu w ciągu 10 lat liczba urodzeń powinna wzrosnąć o około 278 tysięcy. A to jest dla państwa wartość bezcenna.

PAWEŁ ADAMOWICZ
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny NIK

Słowa kluczowe: Karta Dużej Rodziny, polityka prorodzinna, rodziny wielodzietne, tendencje demograficzne, czynnik prorozwojowy

Key words: Large Family Card, family policy, large families, demographic tendencies

Zachowanie ładu przestrzennego

Budowa domów wielorodzinnych wraz z infrastrukturą towarzyszącą

ARTUR URBAN

Jednym z istotnych czynników kształtujących poczucie praworządności i bezpieczeństwa obywateli jest sprawne i skuteczne funkcjonowanie organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego. Do ich uprawnień należy bowiem sprawowanie nadzoru budowlanego oraz wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę i decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, między innymi obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą. Przyzwolenie na budowę takich obiektów niezgodnie z przepisami obowiązującego prawa, w sposób naruszający ład architektoniczny oraz prawa społeczności lokalnych, godzi w interesy wszystkich obywateli i świadczy o niedostatecznym wywiązywaniu się służb państwowych z powierzonych zadań.

Wprowadzenie

Wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę należy do zadań starosty, jako organu administracji architektoniczno-budowlanej. Sprawuje on nadzór i kontrolę nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego w toku prowadzonej działalności budowlano-inwestycyjnej, związanej w szczególności z przygotowaniem inwestycji. Zachowanie wymaganej dbałości przy wydawaniu decyzji o pozwoleniu na budowę przesądza o prawidłowym zainicjowaniu procesu inwestycyjnego przez inwestora i ogranicza ryzyko unieważnienia wydanych decyzji.

Zadania obejmujące wydawanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie powierzono powiatowym inspektorom nadzoru budowlanego. Prawidłowe wykonywanie obowiązków przez te organy w związku z prowadzonymi postępowaniami w sprawach o wydanie pozwolenia na użytkowanie ma nie mniej istotne znaczenie w procesie inwestycyjnym. Na tym etapie występuje bowiem ostatnia możliwość skontrolowania budowy obiektu przed oddaniem go do użytkowania.

Uprawnione organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego biorą udział w procesie inwestycyjnym budowy domów wielorodzinnych w celu zapewnienia wykonania prac budowlanych zgodnie z wymogami obowiązującego prawa. Działania kontrolne,

wynikające z posiadanych przez te organy uprawnień, powinny służyć eliminowaniu nieprawidłowości, których ewentualne wystąpienie niesie ze sobą negatywne skutki dla społeczności lokalnej i otoczenia oraz dla inwestora. Nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego zostały bowiem uznane przez ustawodawcę w ustawie z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane[1] (dalej: „Prawo budowlane") za najważniejsze zadania tych organów, służące zapewnieniu bezpieczeństwa ludzi i mienia.

Niedostateczne wywiązywanie się organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz organów nadzoru budowlanego z powierzonych obowiązków potwierdziły kontrole dotychczas przeprowadzone przez Najwyższą Izbę Kontroli, w których negatywnie oceniono realizację zadań przez organy nadzoru budowlanego szczebla podstawowego oraz wydawanie przez organy administracji architektoniczno-budowlanej decyzji o pozwoleniu na budowę na terenie województwa mazowieckiego w latach 2004–2006 (I kwartał).

Z uwagi na ustalenia tych kontroli, społeczne znaczenie rozstrzygnięć (decyzji) w sprawie budowy domów wielorodzinnych oraz doniesienia medialne, z których wynikała możliwość występowania nieprawidłowości w procedurach wydawania decyzji, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła z własnej inicjatywy kontrolę wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą[2]. Celem kontroli była ocena wykonywania zadań przez organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego w zakresie dotyczącym budowy oraz użytkowania obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego[3] w latach 2013–2015 (I półrocze). Kontrolę przeprowadzono w sześciu urzędach miast, obsługujących organy administracji architektoniczno-budowlanej (prezydentów miast), oraz sześciu powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego, pełniących funkcję aparatu pomocniczego powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego.

Wyniki kontroli potwierdziły, że w badanych urzędach miast nie wykonywano w pełni i prawidłowo zadań związanych z wydawaniem decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. Podobna sytuacja wystąpiła w skontrolowanych powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego w toku wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie dla tego rodzaju obiektów budowlanych. Pełniony nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów ustawy – Prawo budowlane nie gwarantowały

[1] Dz.U. z 2013 r. poz. 1409, ze zm. oraz z 2016 r. poz. 290, ze zm.

[2] Artykuł został opracowany na podstawie *Informacji o wynikach kontroli wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą*, Delegatura NIK we Wrocławiu, 2016 r., nr ewid. 201/2015/P15107/LWR.

[3] Każdorazowo należy przez to rozumieć obiekty mieszkaniowe budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą.

wystarczająco poprawnego wykonywania zadań przez podmioty odpowiedzialne za realizację inwestycji. Istotne nieprawidłowości ujawniono na poszczególnych etapach prowadzonych postępowań, zarówno w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, jak i wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów.

W toku kontroli urzędów miast stwierdzono, że mimo stworzenia warunków organizacyjno-prawnych umożliwiających prawidłową realizację zadań, postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego były w wielu wypadkach prowadzone nierzetelnie. Organy administracji architektoniczno-budowlanej nie zawsze zapewniały stronom prawo do wypowiedzenia się w sprawie zebranych dowodów oraz zgłoszonych żądań przed wydaniem decyzji, co naruszało wyrażoną w art. 10 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego[4] (k.p.a.) zasadę czynnego udziału stron w postępowaniu i mogło skutkować wznowieniem postępowania[5]. W niektórych przypadkach kontrolowane organy stosowały niejednolite kryteria oceny zamierzeń inwestycyjnych, dokonując różnych rozstrzygnięć w sprawach o podobnym charakterze, co naruszało wyrażony w art. 8 k.p.a. obowiązek prowadzenia przez organy administracji publicznej postępowania w sposób, który pogłębia zaufanie obywateli do organów państwa oraz ich świadomość i kulturę prawną[6]. W niewystarczającym stopniu realizowano wynikający z ustawy – Prawo budowlane oraz rozporządzenia Ministra Finansów z 24 grudnia 2002 r. w sprawie informacji podatkowych[7] (dalej: „rozporządzenie w sprawie informacji podatkowych") obowiązek bezzwłocznego przekazania ostatecznych decyzji organom nadzoru budowlanego oraz organom podatkowym. Sprawę pogarszał dodatkowo fakt, że urzędnicy akceptowali nieodpowiednie wzory wniosków o pozwolenie na budowę lub wnioski, do których załączono niepełną lub niewłaściwie sporządzoną dokumentację, nierzetelnie dokumentowali wykonanie formalnej weryfikacji wniosków, naruszając tym przepisy k.p.a. Poprawie jakości pracy nie sprzyjała zbyt mała liczba szkoleń organizowanych dla pracowników tych organów.

Nie mniejszej wagi nieprawidłowości popełnili urzędnicy organów nadzoru budowlanego. Nierzetelnie weryfikowali bowiem wnioski o wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, nie egzekwując od inwestorów dostarczenia wymaganych dokumentów. Nie zawsze z należytą starannością i skutecznie przeprowadzali obowiązkowe

[4] Dz.U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.

[5] Zgodnie z art. 147 w związku z art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a., jeżeli strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu, może żądać wznowienia tego postępowania.

[6] Zasada uwzględniania interesu społecznego, wyrażona w art. 7 k.p.a., jest jedną z zasad ogólnych postępowania administracyjnego, w związku z czym w toku prowadzonych postępowań organy administracji publicznej są zobowiązane do jej skrupulatnego przestrzegania i podejmowania wszelkich kroków w celu jej jak najpełniejszego urzeczywistnienia.

[7] Dz.U. z 2013 r. poz. 190.

kontrole placów budów. W niewystarczającym stopniu monitorowali wywiązywanie się inwestorów z obowiązku wykonania określonych robót po uzyskaniu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Procedury wewnętrznej kontroli wykonywania zadań zostały w wielu wypadkach skonstruowane w sposób, który nie gwarantował minimalizowania ryzyka wystąpienia nieprawidłowości. Występowaniu zaniedbań sprzyjał niedostateczny poziom przygotowania merytorycznego i kadrowego służb inspektoratów, bowiem nie wszędzie osiągnięto zakładany poziom zatrudnienia. Sytuacji nie poprawiał przy tym sporadyczny udział w szkoleniach zewnętrznych oraz ograniczone możliwości korzystania ze wsparcia prawnego w toku wydawania decyzji.

Przygotowanie organów do wydawania decyzji

Urzędy miast były organizacyjnie, a ich pracownicy zawodowo przygotowani do wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. Za przygotowanie tych decyzji oraz wsparcie prawne odpowiedzialne były właściwe komórki, wyodrębnione w strukturze organizacyjnej poszczególnych urzędów miast. Nie pozwoliło to jednak uniknąć szeregu istotnych zaniedbań w toku prowadzonych postępowań. Urzędnicy mieli trudności z prawidłową interpretacją i egzekwowaniem przepisów Prawa budowlanego oraz przepisów wykonawczych do tej ustawy. Wpłynęła na to głównie zbyt mała liczba specjalistycznych szkoleń kadry odpowiedzialnej za właściwy nadzór budowlany. Kontrola wykazała różną intensywność szkoleń w poszczególnych urzędach miast, co wynikało z odmiennych opinii kierownictwa organów o ich efektywności. Liczba szkoleń pracowników poszczególnych urzędów kształtowała się w badanym okresie w przedziale od 2 do 23. Wyniki kontroli NIK przeprowadzonej w dwóch urzędach, w których zorganizowano najwięcej szkoleń, potwierdziły, że intensywność szkoleń może mieć wpływ na rzetelność wykonywania zadań przez pracowników administracji architektoniczno-budowlanej. W urzędach tych nie stwierdzono bowiem nieprawidłowości w procesie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, natomiast w pozostałych skontrolowanych jednostkach, gdzie szkolenia zewnętrzne pracowników miały charakter incydentalny, wystąpiły istotne nieprawidłowości.

Odmienna sytuacja miała miejsce w powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego, które nie były dostatecznie przygotowane pod względem merytorycznym i kadrowym do wykonywania zadań związanych z wydawaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. W jednym z inspektoratów nie zatrudniono planowanej liczby pracowników, a w innym realizacja zadań przebiegała na podstawie regulaminu organizacyjnego niezgodnego ze strukturą organizacyjną oraz zakresami czynności pracowników, które były nieadekwatne do stanu faktycznego. Brak szkoleń zewnętrznych w jednej jednostce lub niewielka ich liczba w pozostałych powiatowych inspektoratach (średnio od jednego do dwóch rocznie) nie sprzyjały podnoszeniu kwalifikacji przez pracowników i rzetelnemu wykonywaniu zadań. W trzech powiatowych inspektoratach

dostęp do wsparcia prawnego, opierający się na podmiotach zewnętrznych, niósł ryzyko wystąpienia ograniczeń i trudności w bieżącym rozstrzyganiu problemów prawnych. W efekcie, w toku prowadzonych postępowań w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie były popełniane błędy, których konsekwencje mogą mieć daleko idące skutki.

Wydawanie decyzji

Najwyższa Izba Kontroli dopatrzyła się wielu odstępstw od obowiązujących przepisów prawa w procesie wydawania przedmiotowych decyzji. Spośród poddanych badaniu w sześciu urzędach miast 91 postępowań w sprawach o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę stwierdzono, że pracownicy dwóch urzędów w 22 przypadkach nierzetelnie dokumentowali (na złożonych przez inwestorów drukach wniosków) – to jest niezgodnie z postanowieniami art. 72 k.p.a. – fakt przeprowadzenia formalnej weryfikacji wniosku o pozwolenie na budowę, a w jednym urzędzie w 9 przypadkach nie wzywali inwestorów do usunięcia braków w przedłożonych projektach – co było niezgodne z art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego. Ponadto w jednym z urzędów spośród 16 zbadanych spraw, w 7 przypadkach wniosek o pozwolenie na budowę nie był zgodny z obowiązującym wzorem, określonym w rozporządzeniu w sprawie wzorów[8].

Ustalenia Najwyższej Izby Kontroli w powyższym zakresie dowodzą ponadto, że organy administracji architektoniczno-budowlanej nie w pełni wyciągnęły wnioski z poprzednich kontroli, bowiem na incydenty wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę na podstawie niepełnej lub niewłaściwie sporządzonej dokumentacji NIK wskazywała już w „Informacji o wynikach kontroli prawidłowości wydawania decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o pozwoleniu na budowę"[9].

Urzędy miast nie w pełni respektowały wynikającą z postępowania administracyjnego zasadę czynnego udziału strony. W dwóch spośród sześciu skontrolowanych urzędów miast nie zapewniono stronom możliwości wypowiedzenia się – przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę – w sprawie zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań[10]. W jednym z urzędów stwierdzono niewywiązanie się z tego obowiązku w 4 spośród 15 zbadanych przypadków, natomiast w innym – w 1 spośród 15 zbadanych spraw. Strony postępowania administracyjnego zostały tym samym

[8] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 23.06.2003 r. w sprawie wzorów: wniosków o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o pozwoleniu na budowę (Dz.U. nr 120, poz. 1127, ze zm.), obowiązujące w okresie od 11.07.2003 r. do 20.08.2015 r., zastąpione rozporządzeniem Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 24.07.2015 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, decyzji o pozwoleniu na budowę, oraz zgłoszenia budowy i przebudowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego (Dz.U. poz. 1146, ze zm.).

[9] Znak: KSR-411402/08, nr ewid. 13/2009/108003/KSR.

[10] Zgodnie z art. 10 § 1 k.p.a., organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

pozbawione możliwości wypowiedzenia się w sprawie zebranych dowodów i materiałów. Co istotne, niewykonanie tego obowiązku dodatkowo narażało organ na ryzyko żądania uchylenia decyzji przez organ odwoławczy w wyniku wniesienia odwołania.

Urzędy miast objęte kontrolą NIK nie zawsze stosowały jednolite kryteria oceny zamierzeń inwestycyjnych w toku prowadzonego postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Do wystąpienia tego typu nieprawidłowości dopuszczono w dwóch spośród sześciu skontrolowanych urzędów. W jednym przypadku prezydent miasta wydał decyzję o pozwoleniu na budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego z częścią usługowo-biurową, gdy tymczasem nieruchomość pod budowę została oddana użytkownikowi wieczystemu w celu wybudowania na niej budynków mieszkaniowych wielorodzinnych. Jakkolwiek w przedłożonych NIK wyjaśnieniach wskazano, że przyczyną odmowy pozwolenia na budowę nie może być niezgodność projektu budowlanego z przeznaczeniem wynikającym z decyzji lub umowy użytkowania wieczystego, to kontrola wykazała, że prezydent tego miasta w trzech sprawach z 2013 r. oraz jednej z 2014 r. odmówił zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę właśnie ze względu na niezgodność projektowanej inwestycji z celem zawartym w umowie użytkowania wieczystego. Prezydent innego miasta wydał natomiast decyzję o pozwoleniu na budowę dla projektu budowlanego, który nie był w pełni zgodny z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co naruszało art. 34 ust. 1 oraz art. 35 ust. 3 w zw. z art. 81 ust. 1 pkt 1 lit. a Prawa budowlanego. W rezultacie jeden z podstawowych obowiązków organu administracji architektoniczno-budowlanej, polegający na sprawowaniu nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem zgodności zagospodarowania terenu z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, nie został spełniony. Nieprawidłowości w tym zakresie świadczyły o nierzetelnym działaniu organów i w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, niosły ryzyko korupcjogennej dowolności postępowania.

Nie wszystkie skontrolowane urzędy miast przestrzegały obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego, mimo że charakter inwestycji (budowla wyższa niż 15 m) spełniał kryteria określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego[11] (§ 2 ust. 1 pkt 3 lit. a). Zaniechania tego rodzaju dotyczyły jednego urzędu i odnosiły się do dwóch z dziewięciu wymagających tego inwestycji. Interes społeczny osób zainteresowanych nie został w tych sprawach zabezpieczony. W rezultacie nie zapewniono, leżącej w interesie właścicieli (użytkowników) nieruchomości sąsiednich, kontroli zgodności realizacji inwestycji z projektem i pozwoleniem na budowę oraz przepisami i zasadami wiedzy

[11] Dz.U. nr 138, poz. 1554.

technicznej. Niemożliwe stało się również sprawdzenie przez tegoż inspektora jakości wykonywanych robót i wbudowanych wyrobów budowlanych, wadliwych i niedopuszczonych do stosowania w budownictwie, służące zapobieganiu katastrofie budowlanej, której wystąpienie może godzić w zdrowie i życie ludzkie.

Najwyższa Izba Kontroli ujawniła także zaniedbania mogące ograniczać skuteczność sprawowania nadzoru przez organy nadzoru budowlanego nad realizacją inwestycji związanych z obiektami wielorodzinnymi oraz utrudniać wymierzenie należności podatkowych przez organy podatkowe[12] z chwilą powstania obowiązku podatkowego. W jednym z urzędów w 14 przypadkach spośród 15 skontrolowanych, a w innym w 1 spośród 15 zbadanych spraw nie przekazano organom nadzoru budowlanego kopii ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę wraz z zatwierdzonym projektem budowlanym. Obowiązek przekazania kopii tych decyzji organom podatkowym, właściwym w sprawach podatku od nieruchomości (w terminie do 15 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym wydana decyzja stała się ostateczna), nie został spełniony w jednym urzędzie w 10 spośród 15 zbadanych spraw. Było to sprzeczne z art. 82b ust. 1 pkt 2 lit. a Prawa budowlanego oraz § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie informacji podatkowych.

W powiatowych inspektorach nadzoru budowlanego Najwyższa Izba Kontroli również ujawniła wiele poważnych nieprawidłowości. Służby te, odpowiedzialne za prawidłowe wydawanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, nierzetelnie wywiązywały się z obowiązku prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych. Nieprawidłowości te miały miejsce w czterech spośród sześciu skontrolowanych jednostek. W trzech powiatowych inspektoratach ewidencja była prowadzona w formie elektronicznej zamiast w formie trwałej, to jest w postaci księgi formatu A4, co nie odpowiadało wymaganiom rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych[13]. W czwartym z kolei powiatowym inspektoracie dokonywano korekt we wskazanej ewidencji, co było niezgodne z przywołanym rozporządzeniem.

Kontrola NIK ujawniła ponadto, że inwestorzy w 16 przypadkach (w dwóch powiatowych inspektoratach) nie załączyli do wniosków kompletnej dokumentacji, wymaganej art. 57 ust. 1-3 Prawa budowlanego. Przykładowo, w wyniku błędnej interpretacji tej ustawy, w jednym z tych powiatowych inspektoratów (we wszystkich 15 skontrolowanych przypadkach)

[12] Ordynacja podatkowa nie zawiera definicji legalnej pojęcia organu podatkowego. W doktrynie przyjmuje się, że jest nim podmiot reprezentujący związek publicznoprawny, w którego zakresie kompetencji leży wykonywanie czynności związanych z wymiarem i poborem podatków (zob. B. Brzeziński: *Prawo podatkowe*, Toruń 1999, s. 60.). Ustawodawca ogranicza się do wyliczenia organów podatkowych w art. 13 ustawy z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2015 r. poz. 613, ze zm.).

[13] Dz.U. nr 120, poz. 1130.

Ustalenia kontroli NIK

nie wymagano składania oświadczenia o właściwym zagospodarowaniu terenów przyległych.

Niezależnie od powyższego, w jednym z powiatowych inspektoratów w 14 przypadkach (na 15 skontrolowanych), wbrew postanowieniom art. 72 k.p.a., nie udokumentowano w formie adnotacji urzędowej sprawdzenia wniosków pod względem ich kompletności i prawidłowości, a w 4 przypadkach, mimo że inwestorzy nie dotrzymali terminu uzupełnienia wniosku, nie wydano decyzji odmawiającej udzielenia pozwolenia na użytkowanie (w 3 przypadkach) lub wydano decyzję ze zwłoką (w 1 przypadku).

Ujawnione przez NIK nieprawidłowości naruszały przepisy obowiązującego prawa i świadczyły o nierzetelnym działaniu organu, a także wskazywały na ryzyko korupcjogennej dowolności postępowania.

Trzy spośród sześciu powiatowych inspektoratów nierzetelnie wywiązywały się z obowiązku przeprowadzania kontroli budów, wynikającego z art. 59a Prawa budowlanego. W dwóch powiatowych inspektoratach nie zapewniono przez to w pełni prawidłowej kontroli wyrobów budowlanych wbudowanych w obiekt o charakterze wielorodzinnym. Na 30 zbadanych spraw, w 15 przypadkach nierzetelnie, bo niezgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru protokołu obowiązkowej kontroli[14], sprawdzano wyroby budowlane szczególnie istotne dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego. Podstawą ustaleń były wyłącznie oświadczenia kierownika budowy, a nie wyniki badań dokumentów źródłowych.

Ustalenia powyższe potwierdzają ponadto, że, podobnie jak w urzędach miast, również w pracy powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego nadal powtarzały się nieprawidłowości, na które Izba wskazywała podczas wcześniej przeprowadzonej kontroli[15].

Ujawniono także inne zaniedbania służb, mogące godzić w interesy obywateli. W jednym z 15 przypadków zbadanych w powiatowym inspektoracie stwierdzono, że w czasie kontroli obowiązkowej nie ujawniano odstępstw od projektu budowlanego, a w innym inspektoracie – w 2 spośród 15 zbadanych spraw, mimo stwierdzenia nieprawidłowości w toku kontroli, nie podejmowano efektywnych działań mających na celu doprowadzenie sprawy do stanu zgodnego z prawem. Przykładowo, w wyniku kontroli obowiązkowej, przeprowadzonej 4 i 7 marca 2014 r., stwierdzono, że inwestor poczynił istotne odstępstwa od zatwierdzonego projektu budowlanego, zmieniając jego funkcję z mieszkaniowej wielorodzinnej na hotelową. W trakcie kolejnej kontroli, przeprowadzonej 19 sierpnia 2014 r. udokumentowano fakt funkcjonowania w tym obiekcie hotelu od 1 lipca 2014 r. Decyzją powiatowego inspektora odmówiono udzielenia pozwolenia na użytkowanie obiektu, uzasadniając to wyżej wymienionymi istotnymi odstępstwami.

[14] Dz.U. nr 132, poz. 1231.

[15] W opublikowanej w 2013 r. *Informacji o wynikach kontroli realizacji zadań przez organy nadzoru budowlanego*, znak: KIN-40101-05/2012 z 2013 r.

Do czasu kontroli NIK w tym inspektoracie nie nałożono na inwestora kary z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu, do czego zobowiązuje art. 57 ust. 7 Prawa budowlanego, ani też nie podjęto żadnych działań związanych z odpowiedzialnością osób za czyn określony w art. 93 pkt 6 tej ustawy, który stanowi, że ten, kto wykonuje roboty budowlane w sposób odbiegający od ustaleń i warunków określonych w przepisach, pozwoleniu na budowę lub rozbiórkę bądź w zgłoszeniu budowy do rozbiórki, bądź w sposób istotnie odbiegający od zatwierdzonego projektu, podlega karze grzywny. Charakter dokonanych ustaleń świadczył o nierzetelnym przeprowadzaniu obowiązkowej kontroli i działań następczych oraz może wskazywać na występowanie korupcjogennego mechanizmu słabości kontroli.

W dwóch powiatowych inspektoratach nie zawsze rzetelnie monitorowano wywiązywanie się inwestorów z obowiązku wykonania określonych robót po uzyskaniu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Zdaniem NIK, nieegzekwowanie określonych prawem obowiązków świadczy o braku prawidłowego nadzorowania procesów budowlanych w odniesieniu do obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego oraz sprzyja utrwaleniu wśród inwestorów przekonania o niewydolności organów nadzoru budowlanego.

Nadzór i kontrola

W skontrolowanych urzędach miast nadzór nad realizacją zadań związanych z wydawaniem pozwoleń na budowę był niewystarczający. W czterech spośród sześciu urzędów komórki kontrolne nie przeprowadziły żadnej kontroli organu związanej z wydawaniem decyzji o pozwoleniu na budowę. Kontrole wewnętrzne, które przeprowadzono w pozostałych dwóch urzędach, wykazały natomiast nieprawidłowości polegające na niezapewnieniu stronom czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym (w świetle Prawa budowlanego i przepisów wykonawczych) oraz nierzetelnej weryfikacji wniosków o pozwolenie na budowę. Znalazły one również odzwierciedlenie w ustaleniach kontrolnych NIK. Charakter nieprawidłowości oraz cechująca niektóre z nich powtarzalność wskazują na konieczność wzmocnienia nadzoru i kontroli w procesie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego.

Skala i charakter ujawnionych nieprawidłowości w działaniach skontrolowanych powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego świadczą natomiast o nieprawidłowym funkcjonowaniu w tych jednostkach procedur wewnętrznej kontroli wykonania zadań. Z uwagi na niewystarczający poziom zatrudnienia w powiatowych inspektoratach nie utworzono komórek organizacyjnych kontroli wewnętrznej. Wykonywanie związanych z tym obowiązków podejmowała z reguły kadra kierownicza inspektoratów. W takich okolicznościach szczególnego znaczenia nabiera rzetelność wykonania określonych czynności proceduralnych przez pracowników prowadzących postępowania administracyjne i prawidłowość udokumentowania tego faktu. Wyniki kontroli wskazują, że wykonywanie czynności służbowych w tym zakresie nie było pozbawione wad. W dwóch powiatowych inspektoratach wystąpiły

trudności w identyfikacji osób odpowiedzialnych za wykonywanie tych procedur (nie dokumentowano w formie adnotacji urzędowej sprawdzenia wniosków o wydanie pozwolenia na użytkowanie pod kątem ich kompletności i prawidłowości, nie dokumentowano zwrotu dokumentów inwestorowi lub wprowadzano zmiany w ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych w sposób uniemożliwiający identyfikację osoby odpowiedzialnej za wykonanie tej czynności). Dwa powiatowe inspektoraty nierzetelnie prowadziły rejestry skarg, co z kolei uniemożliwiało jednoznaczne określenie przedmiotu skarg oraz ustalenie terminowości i sposobu ich załatwienia.

Najwyższa Izba kontroli zwróciła ponadto uwagę na problemy występujące w procesie inwestycyjnym a wynikające z uwarunkowań prawnych. W obowiązującym stanie prawnym zarówno organy administracji architektoniczno-budowlanej, jak i organy nadzoru budowlanego nie mają uprawnień do merytorycznej oceny projektu budowlanego i nie mogą na etapie wydawania decyzji ingerować w jego treść[16]. Zgodnie z art. 20 ust. 2 Prawa budowlanego, powinności te spoczywają na projektancie, który ma obowiązek zapewnić sprawdzenie projektu architektoniczno-budowlanego pod względem zgodności z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, przez osobę mającą uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności. Jeżeli jednak obowiązujące przepisy z jakiejkolwiek przyczyny (czy to intencjonalnie, czy też w wyniku błędu) nie zostaną przez projektantów uwzględnione w projekcie architektoniczno-budowlanym, konsekwencją może być wybudowanie obiektu niespełniającego warunków technicznych.

Podsumowanie

Z uwagi na ustalenia kontroli, stwierdzone nieprawidłowości oraz podjęte przez kierowników skontrolowanych jednostek działania w celu realizacji przekazanych im wniosków pokontrolnych, a także na to, że skutki wydawanych decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wywierają istotny wpływ na ład architektoniczny i poczucie praworządności oraz bezpieczeństwa obywateli, Najwyższa Izba Kontroli rekomendowała Ministrowi Infrastruktury i Budownictwa wprowadzenie rozwiązań systemowych, które wzmocnią kadrowo i merytorycznie powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego. Głównemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego zalecono podniesienie jakości nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów Prawa budowlanego oraz wydawaniem decyzji administracyjnych przez powiatowe inspektoraty – przez wprowadzenie obowiązkowych szkoleń dla pracowników, obejmujących

[16] Analogiczne stanowisko zajął Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego w opinii „w sprawie konieczności sprawdzania zawartości merytorycznej projektu architektoniczno-budowlanego w toku postępowań nadzwyczajnych art. 35 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane w zw. z art. 156 § 1pkt 2 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego", zamieszczonej na stronie internetowej <http://www.gunb.gov.pl/>.

wydawanie decyzji w sprawie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. Za celowe uznano także wprowadzenie w powiatowych inspektoratach szczegółowej procedury kontrolnej, służącej poprawie kontroli wewnętrznej.

Minister, przyjmując wnioski Najwyższej Izby Kontroli do realizacji, poinformował o trwających już pracach nad kompleksową regulacją procesu inwestycyjno-budowlanego, w toku których przeanalizowane zostaną uwarunkowania funkcjonowania administracji nadzoru budowlanego, w tym szczebla powiatowego, pod kątem jej wzmocnienia adekwatnego do pełnionych funkcji. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego potwierdził natomiast, że wyniki kontroli przeprowadzonych przez jego służby były w wielu aspektach zbieżne z ustaleniami NIK oraz poinformował o podjęciu działań zmierzających do realizacji wniosków Najwyższej Izby Kontroli.

ARTUR URBAN
Delegatura NIK we Wrocławiu

Słowa kluczowe: ład przestrzenny, budowa domów, domy wielorodzinne, infrastruktura towarzysząca, organ administracji architektoniczno-budowlanej

Key words: spatial order, house building, multi-family houses, architecture and construction administration, local construction supervision

Realizacja programu na lata 2009–2032

Oczyszczanie kraju z azbestu

JOLANTA NOWAK
PRZEMYSŁAW SZEWCZYK

Realizowany od 2003 r. rządowy program oczyszczania kraju z azbestu nie przynosi znaczących efektów, pomimo iż powołany został Główny Koordynator i w budżecie państwa na zadania wynikające z tego programu przeznaczane są znaczące środki finansowe. Dotychczas usunięto tylko około 7% ilości zinwentaryzowanej azbestu. Według szacunków Najwyższej Izby Kontroli, przy dotychczasowym tempie usuwania wyrobów zawierających azbest, prace te zakończą się za około 200 lat, przy czym w obliczeniach uwzględniono jedynie ilości już wprowadzone do Bazy Azbestowej. Nie bez znaczenia jest również fakt, że Ministerstwo Gospodarki wydatkowało już ponad 43% środków budżetu państwa przeznaczonych na cały okres programowania, a w dalszym ciągu nie zna skali problemu.

Wprowadzenie

Azbest jest zaliczany do substancji o udowodnionym działaniu rakotwórczym, będącym wynikiem wdychania włókien zawieszonych w powietrzu. Zagrożenie to jest często ignorowane ze względu na mikroskopijną wielkość włókien (są niewidoczne dla oka ludzkiego) oraz długotrwały i utajony rozwój choroby. Produkcja wyrobów azbestowych – z uwagi na szkodliwość dla zdrowia – została zakazana w Polsce ustawą o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest[1]. W krajach Unii Europejskiej całkowity zakaz stosowania azbestu wprowadzono dopiero 1 stycznia 2005 r., podczas gdy w Polsce do 28 września 1998 r. zakończono produkcję płyt azbestowo-cementowych, a już od 28 marca 1999 r. obowiązuje zakaz obrotu azbestem i zawierającymi go wyrobami. W 2002 r. Rada Ministrów zatwierdziła krajowy „Program usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest stosowanych na terytorium Polski", którego realizacja została zaplanowana na lata 2003–2032. W 2008 r. Rada Ministrów przyjęła „Raport z realizacji w latach 2003–2007 Programu z 2002 roku", a wnioski w nim

[1] Ustawa z 19.06.1997 r. (Dz.U. z 2004 r. nr 3, poz. 20, ze zm.).

zawarte stanowiły wytyczne do opracowania „Programu oczyszczania kraju z azbestu na lata 2009–2032”[2], który jest zarówno kontynuacją, jak i aktualizacją Programu z 2002 r.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w 2015 r. kontrolę mającą na celu ocenę skuteczności usuwania i unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest[3]. NIK zbadała realizację zadań określonych w wyżej wymienionym Programie, jak i programach poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego (JST) oraz prawidłowość wykonywania zadań nałożonych w tym w zakresie na właścicieli, użytkowników wieczystych i zarządców nieruchomości przez Ministerstwo Gospodarki, JST oraz oddziały terenowe Agencji Nieruchomości Rolnych w latach 2009–2015.

Wyniki kontroli wskazały na znikomą skalę usuwania wyrobów zawierających azbest. Dotychczas usunięto około 7% ilości zinwentaryzowanej. Według szacunków Najwyższej Izby Kontroli, przy dotychczasowym tempie usuwania wyrobów zawierających azbest prace te zakończą się za około 200 lat (przy czym należy zwrócić uwagę, że w obliczeniach uwzględniono jedynie ilości wprowadzone do Bazy Azbestowej[4]). Jaki byłby prognozowany termin zakończenia w przypadku poznania rzeczywistej ilości azbestu[5]? Przeprowadzane fragmentaryczne inwentaryzacje wyrobów zawierających azbest uniemożliwiają uzyskanie rzetelnej wiedzy o ich ilości, lokalizacji oraz stanie technicznym, pomimo że Minister Gospodarki w latach 2009–2014 przeznaczył 14,3 mln zł na dofinansowanie lokalnych programów i inwentaryzacji. W efekcie Elektroniczny System Informacji Przestrzennej (ESIP) – główne narzędzie monitoringu – nie spełniał swoich podstawowych zadań w zakresie koordynacji i monitorowania realizacji Programu, a planowano, że do końca 2012 r. znana będzie rzeczywista ilość wyrobów zawierających azbest znajdujących się na terenie naszego kraju. Z szacunków sporządzonych podczas tworzenia Programu wynika, że w Polsce znajduje się 14,5 mln ton wyrobów azbestowych, natomiast oficjalne dane zawarte w Bazie Azbestowej wykazywały na 30 października 2015 r. 5,3 mln ton, to jest niespełna 36,55%. Najwięcej azbestu pozostałego do unieszkodliwienia – według danych, którymi dysponuje Ministerstwo – znajduje się w województwach: mazowieckim, lubelskim i łódzkim.

Kontrolerzy NIK ustalili, że nie osiągnięto żadnych z założonych w Programie

[2] Załącznik do uchwały nr 122/2009 Rady Ministrów z 14.07.2009 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą *Program oczyszczania kraju z azbestu na lata 2009–2032*, zmieniony uchwałą nr 39/2010 Rady Ministrów z 15.03.2010 r.

[3] Artykuł został przygotowany na podstawie Informacji NIK pt. *Realizacja Programu oczyszczania kraju z azbestu na lata 2009–2032*, nr ewid. 225/2015/P/15/087/LLO, czerwiec 2016 r.

[4] Elektroniczne narzędzie służące do gromadzenia danych o rodzaju, ilości i miejscach występowania wyrobów zawierających azbest jest darmowym narzędziem dostępnym dla JST do prowadzenia rejestru tych wyrobów.

[5] Według szacunków przedstawionych w Programie, na terenie kraju może być wykorzystywanych ok. 14,5 mln ton wyrobów zawierających azbest.

wskaźników, a wydatki z budżetu państwa przeznaczane na działalność edukacyjną i szkoleniową nie wpłynęły na zwiększenie zaangażowania urzędów gmin w realizację zadań. Nie są też prowadzone działania w kierunku poszukiwania innych, niż składowanie na składowiskach odpadów, metod utylizacji odpadów azbestowych. Budowa i rozbudowa dotychczasowych składowisk odpadów niebezpiecznych jest jedynie rozwiązaniem tymczasowym – nierozwiązany problem pozostawiamy następnym pokoleniom.

Rozproszenie obowiązków, zadań i kompetencji w wielu aktach prawa, przy niejednolitych definicjach pojęć (lub ich braku) powodują, że zarówno osoby fizyczne, jak i podmioty prawne mają wątpliwości, co należy do ich obowiązków i w jaki sposób mają się z nich wywiązać. W efekcie zjawiskiem powszechnym jest nieprzekazywanie przez podmioty do tego zobowiązane corocznych informacji o ilości wyrobów zawierających azbest do właściwych terytorialnie urzędów gmin lub urzędów marszałkowskich, przy milczącym przyzwoleniu urzędników.

Liberalizacja prawa w zakresie punktacji przy określaniu stopnia pilności usuwania wyrobów zawierających azbest spowodowała, że wyroby zakwalifikowane do natychmiastowego usunięcia znalazły się – po zmianie przepisów we wrześniu 2010 r. – w grupie zakwalifikowanej do wymiany w późniejszym okresie, tak jakby z nieznanych przyczyn nastąpiła poprawa ich stanu.

Jednostki samorządu terytorialnego nie stosowały się do wyników przeprowadzonych „ocen stanu i możiwości bezpiecznego użytkowania wyrobów zawierających azbest" i usuwano wyroby bez zachowania kolejności z nich wynikającej. W stosunku do osób fizycznych (właścicieli nieruchomości, w których występowały wyroby azbestowe) urzędnicy samorządowi nie prowadzili żadnej koordynacji mającej na celu usuwanie wyrobów zakwalifikowanych do pierwszego stopnia pilności. Wspomagano tylko tych mieszkańców, którzy sami wykazywali zainteresowanie dokonaniem wymiany dachu, przy czym niejednokrotnie fatalna organizacja całego procesu powodowała, że okres oczekiwania na odbiór odpadów wynosił do kilkunastu miesięcy od momentu zdemontowania eternitu.

„Polska jest jedynym państwem w Europie, które przyjęło plan działania na rzecz kraju wolnego od azbestu" (jak mówi rezolucja Parlamentu Europejskiego z 2013 r.), jednak charakter Programu, którego postanowienia nie mają mocy obowiązującej w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego, nie pozwala osiągnąć zamierzonych w nim efektów. Samo opracowanie Programu nie świadczy o odniesieniu sukcesu w dziedzinie usuwania azbestu. Zdaniem NIK, obowiązki wszystkich uczestników Programu powinny być jasno i precyzyjnie określone w przepisach powszechnie obowiązującego prawa.

Uwzględniając fakt, że do 1999 r. wyroby zawierające azbest były dopuszczone do obrotu handlowego i w krajobrazie, szczególnie wiejskim, przeważają zabudowania pokryte eternitem, NIK zwróciła uwagę na szczególną rolę organów administracji państwowej i samorządowej, która powinna wykazać się większym niż dotychczas zaangażowaniem w koordynowaniu procesu usuwania wyrobów

azbestowych, przede wszystkim tam, gdzie ich stan wymaga natychmiastowego reagowania. Należy zaznaczyć, że zdaniem ekspertów z Instytutu Medycyny Pracy, wyroby azbestowe nie stanowią zagrożenia dla ludzi i środowiska gdy są w dobrym stanie, nieuszkodzone i nieskorodowane. Niebezpieczeństwo uwalniania się do środowiska włókien azbestu wzrasta w momencie uszkodzenia struktury wyrobu lub w chwili jego nieumiejętnego usuwania.

Strona prawna Programu i działania legislacyjne

Charakter prawny Programu może stanowić istotną przeszkodę dla sprawnej i efektywnej realizacji określonych w nim zadań, ponieważ uchwały Rady Ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi je wydającemu, nie są więc źródłem prawa powszechnie obowiązującego[6]. Część istotnych zadań przypisano jednostkom samorządu terytorialnego jedynie w Programie, przyjętym uchwałą Rady Ministrów, nie są więc dla samorządów lokalnych obowiązkowe. Dotyczy to: przygotowania i aktualizacji programów usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest, organizowania usuwania wyrobów zawierających azbest, współpracy z Głównym Koordynatorem w zakresie potrzeb wynikających z bieżącej realizacji Programu, współpracy z organami kontrolnymi, współpracy z lokalnymi mediami w celu propagowania odpowiednich inicjatyw społecznych oraz rozpowszechniania informacji dotyczących zagrożeń powodowanych przez azbest, opracowania dla województwa planu sytuacyjnego rozmieszczenia na jego terenie wyrobów zawierających azbest – na podstawie informacji przekazywanych przez samorządy lokalne i przedsiębiorców.

NIK zwróciła uwagę na niekonsekwencję ustawodawcy w uregulowaniu kwestii usuwania azbestu. Należy bowiem zauważyć, że tylko obowiązki wykorzystujących wyroby zawierające azbest zostały określone na poziomie ustawy, natomiast obowiązek JST organizowania usuwania azbestu nie wynika z regulacji ustawowej, a jedynie z przepisów prawa wewnętrznie obowiązującego. Zdaniem NIK, brak ustawowo nałożonego na gminy obowiązku usuwania azbestu mógł być przyczyną lekceważenia tego problemu i niepodejmowania działań w tym zakresie, co potwierdziły wyniki przeprowadzonej kontroli.

Rozproszenie uregulowań dotyczących wyrobów azbestowych w różnych aktach prawa (m.in. w ustawach: Prawo ochrony środowiska, o zakazie stosowania azbestu, o odpadach oraz w rozporządzeniach wydanych na ich podstawie), niejednolite pojęcia lub brak ich definicji nie sprzyjały efektywnemu realizowaniu Programu. Przykładem są problemy interpretacyjne pojęcia „wykorzystujący wyroby zawierające azbest", a mianowicie – czy obejmuje ono właściciela, użytkownika wieczystego i zarządcę nieruchomości, czy również najemcę lub dzierżawcę nieruchomości.

[6] Zob. art. 87 i 93 Konstytucji RP.

Ustalenia kontroli NIK

Liberalizacja przepisów rozporządzenia w sprawie warunków bezpiecznego użytkowania i usuwania wyrobów zawierających azbest może doprowadzić do odsuwania w czasie ostatecznego terminu oczyszczenia kraju z wyrobów azbestowych, a więc faktycznie pozostaje w sprzeczności z założeniami Programu, w którym wskazano cele (wskaźniki) i konkretne ramy czasowe dla ich osiągnięcia. Konsekwencją zmiany sposobu przyznawania punktacji, jak i zmiany wartości progowych jest uznanie, że pewne typy wyrobów mogą być oceniane zbyt łagodnie.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła wstrzymanie prac nad nowelizacją ustawy o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest.

Projekt rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie przetwarzania odpadów zawierających azbest w urządzeniach przewoźnych[7] przygotowano i przekazano do uzgodnień bez uprzedniego przeprowadzenia badań, ekspertyz czy innych opracowań, które świadczyłyby o skuteczności nowego sposobu zagospodarowania azbestu w technologii *Microwave Thermal Treatment* (MTT)[8]. Projekt rozporządzenia spotkał się z krytyką opiniujących go podmiotów, w tym zwłaszcza Ministerstwa Środowiska, Rady Programowej[9] oraz Ośrodka Referencyjnego Badań i Oceny Ryzyka Zdrowotnego Związanych z Azbestem (w Instytucie Medycyny Pracy w Łodzi).

Ministerstwo Gospodarki, przystępując do prac legislacyjnych, nie dysponowało badaniami, ekspertyzami lub innymi opracowaniami potwierdzającymi skuteczność całkowitego unieszkodliwienia azbestu w przetworzonych odpadach. O wykonanie tego typu badań wystąpiono do firmy, która informowała o posiadaniu urządzeń do utylizacji azbestu. Jak się później okazało, wyniki tych badań nie potwierdziły całkowitego unieszkodliwienia włókien azbestu i ostatecznie wstrzymano prace nad projektem rozporządzenia w sprawie przetwarzania odpadów zawierających azbest w urządzeniach przewoźnych i wykreślono z ustawy o odpadach postanowienia o dopuszczeniu przetwarzania odpadów zwierających azbest w urządzeniach przewoźnych[10].

---

[7] Ustawą z 22.01.2010 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 28, poz. 145) znowelizowano ustawę o odpadach z 2001 r., dopuszczając przetwarzanie odpadów zawierających azbest w urządzeniach przewoźnych. W związku z uchwaleniem nowej ustawy z 14.12.2012 r. o odpadach, wygasła możliwość przetwarzania odpadów zawierających azbest w urządzeniach przewoźnych.

[8] Technologia ta przedstawiana jest jako innowacyjne rozwiązanie unieszkodliwiania odpadów w sprawnych energetycznie reaktorach unieszkodliwiających w bardzo wysokich temperaturach szeroką gamę niebezpiecznych odpadów, przy kosztach eksploatacji wielokrotnie mniejszych od dotychczas znanych i stosowanych urządzeń i technologii (S. Linert, UMK Toruń, praca pt. *Utylizacja azbestu w technologii MTT – w aspekcie badań i analiz laboratoryjnych*, Włocławek 2008 r.).

[9] Opinia B. Stankiewicz-Choroszuchy – członka Rady Programowej *Programu oczyszczania kraju z azbestu na lata 2009–2032*, członka Prezydium Rady Programowej *Programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest stosowanych na terytorium Polski na lata 2002–2032* i radcy ministra w Departamencie Zdrowia Publicznego Ministerstwa Zdrowia.

[10] W ustawie z 14.12.2012 r. o odpadach nie ma przepisów dopuszczających przetwarzanie odpadów zwierających azbest w urządzeniach przewoźnych.

Organizacja realizacji Programu

Zadania przewidziane w Programie miały być realizowane na trzech poziomach:

- centralnym (Rada Ministrów, Minister Gospodarki i będący w strukturze Ministerstwa Gospodarki – Główny Koordynator, który odpowiadał za koordynację, monitoring i zarządzanie Programem);
- wojewódzkim (samorząd województwa);
- lokalnym (samorząd powiatowy i samorząd gminny).

Obowiązki nałożone w Programie na samorządy terytorialne nie wynikały z przepisów prawa i były tylko zadaniami fakultatywnymi. Z przepisów prawa wynikały jedynie zadania polegające na:

- gromadzeniu przez urzędy marszałkowskie informacji o ilości, rodzaju i miejscach występowania wyrobów zawierających azbest i przekazywaniu ich do Głównego Koordynatora za pośrednictwem dostępnego narzędzia informatycznego <www.bazaazbestowa.pl>;
- uwzględnianiu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest w wojewódzkich planach gospodarki odpadami i programach ochrony środowiska, w szczególności w zakresie lokalizacji składowisk odpadów zawierających azbest;
- gromadzeniu przez wójta/burmistrza/prezydenta miasta informacji o ilości, rodzaju i miejscach występowania wyrobów zawierających azbest i przekazywaniu ich do marszałka województwa za pośrednictwem dostępnego narzędzia informatycznego <www.bazaazbestowa.pl>.

Wspólne zadania poszczególnych szczebli administracji samorządowej określone w Programie dotyczyły podjęcia współpracy między nimi, jak również współpracy z organami kontrolnymi oraz prowadzenia działalności edukacyjnej, informacyjnej i promocyjnej na rzecz realizacji Programu. Jednak w Programie nie sprecyzowano, na czym te zadania miałyby polegać.

Zgodnie z Programem, do Głównego Koordynatora należało gromadzenie informacji o ilości, rodzaju i miejscach występowania wyrobów zawierających azbest, monitorowanie realizacji wszystkich zadań, planowanie corocznych wydatków budżetowych związanych z Programem, składanie rocznych raportów i informacji Ministrowi Gospodarki, prowadzenie działalności edukacyjnej i informacyjno-promocyjnej, podejmowanie inicjatyw związanych z realizacją Programu, współpraca z JST oraz współpraca na szczeblu centralnym z organami kontrolnymi.

Faktyczne wykonanie tych zadań pozostawiało wiele do życzenia, ponieważ:

- pozyskane przez Głównego Koordynatora informacje o ilości, rodzaju i miejscach występowania wyrobów zawierających azbest nie odpowiadały stanom faktycznym;
- działalność edukacyjno-informacyjna była mało efektywna;
- nie podjęto (po 2011 r.) żadnych inicjatyw na rzecz poszukiwania innych sposobów unicestwiania odpadów azbestowych oprócz ich składowania na składowiskach oraz nie prowadzono działań na rzecz budowy składowisk, szczególnie w województwach, w których nie została zapewniona wymagana pojemność;
- nieefektywna była współpraca z uczestnikami Programu, w szczególności z Ministrem Zdrowia oraz Ministrem Środowiska;

Ustalenia kontroli NIK

- nie współpracowano z organami kontrolnymi (inspekcją sanitarną, inspekcją pracy, inspekcją nadzoru budowlanego, inspekcją ochrony środowiska).

Inwentaryzacja wyrobów zawierających azbest

Zgodnie z celem Programu, do końca 2012 r. miała zostać zakończona rzetelnie przeprowadzona inwentaryzacja wyrobów zawierających azbest, a dane ze wszystkich gmin i województw miały zostać wprowadzone do Bazy Azbestowej. Ponieważ nie wszystkie gminy wprowadziły dane (jak również dane te były nierzetelne, gdyż nie wszystkie obiekty zostały zinwentaryzowane, co potwierdziły kontrole NIK), ilość azbestu zinwentaryzowanego (oraz usuniętego i pozostającego do usunięcia) wykazana w Bazie nie odzwierciedla rzeczywistej ilości tych wyrobów, podlegających – zgodnie z Programem – usunięciu.

Z danych zawartych w Bazie Azbestowej wynika, że według stanu na 30 października 2015 r. zinwentaryzowano 5,3 mln ton wyrobów zawierających azbest, co stanowi 36,55% wielkości szacowanej w Programie (14,5 mln ton), a unieszkodliwiono jedynie 0,35 mln ton (tj. 6,6% ilości zinwentaryzowanej).

W celu zaktywizowania samorządów terytorialnych do ustalenia ilości wyrobów zawierających azbest na ich terenach oraz opracowania dokumentów planistycznych w zakresie podejmowania działań na rzecz ich usuwania, Minister Gospodarki udzielał dotacji na opracowanie lokalnych programów usuwania azbestu, w tym na sporządzenie inwentaryzacji tych wyrobów. W latach 2009–2014 dofinansowanych zostało 958 gminnych programów oraz trzy wojewódzkie i jeden związku międzygminnego – na ogólną kwotę 14 089,8 tys. zł. W porozumieniach zawartych w latach 2009–2013 nie uregulowano jednak sposobu prowadzenia inwentaryzacji, w związku z czym część gmin dokonała spisu z natury, część przez ankietyzację mieszkańców lub szacunkowo określiła ilość wyrobów. Nie zadbano również, aby wyniki inwentaryzacji zostały wprowadzone do Bazy Azbestowej. W efekcie Minister Gospodarki oraz Główny Koordynator Programu nie mają wiedzy o skali problemu. Wydatkowanie środków publicznych (w ramach Programu) w wysokości ponad 14 mln zł na sporządzenie lokalnych programów usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest wraz z wykonaniem inwentaryzacji oraz oceny stanu technicznego tych wyrobów nie przyniosło zakładanych rezultatów.

Wartość merytoryczna lokalnych programów nie była zadowalająca, ponieważ około 80% ich treści stanowiły opisy dotyczące azbestu (historii wydobywania minerału z kopalń i jego zastosowania od XIX wieku), procedur bezpiecznego postępowania z nim, obowiązków wynikających z przepisów prawa, szkodliwości azbestu i jego wpływu na zdrowie człowieka, metod unieszkodliwienia wyrobów zawierających azbest oraz celów i zadań wynikających z Programu, jak również wykazy wszystkich składowisk zlokalizowanych na terenie kraju. Zdecydowanie mniej miejsca poświęcono informacji o przyjętych w gminie zasadach organizacji oraz formach udzielania pomocy mieszkańcom w zakresie usuwania wyrobów zawierających azbest, o możliwościach otrzymania pomocy finansowej, o zakładanym

horyzoncie czasowym usunięcia tych wyrobów oraz sposobach monitorowania programu przez określone wskaźniki.

Urzędnicy gminni nie podejmowali działań w celu uzyskania od osób fizycznych niebędących przedsiębiorcami corocznych informacji o wyrobach zawierających azbest. Bieżące wprowadzanie do Bazy Azbestowej danych z tych informacji zapewniłoby zarówno organom wykonawczym JST, jak i Głównemu Koordynatorowi aktualną wiedzę o ilościach wyrobów azbestowych.

Brak wiedzy osób fizycznych niebędących przedsiębiorcami o obowiązkach (określonych w art. 162 ust. 4 w zw. z art. 162 ust. 1 Prawa ochrony środowiska) wynikających z wykorzystywania wyrobów zawierających azbest, przy bierności urzędników gminnych, skutkował nieskładaniem corocznych informacji o ilości posiadanych wyrobów azbestowych. Dlatego też gminy nie miały orientacji co do stopnia pilności usuwania tych wyrobów, określonego w „ocenie stanu i możliwości bezpiecznego użytkowania wyrobów zawierających azbest". Nie mogły zatem w żaden sposób koordynować procesu usuwania tego typu wyrobów.

Usuwanie wyrobów zawierających azbest

Ustalenia kontroli wykazały, że w niektórych urzędach gmin został zauważony problem azbestu, ale skala podjętych działań jest niezadowalająca z uwagi na niewielką ilość usuniętych wyrobów azbestowych. Jak już wspomniano, według danych zawartych w Bazie Azbestowej, na 30 października 2015 r. unieszkodliwiono jedynie 0,35 mln ton wyrobów zawierających azbest, to jest 6,6% ilości zinwentaryzowanej.

W stosunku do osób fizycznych gminy nie koordynowały usuwania wyrobów zakwalifikowanych do pierwszego stopnia pilności. Wspomagały tylko tych mieszkańców, którzy sami wykazywali zainteresowanie dokonaniem wymiany pokrycia dachu. Podobnie postępowano w przypadku usuwania tego typu wyrobów z obiektów gminnych – JST nie stosowały się do wyników przeprowadzonych „ocen stanu i możliwości bezpiecznego użytkowania wyrobów zawierających azbest" i usuwano wyroby azbestowe bez zachowania kolejności z nich wynikającej. Najczęściej następowało to podczas termomodernizacji budynków będących własnością JST, w związku z czym często wcześniej usuwano eternit zachowany w lepszym stanie, niż ten, który kwalifikował się do natychmiastowego demontażu.

W treści Programu odpowiedzialnymi za usuwanie wyrobów zawierających azbest ustanowiono właścicieli nieruchomości, nie przewidziano przy tym możliwości udzielania przez Ministra Gospodarki dotacji na ten cel, a koszt całkowity realizacji Programu (wraz ze środkami właścicieli nieruchomości) oszacowano na około 40,4 mld zł.

Składowiska odpadów niebezpiecznych

Jednym z ważnych elementów procesu usuwania wyrobów zawierających azbest, określonym w Programie, jest budowanie odpowiednich składowisk. Zawarte w Programie postanowienia nie uwzględniają jednak rozwiązań przedstawionych w rezolucji Parlamentu Europejskiego

z 2013 r., która zwraca uwagę, że tworzenie składowisk jest jedynie tymczasowym rozwiązaniem problemu, który w ten sposób pozostawia się przyszłym pokoleniom. O wiele bardziej wskazany byłby wybór zakładów unieszkodliwiania azbestu.

W Programie oszacowano, że koszty budowy 56 składowisk odpadów wyniosą w latach 2009–2032 około 260 mln zł. Zadanie to przypisano marszałkom województw, którzy powinni uwzględnić budowę kolejnych tego rodzaju obiektów w wojewódzkim planie gospodarki odpadami. Według Informacji o realizacji w latach 2009–2014 „Programu oczyszczania kraju z azbestu na lata 2009–2032", na koniec 2014 r. na terenie kraju funkcjonowało 35 składowisk odpadów azbestowych, a w najbliższym czasie planowana była budowa sześciu następnych. Sprawa planowania składowisk jest kolejnym bardzo ważnym zagadnieniem ujętym w Programie. W ocenie NIK, brakuje konkretnych uregulowań prawnych umożliwiających realizację zadań inwestycyjnych. Ministerstwo Gospodarki nie inicjowało tworzenia nowych składowisk odpadów zawierających azbest, nie wspomagało marszałków województw, nie monitorowało planowania i realizacji budowy (rozbudowy) tego typu składowisk, jak również nie poszukiwało innych sposobów utylizacji azbestu.

Baza Azbestowa i monitoring realizacji Programu

Baza Azbestowa służy do gromadzenia danych o rodzaju, ilości i miejscach występowania wyrobów zawierających azbest. Zgodnie z założeniami Programu, jest nieodpłatnym narzędziem dostępnym dla gmin i urzędów marszałkowskich do prowadzenia rejestru wyrobów zawierających azbest. Gromadzone dane powinny być wykorzystywane w systemie monitoringu realizacji Programu przez wszystkie szczeble administracji, a według założeń programowych – mają ułatwić bieżące określanie stopnia zaawansowania prac związanych z usuwaniem wyrobów azbestowych z terenu kraju w gminach, powiatach i województwach oraz unieszkodliwianiem tych niebezpiecznych odpadów. Zawartość Bazy jest jednak niekompletna, ponieważ nie wszystkie gminy wprowadziły stosowne informacje.

Baza nie pozwala przy tym na ustalenie ilości wyrobów zinwentaryzowanych oraz unieszkodliwionych według stanu na dany dzień. W opinii NIK, możliwość uzyskiwania danych na określony dzień jest niezbędna z punktu widzenia oceny monitorowania postępu realizacji zadań (zarówno inwentaryzacji, jak i usuwania azbestu), co pozwoliłoby na ocenę uzyskanych efektów rzeczowych finansowanych ze środków budżetu.

Finansowanie zadań Programu

Jak wskazano w Programie, źródłami finansowania usuwania azbestu są „środki budżetu państwa pozostające w dyspozycji Ministra Gospodarki, środki własne właścicieli obiektów budowlanych, środki własne inwestorów prywatnych, środki funduszy ochrony środowiska, środki pomocowe Unii Europejskiej, środki własne JST oraz kredyty".

Środki będące w dyspozycji Ministra Gospodarki (ogółem na cały okres programowania w wysokości 53,2 mln zł) miały być przeznaczone na „finansowanie zadań wspierających realizację Programu

w latach 2009–2032", z podziałem na poszczególne bloki tematyczne. Według stanu na 31 grudnia 2014 r., Ministerstwo wydatkowało już 43% środków (43 mln zł), przy czym największą grupę wydatków stanowiły dotacje udzielane JST na opracowanie lokalnych programów usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest wraz z przeprowadzeniem (aktualizacją) inwentaryzacji.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, wydatkowanie środków finansowych na zadania wspierające realizację Programu nie przyniosło oczekiwanych rezultatów. Świadczą o tym następujące fakty:

- Wydatki w wysokości 4034 tys. zł na działania edukacyjno-informacyjne nie przyczyniły się do wzrostu zaangażowania JST w realizację Programu, jak również do uświadomienia osobom prawnym i osobom fizycznym obowiązków na nich ciążących.

  Finansowano z tych pieniędzy organizację szkoleń, warsztatów i seminariów szkoleniowych oraz konferencji, w tym międzynarodowych. Zapłacono za opracowanie i kolportaż poradników (w tym informatorów o możliwościach pozyskiwania środków finansowych na działania związane z usuwaniem wyrobów zawierających azbest, które rozesłano do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego), ulotek i plakatów, opracowanie oraz emisję filmów i audycji radiowych, opracowanie materiałów dla nauczycieli oraz publikację w lokalnej prasie artykułów o tematyce związanej z azbestem.

  Pomimo tych działań podejmowanych przez Ministerstwo Gospodarki (skutkujących zrealizowaniem 71 projektów w latach 2009–2014 r.), służących zwiększeniu aktywności samorządów w wykonywaniu zadań w ramach Programu, ustalenia kontroli NIK wskazały, że gminy nie znały swoich obowiązków (nie przekazywały rocznych informacji o ilości wyrobów zawierających azbest znajdujących się w obiektach, których właścicielem była gmina, nie dokonywały obowiązkowej oceny stanu tych wyrobów).
- Minister Gospodarki, pomimo wydatkowania 14 799 tys. zł na wsparcie usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest, nadal nie ma wiedzy o ilości wyrobów zawierających azbest na terenie kraju, jak również o ilości zutylizowanych odpadów azbestowych. Błędne okazało się uznanie przez Ministerstwo, że jednym z warunków skutecznego przyspieszenia tempa usuwania azbestu jest opracowanie gminnych programów w tym zakresie. Przekazanie kwoty ogółem 14 089,8 tys. zł na opracowanie lokalnych programów oraz sporządzenie inwentaryzacji wyrobów zawierających azbest nie przyniosło oczekiwanych rezultatów. Wszystkie dotychczasowe terminy określone w Programie (dotyczące zakończenia inwentaryzacji i wprowadzenia danych do Bazy Azbestowej) nie zostały dotrzymane. Urzędy gmin nie wykonywały obowiązków nałożonych przepisami prawa, a Główny Koordynator nie podejmował działań w celu zmiany tego stanu.
- Zadania związane z oceną narażenia i ochroną zdrowia, realizowane w ramach Programu, w odróżnieniu od pozostałych bloków zadań mają charakter badawczo-analityczny. W związku

Ustalenia kontroli NIK

z tym ich poprawność merytoryczna wymaga profesjonalnego przygotowania, umożliwiającego zarówno interpretację uzyskanych informacji, jak i przedstawienie wniosków i rekomendacji do dalszych działań. W latach 2009–2014 Ministerstwo Gospodarki wydatkowało na badania stężeń azbestu w powietrzu łącznie ponad 463 tys. zł, jednak dotychczas nie wypracowano żadnego sposobu ich wykorzystania.

Głównymi źródłami finansowania usuwania wyrobów zawierających azbest (oprócz środków własnych właściciela) są środki z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) oraz funduszy wojewódzkich (WFOŚiGW).

W latach 2010–2013 NFOŚiGW przeprowadził sześć naborów wniosków o udostępnienie środków w ramach programu priorytetowego pn. „Gospodarowanie odpadami innymi niż komunalne. Część 2. Usuwanie wyrobów zawierających azbest". Przedsięwzięcia finansowane z tego programu dotyczyły: demontażu, zbierania, transportu oraz unieszkodliwienia lub zabezpieczenia odpadów zawierających azbest. Zawarto 50 umów z WFOŚiGW na udostępnienie do 31 grudnia 2015 r. środków w łącznej wysokości 89 mln zł. W I kwartale 2015 r. przeprowadzony został w ramach kolejnego programu, pn. „System – Wsparcie działań ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez WFOŚiGW. Część 1. usuwanie wyrobów zawierających azbest", nabór wniosków o udostępnienie środków na lata 2015–2017, w wyniku którego podpisano kolejnych 15 umów z WFOŚiGW, na łączną kwotę 32 mln zł. Pozyskane z NFOŚiGW środki poszczególne WFOŚiGW udostępniały samorządom terytorialnym, powiększając je jednocześnie o 35% udziału własnego. O dotacje mogły się ubiegać gminy, pod warunkiem, że posiadały gminny program usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest oraz dokonały inwentaryzacji tych wyrobów.

Innym, przeznaczonym głównie dla osób fizycznych źródłem dofinansowania usuwania azbestu są preferencyjne kredyty bankowe, które częściowo są spłacane ze środków WFOŚiGW, przy czym nadal nie ma możliwości, aby zakup i montaż nowego pokrycia dachowego mogły być finansowane z tych środków. Bardzo małe było natomiast zainteresowanie środkami będącymi w dyspozycji urzędów marszałkowskich w ramach regionalnych programów operacyjnych poszczególnych województw.

Najpoważniejszym, jak na razie, źródłem finansowania są programy realizowane przez NFOŚiGW przy współpracy z WFOŚiGW, przy czym można zauważyć pewne odstępstwa od tej zasady. Na przykład:

- w województwie małopolskim gminy korzystają ze środków oferowanych w ramach Szwajcarsko-polskiego programu współpracy, środków własnych oraz środków będących w dyspozycji powiatów;
- w województwie lubelskim dominuje Szwajcarsko-polski program współpracy oraz WFOŚiGW w Lublinie;
- w województwie wielkopolskim najpopularniejsze są środki, którymi dysponują powiaty, WFOŚiGW w Poznaniu oraz środki własne gmin;

- w województwie śląskim gminy finansują zadania środkami własnymi oraz część z nich stara się o środki z powiatów i WFOŚiGW w Katowicach.

Nadal jednak 676 gmin (około 28% ogółu) nie aplikowało o środki na usuwanie azbestu.

Program nie przewiduje możliwości dofinansowania z budżetu państwa lub z funduszy ochrony środowiska kosztów wymiany wyrobów zawierających azbest na inne, nieszkodliwe dla ludzi i środowiska. Gminy mają możliwość jedynie wspomagania właścicieli nieruchomości przez dofinansowanie kosztów demontażu, transportu i utylizacji tych wyrobów.

Konkluzje

Przy obecnym tempie usuwania i utylizacji dotychczas zidentyfikowanych wyrobów zawierających azbest istnieje obawa, że wyroby te zostaną unieszkodliwione około 2211 r.[11].

Najbardziej zaangażowane podmioty, to jest gminy, organizują demontaż oraz wywóz i utylizację odpadów zawierających azbest, ale ilość unieszkodliwionych wyrobów tego typu jest w skali kraju znikoma. Dotychczasowy stopień realizacji Programu nie daje gwarancji, że do końca 2032 r. problem azbestu w Polsce zostanie rozwiązany.

W rezolucji Parlamentu Europejskiego z 2013 r. podkreślono wprawdzie, że Polska jest jedynym państwem, które przyjęło plan działania na rzecz kraju wolnego od azbestu, jednak w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, charakter Programu, którego postanowienia nie mają mocy obowiązującej w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego, nie pozwala osiągnąć zamierzonych w nim efektów.

Zdaniem NIK, obowiązki wszystkich uczestników Programu powinny być określone w przepisach powszechnie obowiązujących.

W świetle prawa, na właściciela, użytkownika wieczystego i zarządcę nieruchomości nałożono wiele obowiązków (m.in. przeprowadzenia inwentaryzacji oraz oceny stanu wyrobów) i są oni jedynymi odpowiedzialnymi za usunięcie azbestu. Obowiązki te, przy ogólnym przyzwoleniu innych organów i służb, powszechnie nie są respektowane (w zakresie sporządzania informacji o wyrobach zawierających azbest, jak również usuwania i zabezpieczania tych wyrobów).

Wynika to stąd, że osoby fizyczne nie są świadome problemu zagrożeń i obowiązków, rozproszonych w wielu aktach prawnych, w tym niższego rzędu niż ustawa, oraz nie posiadają środków finansowych na ich realizację (np. na wymianę dachu wykonanego z włókien azbestowych). Należy przy tym podkreślić, że do 1999 r. wyroby zawierające azbest były dopuszczone na terenie kraju do obrotu handlowego.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, całkowite wdrożenie Programu jest możliwe jedynie przez zaangażowanie jego uczestników, przy pełnym zrozumieniu oraz zaakceptowaniu ich roli. Tymczasem ustalenia

[11] Przyjmując założenie, że w ciągu 13 lat rzeczywiście usunięto 6,6% ilości zinwentaryzowanej i że zinwentaryzowana ilość wykazana w Bazie Azbestowej stanowi 100%.

kontroli wskazują, że Główny Koordynator nie ma wystarczającej wiedzy o zakresie prac wykonywanych przez poszczególne podmioty.

Wprawdzie celem kontroli była ocena realizacji Programu, jednak jej ustalenia pozwalają na szersze spojrzenie na jego założenia, które w znacznej części okazały się nieaktualne.

W związku z tym – zdaniem Najwyższej Izby Kontroli – dla prawidłowej realizacji zadań wynikających z „Programu oczyszczania kraju z azbestu na lata 2009–2032", niezbędne jest podjęcie przez Ministra Rozwoju[12] następujących działań:

- Przeprowadzenie przeglądu i analizy obowiązujących przepisów prawa dotyczących usuwania azbestu, w celu opracowania kompleksowej propozycji zmian zapewniających jednolitą interpretację pojęć stosowanych przez prawodawcę. Istnieje potrzeba jednoznacznego określenia obowiązków spoczywających na podmiotach wykorzystujących wyroby zawierające azbest, a w szczególności doprecyzowania pojęcia „wykorzystujący", użytego w art. 162 ust. 2 i 3 ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz § 10 pkt 2 i 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki z 13 grudnia 2010 r., z uwzględnieniem przy tym podmiotów wymienionych w rozporządzeniu z 2 kwietnia 2004 r.[13], jak również uregulowania problematyki azbestu w odrębnej ustawie.
- Skoncentrowanie wsparcia logistycznego i finansowego na:
  – usuwaniu wyrobów zawierających azbest z obiektów użyteczności publicznej, zgodnie z rezolucją Parlamentu Europejskiego z 2013 r., według „planu działania na rzecz bezpiecznego usuwania azbestu z budynków publicznych i budynków, w których są świadczone usługi wymagające regularnego dostępu klientów";
  – usunięciu wyrobów, którym przypisano pierwszy stopień pilności oraz na obszarze o najwyższych stwierdzonych stężeniach azbestu w środowisku.
- Wypracowanie instrumentów wsparcia finansowego (np. przez rozszerzenie oferty preferencyjnych kredytów lub innej formy rekompensaty) na rzecz osób fizycznych niebędących przedsiębiorcami, na wymianę pokryć dachowych i elewacyjnych. W ocenie NIK, wysokie koszty modernizacji pokryć dachowych i elewacyjnych stanowią istotną barierę w usuwaniu wyrobów zawierających azbest, szczególnie na terenach wiejskich. Główny Koordynator powinien opracować i upublicznić informację o obowiązujących przepisach w tym zakresie oraz wzorcowy lokalny program usuwania wyrobów zawierających azbest

[12] Z dniem 16.11.2015 r. rozporządzeniem Rady Ministrów z 7.12.2015 r. (Dz.U. poz. 2076) utworzono Ministerstwo Rozwoju, a zniesiono Ministerstwo Gospodarki.

[13] W ww. rozporządzeniu przepisy prawne określające obowiązki w zakresie użytkowania i usuwania wyrobów zawierających azbest są skierowane do właściciela, użytkownika wieczystego oraz zarządcy nieruchomości, a nie – jak w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z 13.12.2010 r. – do wykorzystującego wyroby zawierające azbest.

i regulamin przyznawania dofinansowania osobom fizycznym.
- Znalezienie innych (bezpiecznych) sposobów unieszkodliwiania azbestu, zgodnie z rezolucją Parlamentu Europejskiego z 2013 r. oraz ich wdrożenie.

Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że ustalenia omawianej kontroli wskazują, że osiągnięcie założonych w Programie celów – bez podjęcia zdecydowanych działań wskazanych wyżej – jest niemożliwe do 2032 r.

JOLANTA NOWAK
doradca ekonomiczny,
PRZEMYSŁAW SZEWCZYK
dyrektor delegatury,
Delegatura NIK w Łodzi

Słowa kluczowe: azbest, Baza Azbestowa, Główny Koordynator, oczyszczanie kraju z azbestu, wyroby zawierające azbest

Key words: asbestos, Asbestos Base, Chief Coordinator, removing asbestos from the country, produce containing asbestos

Szczepienia jako profilaktyka chorób zakaźnych

System szczepień ochronnych dzieci

STANISŁAW DZIWISZ

W Polsce liczba osób uchylających się od obowiązkowych szczepień ochronnych wzrosła w ostatnich latach prawie trzykrotnie. Dlatego, choć obecnie odsetek zaszczepionych w naszym kraju jest wysoki, konieczne jest unowocześnienie katalogu obowiązkowych szczepień ochronnych oraz stałe zwiększanie wiedzy rodziców o konsekwencjach zwłaszcza zdrowotnych, ale również prawnych, niewykonywania obowiązkowych szczepień ochronnych.

Wprowadzenie

Szczepienia ochronne są najskuteczniejszą znaną profilaktyką chorób zakaźnych. Mają zapobiegać zachorowaniom na choroby zakaźne, jak również kształtować odporność całej populacji, co zapewni ochronę także tym osobom, które ze względu na zdrowotne przeciwskazania nie mogły zostać zaszczepione. Dzięki powszechności szczepień udało się zapanować nad wieloma groźnymi chorobami zakaźnymi, a część z nich nawet całkowicie wyeliminować. Aby jednak uzyskać skuteczną ochronę przed powrotem epidemii chorób zakaźnych, niezbędne jest utrzymanie wysokiego odsetka ludzi zaszczepionych[1]. Dlatego też budzi niepokój rozwijająca się w całej Europie tendencja do nieszczepienia dzieci, której przyczyną jest przede wszystkim obawa, że szczepionka może negatywnie wpłynąć na zdrowie i prawidłowy rozwój dziecka.

Obowiązek szczepień ochronnych istnieje w 15 spośród 28 krajów Unii Europejskiej, przy czym obejmuje choroby zakaźne w różnym zakresie[2]. W Polsce od kilkudziesięciu lat istnieje obowiązek szczepień ochronnych, który obecnie dotyczy 15 chorób zakaźnych. Co roku Główny Inspektor Sanitarny (GIS) określa program szczepień ochronnych (PSO) na dany rok, który jest wytyczną sposobu realizacji obowiązkowych szczepień, przeznaczoną dla przeprowadzających szczepienia lekarzy i pielęgniarek[3].

[1] Dla większości chorób przyjmuje się, że odporność populacyjną osiąga się przy zaszczepieniu co najmniej 95% populacji.

[2] Przykładowo w Belgii jedynym obowiązkowym szczepieniem jest szczepienie przeciwko *poliomyelitis*.

[3] Szerzej na temat przepisów dotyczących obowiązku szczepień ochronnych zob. S. Dziwisz: *Obowiązek szczepień ochronnych – prawne aspekty przeprowadzania i egzekwowania szczepień*, „Kontrola Państwowa" nr 2/2015.

Polski PSO różni się od programów innych krajów UE przede wszystkim tym, że nie wprowadził dotychczas szczepionek wysokoskojarzonych[4] oraz przewiduje stosowanie szczepień przeciwko pneumokokom wyłącznie w wybranych grupach ryzyka[5]. W większości krajów UE szczepieniami przeciwko pneumokokom obejmowana jest cała populacja niemowląt i małych dzieci, a tylko w Polsce, Luksemburgu i Chorwacji szczepienia te przeprowadzane są jedynie w grupach ryzyka. Zmiany w PSO mające wejść w życie od 1 stycznia 2017 r., których wprowadzenie postulowała między innymi Najwyższa Izba Kontroli, stanowią więc istotny krok naprzód w rozwoju systemu szczepień ochronnych.

Cel i zakres kontroli

Celem kontroli była ocena, czy organizacja systemu szczepień ochronnych gwarantuje bezpieczeństwo dzieci[6]. NIK dokonała analizy stosowanych standardów bezpieczeństwa szczepień ochronnych, sposobu wykonywania obowiązków przez podmioty odpowiedzialne za realizację zadań w zakresie szczepień ochronnych i nadzoru epidemiologicznego oraz skuteczności nadzoru nad niepożądanymi odczynami poszczepiennymi. Badaniami objęto działalność Ministra Zdrowia, Zakładu Zamówień Publicznych przy Ministrze Zdrowia oraz Głównego Inspektora Sanitarnego. Czynności kontrolne prowadzono również w: Narodowym Instytucie Zdrowia Publicznego – Państwowym Zakładzie Higieny (NIZP–PZH), 5 wojewódzkich i 6 powiatowych stacjach sanitarno-epidemiologicznych[7] oraz u 10 świadczeniodawców[8]. W trakcie kontroli u świadczeniodawców badaniem objęto dokumentację medyczną 100% dzieci zadeklarowanych do jednego lekarza sprawującego opiekę nad dziećmi podlegającymi obowiązkowi szczepień. Łącznie zbadano prawie 8,5 tysiąca kart uodpornienia, oceniając między innymi stan zaszczepienia, terminowość poszczególnych szczepień oraz działania lekarzy na rzecz wykonania wszystkich obowiązkowych szczepień.

Katalog obowiązkowych szczepień ochronnych

Kontrola wykazała, że Minister Zdrowia prawidłowo dokonywał zakupu szczepionek służących do przeprowadzania obowiązkowych szczepień ochronnych, jednak w pełnym zakresie zadanie to realizowane było zaledwie w odniesieniu do około 40% dzieci. W pozostałych przypadkach rodzice

[4] Szczepionka wieloskładnikowa, która chroni w jednym zastrzyku przed kilkoma chorobami: błonicą, tężcem, krztuścem, wirusem *poliomyelitis* i *haemophilus influenzae* typu B (5 w 1) oraz wirusowym zapaleniem wątroby typu B (6 w 1).

[5] UNICEF & WHO, *Immunization Summary – a statistical reference containing data through 2010 (The 2012 edition)*, <http://www.childinfo.org/immunization.html>.

[6] Artykuł został opracowany na podstawie Informacji o wynikach kontroli *System szczepień ochronnych dzieci,* nr ewid. 209/2015/P15/080/LKR, Delegatura NIK w Krakowie, 2016 r.

[7] Kontrole prowadzone były w województwie kujawsko-pomorskim, opolskim, śląskim, świętokrzyskim i wielkopolskim. Kontrolą objęto również Powiatową Stację Sanitarno-Epidemiologiczną w Bochni (woj. małopolskie).

[8] Udzielających świadczeń na terenie działania kontrolowanych powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych.

Ustalenia kontroli NIK

decydowali się na zakup innych szczepionek, niż proponowane przez Ministra Zdrowia, zwłaszcza szczepionek wysokoskojarzonych. W okresie objętym kontrolą Ministerstwo Zdrowia wielokrotnie otrzymywało opinie i rekomendacje od Pediatrycznego Zespołu Ekspertów ds. Programu Szczepień Ochronnych przy Ministrze Zdrowia oraz od Rady Sanitarno-Epidemiologicznej przy GIS, dotyczące: spójności PSO z bieżącą sytuacją epidemiologiczną, a także zmian legislacyjnych i założeń programów szczepień ochronnych. Wskazywano między innymi na konieczność zwiększenia nakładów finansowych na szczepienia w Polsce, a brak środków uznano za główny hamulec unowocześniania obowiązującego PSO. Corocznie rekomendowano Ministrowi Zdrowia zakup szczepionek przeciwko pneumokokom dla całej populacji dzieci oraz szczepionek skojarzonych 5 w 1 (zobacz przypis 4) do przeprowadzenia obowiązkowych szczepień przeciwko błonicy, tężcowi, krztuścowi, wirusowi *poliomyelitis* i *haemophilus influenzae* typu B. Realizacja tych postulatów wymagała jednak zwiększenia nakładów na zakup szczepionek o około 200 mln zł rocznie. W okresie objętym kontrolą Minister Zdrowia wielokrotnie bezskutecznie wskazywał Ministrowi Finansów na konieczność zwiększenia środków na realizację obowiązkowych szczepień ochronnych[9].

O skuteczności szczepień przeciwko pneumokokom świadczą między innymi wyniki badań przeprowadzonych w Kielcach w latach 2006–2009[10]. Uzyskane dane wskazują na: 65% redukcję hospitalizacji spowodowanych potwierdzonym zapaleniem płuc u dzieci w wieku do dwóch lat już w pierwszym roku od wprowadzenia szczepień, zmniejszenie o 41% częstości występowania zapaleń płuc leczonych ambulatoryjnie, redukcję o 85% ostrego zapalenia ucha środkowego u dzieci szczepionych oraz 40% spadek częstości wizyt ambulatoryjnych i zlecanych antybiotykoterapii z powodu ostrego zapalenia ucha środkowego[11]. Podkreślić także należy, że wprowadzenie do PSO szczepień przeciwko pneumokokom dla całej populacji wpłynie na spadek liczby wizyt u lekarza podstawowej opieki zdrowotnej, ograniczy koszty ponoszone przez pacjentów i płatnika na zakup antybiotyków stosowanych przy leczeniu oraz zmniejszy postępujące zjawisko antybiotykooporności. Zmniejszą się również wydatki na leczenie szpitalne i ambulatoryjne

[9] Minister Zdrowia wskazywał również, że budżet w części 46 jest niewystarczający na zapewnienie finansowania innych zadań, m.in. wynikających z ustawy o refundacji leków czy realizacji programów zdrowotnych.

[10] P. Albrecht, M. Patrzałek, M. Kotowska & A. Radzikowski: *Kliniczne i praktyczne efekty szczepień koniugowaną szczepionką pneumokokową w zapobieganiu inwazyjnej chorobie pneumokokowej, zapaleniom płuc i ucha środkowego u dzieci w świetle doświadczeń polskich i światowych*, „Pediatria" nr 84(1)/2009, s. 3-12.

[11] W marcu 2010 r. Brazylia jako pierwsza wprowadziła do powszechnego programu szczepień nową 10-walentną szczepionkę przeciwko pneumokokom (PCV-10). Wyniki brazylijskiego badania obserwacyjnego wskazują, że co najmniej 1 dawka szczepionki PCV-10 jest już skuteczna w zapobieganiu inwazyjnej chorobie pneumokokowej potwierdzonej laboratoryjnie, wywołanej przez typy pneumokoka uwzględnione w składzie szczepionki, jak również przez typy pneumokoka z tej samej grupy serologicznej co typy PCV-10.

chorób wywołanych przez pneumokoki, które w I półroczu 2015 r. wyniosły blisko 7 mln zł. Oszczędności mogłoby również przynieść odejście od zakupu szczepionek w opakowaniach wielodawkowych i skuteczne dochodzenie należności od świadczeniodawców z tytułu kosztów zniszczonych szczepionek.

Trzeba zaznaczyć, że decyzja o zakupie szczepionek wysokoskojarzonych będzie się wiązała z koniecznością zakupu znacznie większej niż dotychczas liczby szczepionek, gdyż obecnie około 60% dzieci szczepionych jest nowoczesnymi szczepionkami wysokoskojarzonymi, których zakup finansują rodzice. Organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej, planując zakup szczepionek na kolejny rok, nie uwzględniały wszystkich dzieci podlegających obowiązkowym szczepieniom ochronnym, prognozując, że część rodziców (podobnie jak co roku) zdecyduje się na indywidualny zakup szczepionek wysokoskojarzonych.

Powiązanie decyzji dotyczących zakresu profilaktyki chorób zakaźnych z rzeczywistymi potrzebami zdrowotnymi populacji oraz sukcesywne poszerzanie PSO zgodnie z potrzebami populacyjnymi wynikającymi z aktualnej sytuacji epidemiologicznej, w tym o szczepienia przeciwko pneumokokom, miała zapewnić zmiana ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi[12]. Zmiana ta polega na zobowiązaniu Narodowego Funduszu Zdrowia do finansowania od 2017 r. zakupu szczepionek do przeprowadzenia obowiązkowych szczepień ochronnych dla osób ubezpieczonych. Obecnie trwają prace legislacyjne nad zgłoszonym przez Ministra Zdrowia projektem ustawy, zakładającym powrót do poprzedniego rozwiązania, zgodnie z którym zabezpieczenie kosztu obowiązkowych szczepień ochronnych finansowane jest z budżetu państwa z części, której dysponentem jest Minister Zdrowia[13]. Uzasadnieniem procedowanych zmian jest przywrócenie zasady odpowiedzialności państwa za politykę zdrowotną, w tym zwłaszcza za prowadzenie działań profilaktycznych.

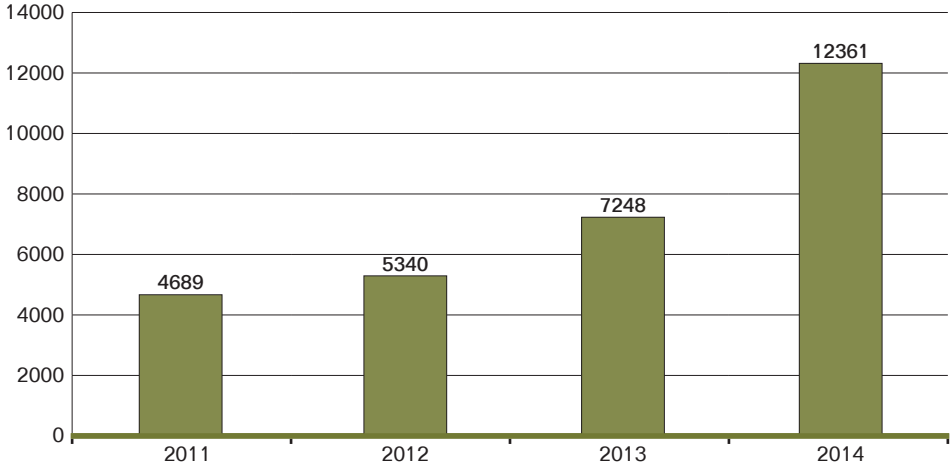
Minister Zdrowia dokonał postulowanej między innymi przez Najwyższą Izbę Kontroli zmiany rozporządzenia w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych[14], polegającej na rozszerzeniu szczepień przeciwko pneumokokom. W konsekwencji w PSO na 2017 r. szczepienia przeciwko pneumokokom przewidziane są dla wszystkich dzieci urodzonych po 31 grudnia 2016 r. Optymistyczne jest również dodanie w części I punktu A.1: „Wariant szczepień z użyciem szczepionki wysokoskojarzonej DTaP-IPV-Hib", który ma być stosowany w przypadku dostępności do

[12] Ustawa z 24.07.2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2015 r. poz.1365).

[13] Projekt z 23.03.2016 r., nr projektu UD 44, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12283902/12345074/12345075/dokument214677.pdf>,dostęp 09.08.2016 r. W dniu 22 września 2016 r. projekt wpłynął do Sejmu.

[14] Dz.U. z 2016, poz. 849.

Rysunek 1. **Liczba osób uchylających się od obowiązkowych szczepień ochronnych w latach 2011–2014**



Źródło: Dane z kontroli NIK.

szczepionek wysokoskojarzonych[15]. Może on wskazywać na podjęcie decyzji o zakupie szczepionek wysokoskojarzonych (5w1).

Stan realizacji szczepień

W Polsce odsetek osób zaszczepionych na choroby zakaźne objęte obowiązkiem szczepień stanowi wystarczające zabezpieczenie przed szerzeniem się chorób zakaźnych. Jednak od kilku lat sukcesywnie wzrasta liczba dzieci nieszczepionych. Dalsze utrzymywanie się tej niepokojącej tendencji może w konsekwencji doprowadzić do wzrostu zachorowań na niektóre choroby zakaźne[16].

Dane dotyczące liczby osób uchylających się od obowiązku szczepień ochronnych są gromadzone na podstawie przekazywanych przez świadczeniodawców do państwowych powiatowych inspektorów sanitarnych (PPIS) kwartalnych sprawozdań z obowiązkowych szczepień ochronnych. Wyniki kontroli NIK wskazują jednak na duże prawdopodobieństwo posiadania przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej i publikowania przez NIZP–PZH niepełnych danych o osobach niepoddających się obowiązkowym szczepieniom ochronnym. Aż sześciu spośród 12 kontrolowanych świadczeniodawców, pomimo że kontrola NIK wykazała osoby uchylające się od obowiązkowych szczepień ochronnych, nie przekazywało w kwartalnych sprawozdaniach takich

[15] Komunikat Głównego Inspektora Sanitarnego z 31.03.2016 r. w sprawie Programu szczepień ochronnych na rok 2017 (Dz.Urz.MZ z 2016 r. poz. 35).
[16] W latach 2011–2014 liczba zachorowań na krztusiec wzrosła z 1669 do 2102 osób, a na odrę z 38 do 110 osób.

informacji do właściwych PPIS. Chociaż obecnie liczba osób uchylających się od obowiązku szczepień nie zagraża bezpieczeństwu epidemiologicznemu, to jednak wymaga stałego monitorowania, działań informacyjnych oraz edukacyjnych, mających na celu uświadomienie korzyści, jakie dają szczepienia ochronne i niebezpieczeństw związanych z brakiem odporności wykształconej przez szczepionki.

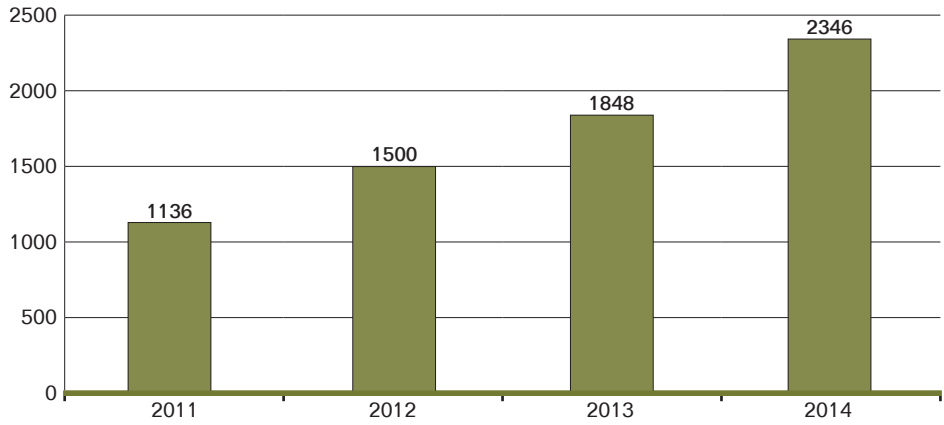
Nadzór nad wykonywaniem świadczeń i działania egzekucyjne

Nadzór nad terminowym wykonywaniem szczepień ochronnych prowadzi lekarz pediatra lub personel pielęgniarski. Kontrola NIK wykazała, że nie wszyscy świadczeniodawcy sprawują rzetelny nadzór nad wykonywaniem obowiązkowych szczepień ochronnych. Trzech spośród 10 kontrolowanych świadczeniodawców nie odnotowywało w dokumentacji medycznej faktu wezwania na obowiązkowe szczepienie ochronne. Zważywszy, że każdy lekarz obejmował opieką co najmniej kilkaset dzieci, brak adnotacji o wezwaniu utrudniał skuteczny nadzór nad terminowością wykonywania obowiązkowych szczepień ochronnych. W pozostałych przypadkach do rodziców/opiekunów dzieci, które nie zgłosiły się na obowiązkowe szczepienie ochronne w terminie określonym w kalendarzu szczepień, świadczeniodawcy kierowali niejednokrotnie nawet kilkanaście razy wezwania do stawienia się na nie.

Kontrolowanie odczynów poszczepiennych

Liczba zgłoszonych niepożądanych odczynów poszczepiennych (NOP) zwiększyła się w latach 2011–2014 ogółem ponaddwukrotnie, to jest z 1136 do 2346 przypadków. Liczba ciężkich NOP utrzymuje się przy tym na stałym – niskim – poziomie i w okresie tym nie przekroczyła ośmiu przypadków rocznie.

Rysunek 2. **Liczba zgłoszonych niepożądanych odczynów poszczepiennych w latach 2011–2014**



Źródło: Dane z kontroli NIK.

Kontrola NIK wykazała, że część świadczeniodawców nie przestrzegała obowiązku przekazania informacji o NOP w ciągu 24 godzin od powzięcia podejrzenia o jego wystąpieniu. W konsekwencji wojewódzkie stacje sanitarno-epidemiologiczne otrzymywały informacje o wystąpieniu ciężkiego lub poważnego NOP dopiero po kilku, a nawet kilkunastu dniach od zgłoszenia się rodzica z dzieckiem mającym niepożądane objawy. NIK wniosła o doprecyzowanie w rozporządzeniu Ministra Zdrowia terminu i sposobu przekazywania przez świadczeniodawców informacji o wystąpieniu odczynów poszczepiennych. Również Rzecznik Praw Pacjenta, po zapoznaniu się z wynikami kontroli NIK, skierowała do Ministra Zdrowia wniosek o rozważenie możliwości podjęcia działań legislacyjnych w tym zakresie, wskazując, że doprecyzowanie regulacji prawnych pozwoli na podniesienie bezpieczeństwa zdrowotnego małoletnich pacjentów i umożliwi organom Państwowej Inspekcji Sanitarnej skuteczne wykonywanie powierzonych zadań. Na dzień opracowania niniejszego artykułu nie dokonano zmian w przedmiotowym rozporządzeniu.

Edukacja i profilaktyka

Dla zatrzymania wzrostu liczby osób uchylających się od szczepień niezwykle ważne jest zapewnienie rodzicom dostępu do rzetelnej wiedzy o szczepieniach i konsekwencjach niepoddania się im. Kontrolowane podmioty prowadziły szereg działań edukacyjnych, które jednak nie zatrzymały wzrostu liczby osób uchylających się od obowiązkowych szczepień ochronnych.

Lekarze podstawowej opieki zdrowotnej jako główną przyczynę odmowy/unikania wykonania obowiązkowych szczepień ochronnych wskazują na obawy rodziców przed działaniami niepożądanymi szczepionek oraz na negatywne opinie na nieprofesjonalnych forach internetowych[17]. Świadczy to o konieczności kontynuowania działań edukacyjnych i szukania takich sposobów przekazywania rzetelnej wiedzy o szczepieniach, które przyczyniłyby się do zmiany postaw rodziców im przeciwnych. Ważnym źródłem informacji o szczepieniach ochronnych jest strona internetowa uruchomiona w ramach akcji informacyjnej „Zaszczep w sobie chęć szczepienia". Duża liczba użytkowników (ponad 50 tys. osób) świadczy o potrzebie prowadzenia portalu, dzięki któremu opiekunowie mogą uzyskać rzetelną informację na temat szczepień ochronnych. Za dobrą praktykę należy uznać kierowanie do poradni ds. szczepień ochronnych rodziców, którzy pomimo rozmowy z lekarzem obawiali się szczepień. Analiza kart uodpornienia u kontrolowanych świadczeniodawców wykazała, że działania te często skutkowały wykonaniem tych szczepień.

Konkluzje

Oceniając system szczepień ochronnych dzieci w Polsce, w tym warunki zakupu szczepionek oraz standardy ich dostawy i przechowywania, należy stwierdzić, że zapewnia on bezpieczeństwo zarówno

[17] Z badań przeprowadzonych w październiku 2005 r. przez Millward Brown wynika, że prawie połowa badanych (45%) pytana o to, gdzie w Internecie szuka informacji, wskazała na fora i blogi internetowe.

dzieciom poddawanym szczepieniom, jak i całej populacji oraz minimalizuje ryzyko wystąpienia niepożądanych odczynów poszczepiennych. Należy docenić wprowadzenie w PSO na 2017 r. wariantu szczepień z użyciem szczepionki wysokoskojarzonej DTaP-IPV-Hib (5w1). Uwzględniono w nim również wniosek NIK skierowany do GIS o doprecyzowanie przepisów odnoszących się do organizacji szczepień, zwłaszcza dzieci rozpoczynających naukę w szkole[18]. Zrealizowany został także wniosek Najwyższej Izby Kontroli, wyrażony w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Zdrowia, o zmianę rozporządzenia w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych, uwzględniającą rozszerzenie szczepień przeciwko pneumokokom na całą populację dzieci[19]. Zaznaczyć jednakże należy, że dotychczas Główny Inspektor Sanitarny nie opublikował zmian do PSO, które wskazywałyby w jakim okresie życia szczepionki te powinny być podawane. Aktualny pozostaje natomiast wniosek NIK skierowany do Ministra Zdrowia o wprowadzenie w ustawie z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi[20] przepisów, które jednoznacznie określiłyby odpowiedzialność świadczeniodawcy przechowującego szczepionki, oraz o doprecyzowanie w rozporządzeniu w sprawie niepożądanych odczynów poszczepiennych terminu i sposobu przekazywania przez świadczeniodawców informacji o wystąpieniu ciężkiego lub poważnego niepożądanego odczynu poszczepiennego.

STANISŁAW DZIWISZ
Delegatura NIK w Krakowie

Słowa kluczowe: szczepienia ochronne, obowiązek szczepień, niepożądany odczyn poszczepienny profilaktyka, choroby zakaźne

Key words: vaccinations, vaccination obligation, unwanted vaccination reaction, contagious diseases, prevention

[18] Zawarte w obowiązujących w okresie kontroli PSO zalecenie szczepienia w sezonie jesiennym dzieci rozpoczynających naukę w szkole, ze względu na swój nieprecyzyjny zapis, nie było stosowane. W PSO na 2017 r. przedmiotowy zapis nie został zawarty.

[19] Z dniem 1 stycznia 2017 r. wejdzie w życie rozporządzenie Ministra Zdrowia z 3.11.2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych (Dz.U.poz.1815), wprowadzające dla całej populacji dzieci urodzonych po 31.12.2016 r. obowiązkowe szczepienia ochronne przeciwko pneumokokom.

[20] Dz.U. z 2013 r. poz. 947, ze zm.

28 listopada 2016 r. wiceprezes NIK Wojciech Kutyła wziął udział w zorganizowanej przez redakcję miesięcznika oraz portal „Rynek Zdrowia" konferencji: „Zdrowie publiczne – edukacja i profilaktyka, czyli zapobieganie chorobom na przyszłość". Wiceprezes przedstawił ocenę organizacji i finansowania systemu szczepień ochronnych, dokonaną w wyniku przeprowadzonej przez NIK kontroli (patrz przyp. 6, s. 92) systemu szczepień ochronnych (przyp. autora).

P O Z O S T A Ł E K O N T R O L E N I K

Policyjne izby dziecka

Osoby niepełnoletnie, które weszły w konflikt z prawem, bądź orzeczono wobec nich wykonanie środków wychowawczych lub poprawczych, są umieszczane przez sąd w różnych placówkach dla nieletnich, w tym w policyjnej izbie dziecka. Obecnie działa 18 takich placówek, po dwie w województwach śląskim i zachodniopomorskim oraz po jednej w pozostałych województwach. NIK skontrolowała wszystkie. Sprawdzono, czy panujące w nich warunki umożliwiają bezpieczny i zgodny z obowiązującymi przepisami prawa pobyt nieletnich. Badanie przeprowadzono także w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komendzie Głównej Policji, Komendzie Stołecznej Policji oraz 14 komendach wojewódzkich. Kontrolą objęto lata 2013–2015, wówczas w policyjnych izbach dziecka przebywało około 20 tysięcy osób.

Operacje finansowe

W ostatnich latach coraz więcej samorządów zaciąga pożyczki w pozabankowych instytucjach finansowych (parabankach) lub wykorzystuje operacje finansowe inne niż kredyty i pożyczki bankowe oraz emisje obligacji. Korzystanie z takich operacji może być niekorzystne ze względu na wyższe koszty, jak i możliwość nadmiernego zadłużania się. Z tego powodu NIK sprawdziła, czy samorządy korzystały z operacji finansowych w sposób zgodny z przepisami i gospodarny, a także prawidłowo ewidencjonowały i wykazywały w sprawozdawczości te operacje. Kontrolą objęto lata 2013–2015. Zbadano 14 jednostek samorządu terytorialnego z sześciu województw: dolnośląskiego, łódzkiego, mazowieckiego, śląskiego, świętokrzyskiego i zachodniopomorskiego. Do kontroli włączone zostało również Miasto Stołeczne Warszawa.

Bezpieczeństwo pieszych i rowerzystów

Piesi i rowerzyści należą do najbardziej narażonych na odniesienie obrażeń uczestników ruchu drogowego. W Polsce ich sytuacja jest wyjątkowo zła, gdyż nasz kraj należy do grupy państw wysokiego ryzyka dla niechronionych uczestników ruchu drogowego. Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła działania Policji i straży miejskich oraz gminnych zmierzające do poprawienia tej sytuacji. Kontrolę przeprowadzono w Komendzie Głównej Policji, 10 terenowych komisariatach oraz w 10 komendach straży miejskich. Objęła ona lata 2014–2015 oraz działania podejmowane przed i po tym okresie, jeśli miały one bezpośredni związek z kwestiami będącymi przedmiotem kontroli.

System informacji oświatowej

W 2012 r. uruchomiono nowy poprawiony system informacji oświatowej (SIO), gromadzący dane ze wszystkich szkół w kraju. Badanie NIK miało wykazać, czy nowy SIO dostarcza wiarygodnych i kompletnych informacji. Kontrolę przeprowadzono w 37 jednostkach: Ministerstwie Edukacji Narodowej, Centrum Informatycznym Edukacji w Warszawie, pięciu kuratoriach oświaty, 10 jednostkach samorządu terytorialnego (JST) i 20 szkołach/zespołach szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez kontrolowane samorządy. Zasięgiem kontroli objęto pięć województw: podlaskie, małopolskie, lubelskie, opolskie i wielkopolskie.

W tych województwach skontrolowano kuratorium oświaty, jedną gminę i jeden powiat oraz cztery szkoły/zespoły szkół i placówek oświatowych. Czynności badawcze dotyczyły lat 2012–2015.

Inwestycje drogowe

Analizie poddano działania Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad dotyczące identyfikacji i eliminacji barier w przeprowadzaniu inwestycji drogowych. Wyniki kontroli miały pozwolić na uzyskanie odpowiedzi, czy GDDKiA podejmował czynności usprawniające proces inwestycyjny. Badanie, które dotyczyło okresu od 2010 r. do 30 czerwca roku 2014, przeprowadzono w 8 jednostkach organizacyjnych GDDKiA (Centrali oraz oddziałach terenowych w Białymstoku, Kielcach, Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Warszawie i we Wrocławiu).

Regionalne Programy Operacyjne

Kontrola podjęta z inicjatywy NIK. Zbadano prawidłowość postępowań w sprawie wyboru projektów z Regionalnych Programów Operacyjnych. Kontrolę przeprowadzono w dziewięciu urzędach marszałkowskich (w województwach: kujawsko-pomorskim, łódzkim, opolskim, małopolskim, podlaskim, pomorskim, śląskim, świętokrzyskim, wielkopolskim) oraz w trzech Instytucjach Pośredniczących, tj. w Małopolskim Centrum Przedsiębiorczości (województwo małopolskie), w Centrum Obsługi Przedsiębiorcy (województwo łódzkie) oraz w Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Białymstoku. Kontrolą objęto okres od 1 października 2014 r. do zakończenia czynności kontrolnych w jednostkach.

Zadania publiczne

Kontrola koordynowana, podjęta z inicjatywy NIK. Jej celem była ocena zdolności małych gmin do prawidłowego i skutecznego wykonywania zadań publicznych, w tym do tworzenia warunków rozwoju społeczności lokalnych. Badanie przeprowadzono w 21 urzędach gminy. Dotyczyło lat 2011–2015 (do 30 września).

Pakiet klimatyczny

Izba przeprowadziła kontrolę dostosowania polskiego przemysłu do wymogów Pakietu energetyczno-klimatycznego. Oceniono skuteczność działań dostosowujących polską gospodarkę do wymogów Pakietu oraz ich wpływ na konkurencyjność gospodarki. Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Środowiska i Ministerstwie Gospodarki, a po jego likwidacji badanie kontynuowano w Ministerstwie Energii oraz w Ministerstwie Rozwoju. Sprawdzono także 14 spółek z udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, prowadzących instalacje objęte systemem handlu uprawnieniami do emisji. Czynności badawcze dotyczyły lat 2008–2015.

Ośrodki innowacji

Zbadano skuteczność wspierania przedsiębiorców podejmujących lub prowadzących innowacyjną działalność gospodarczą. Czynności kontrolne przeprowadzono w Ministerstwie Rozwoju, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości oraz w 26 ośrodkach innowacji. Badaniami objęto lata 2013–2016 (do czasu zakończenia badań kontrolnych), z uwzględnieniem zdarzeń wcześniejszych o istotnym znaczeniu dla kontrolowanego obszaru.

Promocja gospodarcza Polski

Oceniono skuteczność i efektywność działań organów państwowych i samorządowych

podejmowanych w celu promocji gospodarczej Polski. Kontrolą objęto 10 jednostek, w tym: Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości, Polską Agencję Informacji i Inwestycji Zagranicznych oraz Polską Organizację Turystyczną, a także pięć urzędów marszałkowskich z województw: kujawsko-pomorskiego, lubuskiego, mazowieckiego, warmińsko-mazurskiego oraz wielkopolskiego. Badany okres dotyczył lat 2010–2015, przy czym w trakcie badań kontrolnych oraz podczas realizacji wyników kontroli konieczne były odwołania do dokumentów lub zdarzeń powstałych lub zaistniałych przed 1 stycznia 2010 r. oraz po 31 grudnia 2015 r.

Transport publiczny

Izba oceniła dostosowanie publicznego transportu zbiorowego, organizowanego na terenie miast na prawach powiatu, do potrzeb osób niepełnosprawnych. Kontrola została przeprowadzona w dziesięciu spółkach prawa handlowego pełniących funkcję operatora publicznego transportu zbiorowego, w czterech samorządowych jednostkach wykonujących jednocześnie zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego i zarządu dróg, w sześciu samorządowych jednostkach wykonujących zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego, a także w sześciu zarządach dróg. Badanie obejmowało okres od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2015 r.

Młodzież uzdolniona sportowo

Przedmiotem oceny było działanie systemu dotyczącego szkolenia uzdolnionej sportowo młodzieży. Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Sportu i Turystyki, 6 polskich związkach sportowych, oraz 18 publicznych ponadgimnazjalnych szkołach mistrzostwa sportowego. Objęto nią lata 2013–2015 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych).

Narodowy Fundusz Zdrowia

NIK sprawdziła, czy wydatkowanie środków przez Narodowy Fundusz Zdrowia w roku 2015 było efektywne i prowadziło do poprawy dostępu do świadczeń zdrowotnych. Główne założenia kontroli obejmowały ocenę: procesu planowania zakupu świadczeń i sporządzania planu finansowego; ocenę procesu kontraktowania i zabezpieczenia dostępu do świadczeń zdrowotnych dla świadczeniobiorców; wykonania planu zakupu świadczeń; systemu kontroli świadczeniodawców, w tym automatycznej weryfikacji sprawozdań przekazywanych do NFZ oraz systemu kontroli wewnętrznej; realizacji wniosków pokontrolnych NIK (w Centrali NFZ). Kontrolę przeprowadzono w Centrali NFZ oraz trzech oddziałach wojewódzkich Funduszu,

Polityka zdrowotna

Opracowywanie, realizacja oraz ocena efektów programów polityki zdrowotnej należy do zadań własnych gmin, powiatów i województw. NIK sprawdziła, jak jednostki samorządu terytorialnego wywiązują się z tego obowiązku. Ocena dotyczyła: stanu przygotowania JST do realizacji zadań z zakresu ochrony zdrowia; opracowania i realizacji programów polityki zdrowotnej; finansowania tych programów; monitorowania i ewaluacji wspomnianych programów. Kontrolą objęto lata 2013–2015.

Outsourcing

Analizie poddano działania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i organów podatkowych dotyczące ściągalności i egzekucji składek na ubezpie-

czenia społeczne i należności podatkowych wynikających z zatrudniania pracowników w ramach umów outsourcingowych. Badanie, które objęło lata 2012–2015 (do 30 września), przeprowadzono w Ministerstwie Finansów, Centrali Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, 15 oddziałach ZUS i 15 urzędach skarbowych.

Pacjenci z udarem mózgu

Kontrolerzy sprawdzili przygotowanie szpitali do leczenia pacjentów z udarem mózgu, ocenili także sprawowanie nadzoru przez Narodowy Fundusz Zdrowia nad prawidłowym przygotowaniem placówek do udzielania tego rodzaju świadczeń. Czynności badawcze przeprowadzono w 20 szpitalach z siedmiu województw, objęto nimi okres od 1 stycznia 2013 r. do 30 września 2015 r.

Łódzka Kolej Aglomeracyjna

Zbadano realizację celów dotyczących budowy systemu łódzkiej kolei aglomeracyjnej. Oceniono jakość, koszty i terminowość realizacji przedsięwzięcia. Kontrolę przeprowadzono w PKP PLK S.A., w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Łódzkiego oraz w spółce Łódzka Kolej Aglomeracyjna Sp. z o.o. Badaniem objęto lata 2010–2015 (z uwzględnieniem okresów wcześniejszych i późniejszych, jeżeli zdarzenia mające wówczas miejsce miały wpływ na kontrolowany okres).

Opieka przedszkolna

Celem badania NIK, przeprowadzonego w dziesięciu urzędach gmin w województwie świętokrzyskim, było sprawdzenie dostępności do opieki przedszkolnej i opieki nad dziećmi do lat trzech. Oceniono diagnozowanie przez gminy potrzeb w zakresie dostępu do opieki przedszkolnej, jak też zapewnienie środków na jej realizację. Kontrolą objęto okres od 1 września 2013 r. do 30 czerwca 2016 r.

Gospodarka ściekowa

Przedmiotem kontroli było funkcjonowanie gospodarki ściekowej w gminach regionu Wielkich Jezior Mazurskich. Sprawdzono m.in., jak przyjęte rozwiązania wpływają na ochronę jakości wody w okolicznych jeziorach. Badaniami objęto osiem gmin z regionu, Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie oraz Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Olsztynie. Czynności kontrolne dotyczyły lat 2014–2015.

Cmentarze komunalne

Kontrolerzy zbadali zarządzanie i utrzymywanie cmentarzy komunalnych przez gminy. Ocenie poddano m.in. sposób ustalania i przyjmowania opłat za miejsce pochówku, a także nadzór wójtów, burmistrzów i prezydentów miast nad zarządzającymi cmentarzami. Czynności badawcze, które dotyczyły lat 2014–2015, przeprowadzono w 24 urzędach gmin oraz w 18 jednostkach, którym organy gmin przekazały zadania związane z utrzymaniem i zarządzaniem cmentarzy komunalnych (8 spółek gminnych, 6 samorządowych zakładów budżetowych, 2 jednostki budżetowe oraz dwóch przedsiębiorców). Wybrane gminy i placówki znajdowały się w sześciu województwach: łódzkim, dolnośląskim, podlaskim, świętokrzyskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim.

(red)

„Informacje o wynikach kontroli", przekazane do publikacji w październiku i listopadzie 2016 r., <www.nik.gov.pl>.

Państwo i społeczeństwo

Nowe rozwiązania ustawowe

Umowna modyfikacja zamówienia publicznego

Artykuł dotyczy zagadnień umownej modyfikacji zamówienia publicznego w związku z nowelizacją ustawy – Prawo zamówień publicznych, która weszła w życie 28 lipca 2016 r. Nowelizacja ta, dostosowując polskie prawo do wymogów dyrektyw unijnych z 2014 r., całkowicie zmieniła dotychczasowe rozwiązania dotyczące dopuszczalności i przesłanek takiej modyfikacji. Nowa treść art. 144 pzp, obecnie bardzo rozbudowanego, wskazuje liczne sytuacje, w których strony mogą wprowadzić zmiany do stosunku prawnego wynikającego z łączącej je umowy w sprawie zamówienia publicznego. Autor omawia istotę nowych rozwiązań, wskazując przy tym pytania, jakie stają obecnie przed nauką i praktyką w zakresie wykładni nowych przepisów.

WOJCIECH ROBACZYŃSKI

Wprowadzenie

Problematyka modyfikacji stosunków umownych wynikających z zawartej umowy w sprawie zamówienia publicznego jest stale żywa zarówno w praktyce, jak i rozważaniach teoretycznych. Niewątpliwie jest to jedna z tych kwestii, w których ogniskują się sporne problemy

związane ze stosowaniem podstawowych zasad rządzących zamówieniami publicznymi. Można się spodziewać, ze dyskusja na temat dopuszczalności zmian umowy stanie się jeszcze bardziej nasilona w związku z nowelizacją ustawy – Prawo zamówień publicznych[1] na podstawie ustawy z 22 czerwca 2016 r.[2].

Przed przystąpieniem do analizy obecnego stanu prawnego trzeba zaznaczyć, że w świetle tej nowelizacji można mówić o zasadniczej zmianie podejścia ustawodawcy, dopuszczono bowiem szereg przypadków uzasadniających zmianę umowy. W ten sposób art. 144 pzp stał się bardzo ważnym instrumentem kształtowania sytuacji prawnej stron w toku realizacji zamówienia publicznego.

Na tle Kodeksu cywilnego[3] dopuszczalność umownej modyfikacji zobowiązania nie budzi wątpliwości. Możliwość taka stanowi przejaw ogólnej zasady swobody umów, wyrażonej w art. 353[1] k.c. Zgodnie z tym przepisem, strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Strony, tak jak mogą swobodnie decydować o kształcie stosunku prawnego przy zawarciu umowy, tak samo mogą postanowić o zmianie treści tego stosunku na etapie wykonywania umowy[4].

Według dominującego zapatrywania, umowa w sprawie zamówienia publicznego jest umową cywilnoprawną. Ustawodawca dobitnie odwołuje się w ustawie – Prawo zamówień publicznych do przepisów Kodeksu cywilnego.

Artykuł 14 ust. 1 pzp stanowi, że „do czynności podejmowanych przez zamawiającego i wykonawców w postępowaniu o udzielenie zamówienia stosuje się przepisy ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej". Podobnie art. 139 ust. 1 pzp stanowi, że „do umów w sprawach zamówień publicznych, zwanych dalej „umowami", stosuje się przepisy ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej"[5].

Należy przy tym zgodzić się z poglądem wyrażonym w literaturze, że „stosowanie przepisów kodeksu cywilnego nie następuje odpowiednio, lecz wprost, a wyłączenie przepisów kodeksowych uzależnione jest od istnienia odrębnej regulacji w ustawie"[6].

---

[1] Ustawa z 29.01.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.); dalej: „pzp".
[2] Ustawa z 22.06.2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1020), która weszła w życie 28.07.2016 r.
[3] Ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 380, ze zm), dalej: „k.c.".
[4] Zob. P. Machnikowski [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, pod red. E. Gniewka i P. Machnikowskiego, Warszawa 2013; K. Osajda [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, t. II, Zobowiązania, pod red. K. Osajdy, Warszawa 2013, s. 35.
[5] Co do kwestii uznawania umów z zakresu zamówień publicznych za umowy cywilnoprawne zob. m.in. wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 20.06.2013 r. (I ACa 80/13).
[6] J. Jerzykowski [w:] M. Stachowiak, J. Jerzykowski, W. Dzierżanowski: Prawo zamówień publicznych. Komentarz, Warszawa 2012, s. 621.

Oczywiście na gruncie Prawa zamówień publicznych mamy do czynienia z szeregiem ograniczeń swobody umów w odniesieniu do zamówień publicznych, choć w literaturze uważa się, że ograniczenia te nie eliminują jednak swobody umów jako zasady[7]. Jak wiadomo, istotne ograniczenia występują między innymi w zakresie: trybu zawarcia umowy, wyboru kontrahenta, formy umowy, treści umowy, wykonywania umowy – w tym jej modyfikacji.

W niniejszym opracowaniu przedmiotem zainteresowania będzie właśnie ostatni spośród wymienionych aspektów ograniczeń swobody w wykonywaniu umów w sprawach zamówień publicznych, to jest ograniczenia zmian umowy. Podstawowe znaczenie ma z interesującego nas punktu widzenia art. 144 pzp, którego znowelizowany kształt zostanie omówiony w toku poniższych rozważań. Poruszone zostaną wyłącznie kwestie zasadnicze z punktu widzenia nowej regulacji, ze świadomością pozostawienia na uboczu szeregu zagadnień, które wymagać będą odrębnego opracowania.

Zmiany ustawodawstwa w zakresie modyfikacji umowy

Artykuł 144 pzp podlegał na przestrzeni ostatnich lat kilkakrotnym zmianom. Charakterystyczne, że niezależnie od ukształtowania przesłanek dopuszczalnej modyfikacji umowy w sprawie zamówienia publicznego, przepis ten był zawsze (i tak jest także obecnie) podobnie skonstruowany: zaczynał się od zwrotu „zakazuje się zmian", a następnie wprowadzał wyjątki, po słowach „chyba że…". Taka konstrukcja przemawia na rzecz tezy, że ustawodawca – przeciwnie niż uczynił to na tle Kodeksu cywilnego – traktował modyfikacje, o których mówimy, jako niedozwolone. Zmiany możliwe były bowiem tylko w ściśle limitowanych przypadkach. Jednak po ostatniej nowelizacji, choć konstrukcja pozostała podobna, zakres dopuszczalnych modyfikacji poszerzono tak znacznie, że uprawnione byłoby nawet zastanowienie się, co w tej chwili stanowi zasadę, a co wyjątek. Dla potrzeb niniejszych rozważań pozostańmy jednak na razie przy tradycyjnym ujęciu, zgodnie z którym obowiązuje zakaz zmian umowy w interesującym nas zakresie, chyba że zajdą ustawowo określone przesłanki zezwalające na modyfikację. Zaznaczam, że ograniczenia te dotyczą wyłącznie zmian dokonanych z woli stron umowy. Nie budzi bowiem wątpliwości fakt – i znajduje to potwierdzenie w orzecznictwie – że stosunek umowny zamówienia publicznego może być zmieniony w drodze orzeczenia sądu na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego, które taką modyfikację przewidują (zwłaszcza chodzi tu o klauzulę *rebus sic stantibus* z art. 357^1 k.c.)[8].

Ograniczone ramy objętościowe niniejszego artykułu nie pozwalają na szczegółową analizę ewolucji rozwiązań przyjętych w art. 144 pzp w poszczególnych okresach.

---

[7] Por. R. Szostak: *Zasady prawa zamówień publicznych*, „Prawo Zamówień Publicznych" nr 3/2014, s. 16.

[8] Zob. J.E. Nowicki, A. Bazan: *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 1087-1089 i powołane przez autorów orzecznictwo.

Szersze rozważania na ten temat miałyby zresztą w znacznej części walor raczej retrospektywny. Tym niemniej, pożyteczne będzie jednak przypomnienie, jak zmieniała się regulacja zawarta w omawianym przepisie na przestrzeni ostatnich lat.

Do 23 października 2008 r. art. 144 pzp brzmiał następująco:
„1. Zakazuje się zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba że konieczność wprowadzenia takich zmian wynika z okoliczności, których nie można było przewidzieć w chwili zawarcia umowy, lub zmiany te są korzystne dla zamawiającego.
2. Zmiana umowy dokonana z naruszeniem przepisu ust. 1 jest nieważna".

Jak z tego wynika, poza kwestią zmiany na korzyść zamawiającego (co było zresztą przyczyną licznych wątpliwości interpretacyjnych), nacisk położony był na element nieprzewidywalności zmian okoliczności.

Z dniem 24 października 2008 r. doszło do radykalnej zmiany ust. 1, któremu nadano wówczas brzmienie następujące: „Zakazuje się zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba że zamawiający przewidział możliwość dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz określił warunki takiej zmiany". Pozostawiono przy tym sankcję bezwzględnej nieważności zmiany dokonanej z naruszeniem ust. 1.

Dnia 22 grudnia 2009 r. weszła w życie kolejna nowelizacja, polegająca na sprecyzowaniu, że zakaz dotyczy wyłącznie zmian istotnych („Zakazuje się istotnych zmian postanowień zawartej umowy…").

Z kolei od 29 stycznia 2010 r. obowiązuje odmienne określenie sankcji niedozwolonej zmiany: „2. Zmiana umowy dokonana z naruszeniem ust. 1 podlega unieważnieniu". Taki skutek pozostał na gruncie aktualnie obowiązującego stanu prawnego.

W efekcie wspomnianych nowelizacji, art. 144 pzp przed 28 lipca 2016 r. miał następujące brzmienie:
„1. Zakazuje się istotnych zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba że zamawiający przewidział możliwość dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz określił warunki takiej zmiany.
2. Zmiana umowy dokonana z naruszeniem ust. 1 podlega unieważnieniu".

Podkreślić należy, że niezależnie od kształtu przesłanek modyfikacji, art. 144 pzp był skonstruowany dotąd jako jednostka redakcyjna ujęta raczej syntetycznie. Sytuacja jednak musiała się zmienić w wyniku implementacji nowych dyrektyw unijnych z 2014 r.[9]. Dyrektywa klasyczna zawiera bowiem art. 72, opatrzony tytułem „Modyfikacja umów w okresie

[9] Z 2014 r. pochodzą trzy dyrektywy regulujące udzielanie zamówień publicznych i koncesji:
– dyrektywa 2014/24/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.02.2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz.Urz. UE L 94 z 28.03.2014), zwana popularnie „dyrektywą klasyczną";

ich obowiązywania", który przewiduje drobiazgową i zdecydowanie odmienną od dotychczasowego polskiego modelu regulację zagadnienia modyfikacji stosunku umownego. Nie będę w tym miejscu analizował kwestii obowiązującej metody implementacji, skoncentruję się na ostatecznym rezultacie nowelizacji, który odpowiada rozwiązaniom zawartym w przywołanym art. 72 dyrektywy klasycznej[10].

Art. 144 pzp w aktualnym stanie prawnym

Obecnie art. 144 pzp – po nowelizacji dokonanej ustawą z 22 czerwca 2016 r. – uzyskał następujący kształt:

„**1.** Zakazuje się zmian postanowień zawartej umowy lub umowy ramowej w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba że zachodzi co najmniej jedna z następujących okoliczności:

1) zmiany zostały przewidziane w ogłoszeniu o zamówieniu lub specyfikacji istotnych warunków zamówienia w postaci jednoznacznych postanowień umownych, które określają ich zakres, w szczególności możliwość zmiany wysokości wynagrodzenia wykonawcy i charakter oraz warunki wprowadzenia zmian;

2) zmiany dotyczą realizacji dodatkowych dostaw, usług lub robót budowlanych od dotychczasowego wykonawcy, nieobjętych zamówieniem podstawowym, o ile stały się niezbędne i zostały spełnione łącznie następujące warunki:

a) zmiana wykonawcy nie może zostać dokonana z powodów ekonomicznych lub technicznych, w szczególności dotyczących zamienności lub interoperacyjności sprzętu, usług lub instalacji, zamówionych w ramach zamówienia podstawowego,

b) zmiana wykonawcy spowodowałaby istotną niedogodność lub znaczne zwiększenie kosztów dla zamawiającego,

c) wartość każdej kolejnej zmiany nie przekracza 50% wartości zamówienia określonej pierwotnie w umowie lub umowie ramowej;

3) zostały spełnione łącznie następujące warunki:

a) konieczność zmiany umowy lub umowy ramowej spowodowana jest okolicznościami, których zamawiający, działając z należytą starannością, nie mógł przewidzieć,

b) wartość zmiany nie przekracza 50% wartości zamówienia określonej pierwotnie w umowie lub umowie ramowej;

4) wykonawcę, któremu zamawiający udzielił zamówienia, ma zastąpić nowy wykonawca:

a) na podstawie postanowień umownych, o których mowa w pkt 1,

– dyrektywa 2014/25/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.02.2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (Dz.Urz. UE L 94 z 28.03.2014), zwana „dyrektywą sektorową";
– dyrektywa 2014/23/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.02.2014 r. w sprawie udzielania koncesji (Dz.Urz. UE L 94 z 28.03.2014).

W dalszych rozważaniach ograniczę się do przywołania postanowień dyrektywy klasycznej.

[10] Co do analizy art. 72 dyrektywy klasycznej zob. A. Sołtysińska [w:] A. Sołtysińska, H. Talago-Sławoj: *Europejskie prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 612 i n.

b) w wyniku połączenia, podziału, przekształcenia, upadłości, restrukturyzacji lub nabycia dotychczasowego wykonawcy lub jego przedsiębiorstwa, o ile nowy wykonawca spełnia warunki udziału w postępowaniu, nie zachodzą wobec niego podstawy wykluczenia oraz nie pociąga to za sobą innych istotnych zmian umowy,
c) w wyniku przejęcia przez zamawiającego zobowiązań wykonawcy względem jego podwykonawców;
5) zmiany, niezależnie od ich wartości, nie są istotne w rozumieniu ust. 1e;
6) łączna wartość zmian jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 i jest mniejsza od 10% wartości zamówienia określonej pierwotnie w umowie w przypadku zamówień na usługi lub dostawy albo, w przypadku zamówień na roboty budowlane – jest mniejsza od 15% wartości zamówienia określonej pierwotnie w umowie.
1a. W przypadkach, o których mowa w ust. 1 pkt 2 i 3 oraz pkt 4 lit. b, zamawiający nie może wprowadzać kolejnych zmian umowy lub umowy ramowej w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy.
1b. W przypadkach, o których mowa w ust. 1 pkt 1, 3 i 6, zmiany postanowień umownych nie mogą prowadzić do zmiany charakteru umowy lub umowy ramowej.
1c. W przypadkach, o których mowa w ust. 1 pkt 2 i 3, zamawiający, po dokonaniu zmiany umowy, zamieszcza w Biuletynie Zamówień Publicznych lub przekazuje Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej ogłoszenie o zmianie umowy.
1d. Jeżeli umowa zawiera postanowienia przewidujące możliwość zmiany wynagrodzenia należnego wykonawcy z powodu okoliczności innych niż zmiana zakresu świadczenia wykonawcy, dopuszczalną wartość zmiany umowy, o której mowa w ust. 1 pkt 2 lit. c, pkt 3 lit. b i pkt 6, ustala się na podstawie wartości zamówienia określonej pierwotnie, z uwzględnieniem zmian wynikających z tych postanowień.
1e. Zmianę postanowień zawartych w umowie lub umowie ramowej uznaje się za istotną, jeżeli:
1) zmienia ogólny charakter umowy lub umowy ramowej, w stosunku do charakteru umowy lub umowy ramowej w pierwotnym brzmieniu;
2) nie zmienia ogólnego charakteru umowy lub umowy ramowej i zachodzi co najmniej jedna z następujących okoliczności:
a) zmiana wprowadza warunki, które, gdyby były postawione w postępowaniu o udzielenie zamówienia, to w tym postępowaniu wzięliby lub mogliby wziąć udział inni wykonawcy lub przyjęto by oferty innej treści,
b) zmiana narusza równowagę ekonomiczną umowy lub umowy ramowej na korzyść wykonawcy w sposób nieprzewidziany pierwotnie w umowie lub umowie ramowej,
c) zmiana znacznie rozszerza lub zmniejsza zakres świadczeń i zobowiązań wynikający z umowy lub umowy ramowej,
d) polega na zastąpieniu wykonawcy, któremu zamawiający udzielił zamówienia, nowym wykonawcą, w przypadkach innych niż wymienione w ust. 1 pkt 4.
2. Postanowienie umowne zmienione z naruszeniem ust. 1-1b, 1d i 1e podlega unieważnieniu. Na miejsce unieważnionych postanowień umowy lub umowy ramowej wchodzą postanowienia umowne w pierwotnym brzmieniu.

3. Jeżeli zamawiający zamierza zmienić warunki realizacji zamówienia, które wykraczają poza zmiany umowy lub umowy ramowej dopuszczalne zgodnie z ust. 1-1b, 1d i 1e, obowiązany jest przeprowadzić nowe postępowanie o udzielenie zamówienia"[11].

Rozbudowana treść art. 144 pzp w jego obecnej wersji będzie wymagać zarówno od prawników, jak i uczestników życia gospodarczego, podejmowania codziennego, poważnego trudu interpretacji. Posłużono się bowiem szeregiem klauzul generalnych, których zakresy znaczeniowe ustalone zostaną dopiero w praktyce. Z pewnością na pomoc przybędzie także analiza dogmatyczna, w tym prawnoporównawcza. Poniżej zostanie podjęta próba rozważenia kilku wybranych zagadnień, które mogą wzbudzić szczególne zainteresowanie zarówno wśród przedstawicieli doktryny, jak i praktyków prawa zamówień publicznych.

Dla uporządkowania dalszych rozważań pogrupuję zagadnienia według poszczególnych punktów art. 144 ust. 1 pzp, w których uregulowane są poszczególne przesłanki dopuszczalności zmian umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Tak zwane nieistotne zmiany postanowień umowy

Wydaje się, że zasadne jest rozpoczęcie analizy od art. 144 ust. 1 pkt 6 pzp, gdyż zawarta tam przesłanka w sposób bezpośredni nawiązuje do dotychczasowego dorobku literatury i orzecznictwa w zakresie zmian umowy. Jak już wyżej podkreślono, zgodnie z przywołanym przepisem, dopuszczalne są takie zmiany umowy w sprawie zamówienia publicznego, które – niezależnie od ich wartości – nie są istotne w rozumieniu art. 144 ust. 1e pzp. W ten sposób ustawodawca nawiązuje do obowiązującej także na gruncie przepisu sprzed nowelizacji zasady, że zabronione są wyłącznie te zmiany, które można zakwalifikować jako istotne. Do tej pory art. 144 pzp stanowił bowiem, że „zakazuje się istotnych zmian postanowień zawartej umowy"[12].

Mówiąc najogólniej, za zmiany nieistotne uważało się dotąd te, które nie wpływają na naruszenie zasad uczciwej konkurencji. Można powiedzieć, że w świetle utrwalonego orzecznictwa „istotność" zmian postanowień umowy tkwi w relacji danej modyfikacji umowy właśnie do zasad konkurencji. Zakładamy, że jeżeli zmiana określonego postanowienia nie wpływa na warunki udziału w postępowaniu, a dokonanie tej zmiany miałoby skutek uniwersalny – w tym sensie, że niezależnie od tego, kto byłby wykonawcą, to ta zmiana miałaby dla niego takie samo znaczenie z punktu widzenia udziału w postępowaniu i wyniku

[11] W zacytowanych przepisach posłużono się obecnie wielokrotnie powtarzanym sformułowaniem „umowa lub umowa ramowa", w odpowiednim przypadku. Nie przedstawiając w tym miejscu kwestii dotyczących pojęcia „umowa ramowa", co nie jest przedmiotem naszego zainteresowania, będę się posługiwał dla uproszczenia samym terminem „umowa".

[12] Obszerniej na temat pojęcia istotności zmian umowy na gruncie art. 144 pzp sprzed nowelizacji zob. m.in. W. Robaczyński: *Wybrane problemy przedmiotowej modyfikacji zobowiązania na gruncie prawa zamówień publicznych*, „Prawo Zamówień Publicznych" nr 2/2014, s. 73-77.

postępowania, to należy uznać, że zmiana jest nieistotna[13].

Takie rozumienie pojęcia „istotności" pozostaje w zgodzie z tezami wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 19 czerwca 2008 r. w sprawie Pressetext Nachrichtenagentur GmbH v. Republik Österreich (C-454/06). W uzasadnieniu wyroku stwierdzono między innymi: „W istocie zmiany w postanowieniach zamówienia publicznego w czasie jego trwania stanowią udzielenie nowego zamówienia w rozumieniu dyrektywy 92/50, jeżeli charakteryzują się one cechami w sposób istotny odbiegającymi od postanowień pierwotnego zamówienia i w związku z tym mogą wskazywać na wolę ponownego negocjowania przez strony podstawowych ustaleń tego zamówienia. Zmiana zamówienia publicznego w czasie jego trwania może być uznana za istotną, jeżeli wprowadza ona warunki, które gdyby zostały ujęte w ramach pierwotnej procedury udzielania zamówienia, umożliwiłyby dopuszczenie innych oferentów niż ci, którzy zostali pierwotnie dopuszczeni".

W tym samym kierunku poszło polskie orzecznictwo. Dla przykładu przywołać tu należy wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 16 października 2015 r. (VIII SA/Wa 210/15), w którym stwierdzono: „Za istotną należy uznać taką zmianę, która wprowadza warunki, które gdyby zostały ujęte w ramach pierwotnej procedury udzielania zamówienia, umożliwiłyby dopuszczenie innych oferentów niż ci, którzy zostali pierwotnie dopuszczeni, lub umożliwiłyby dopuszczenie innej oferty niż ta, która została pierwotnie dopuszczona, a nadto pozwoliłaby oferentom przedstawić znacząco odmienną ofertę."

Nie negując znaczenia kwestii zasady uczciwej konkurencji dla oznaczenia istotności zmiany umowy, należy jednak stwierdzić, że pojmowanie istotności zmiany tylko z tego punktu widzenia nie wydaje się wystarczające. Trzeba bowiem zauważyć, że jako istotne należałoby określić co najmniej także te wszystkie zmiany, które dotyczą istotnych postanowień (*essentialia negotii*) zawartej umowy[14]. Trudno bowiem mówić o głębszej modyfikacji stosunku prawnego wynikającego z zawartej umowy, niż zmiana dotycząca składników przedmiotowo istotnych. W tym kierunku zmierza także, jak można sądzić, ustawodawca. Oczywiście, można przy tym zastanawiać się, czy każda zmiana w zakresie *essentialia negotii* może być zakwalifikowana jako istotna, czy też dopiero zmiana przekraczająca pewien próg istotności, na przykład określony w jakiś sposób (np. kwotowo lub procentowo) próg wartościowy. Zaznaczmy także, że zmiany kwalifikowane jako istotne nie muszą przy tym koniecznie dotyczyć *essentialia negotii*. Moim zdaniem, na aprobatę zasługuje kierunkowo pogląd wyrażony

[13] Zob. w szczególności opinię Urzędu Zamówień Publicznych, „Monitor Zamówień Publicznych" nr 5/2011, s. 17-19.
[14] M. Gnela: *Ograniczenia swobody kontraktowej w zakresie zmiany treści umowy zawartej w wyniku udzielenia zamówienia publicznego* [w:] *Ustawowe ograniczenia swobody umów. Zagadnienia wybrane*, pod red. B. Gneli, Warszawa 2010, s. 164.

jeszcze na tle poprzednio obowiązującego stanu prawnego, że w odniesieniu do zamówienia publicznego za istotne należy uznać zmiany nie tylko w zakresie przedmiotu umowy i ceny, ale także terminu realizacji zamówienia, jakości wykonania, zabezpieczeń itd.[15].

Wartą zauważenia nowością zaczerpniętą z art. 72 dyrektywy klasycznej jest to, że w nowej wersji omawianego art. 144 pzp znalazły się rozwiązania dotyczące rozumienia istotności zmian postanowień umowy. Chodzi o ust. 1e. Jak już wyżej zacytowano, przepis ten kwalifikację zmiany jako istotnej uzależnia przede wszystkim od tego, czy zamierzona przez strony modyfikacja zmienia ogólny charakter umowy, czy też nie. W każdym przypadku, gdy modyfikacja ta prowadzi do zmiany ogólnego charakteru umowy w stosunku do charakteru umowy lub umowy ramowej w pierwotnym brzmieniu, zmianę postanowień zawartych w umowie uznaje się za istotną (pkt 1). *A contrario*, w przypadku gdy nie dochodzi do zmiany ogólnego charakteru umowy, zmiana jest nieistotna. Tak jednak nie jest w każdym przypadku – otóż nawet w razie, gdy zmiana ta nie zmienia ogólnego charakteru umowy lub umowy ramowej, to jednak jest ona istotna, gdy zachodzi co najmniej jedna z następujących okoliczności (pkt 2):

a) zmiana wprowadza warunki, które, gdyby były postawione w postępowaniu o udzielenie zamówienia, to w tym postępowaniu wzięliby lub mogliby wziąć udział inni wykonawcy lub przyjęto by oferty innej treści;

b) zmiana narusza równowagę ekonomiczną umowy lub umowy ramowej na korzyść wykonawcy w sposób nieprzewidziany pierwotnie w umowie lub umowie ramowej;

c) zmiana znacznie rozszerza lub zmniejsza zakres świadczeń i zobowiązań wynikający z umowy lub umowy ramowej;

d) polega na zastąpieniu wykonawcy, któremu zamawiający udzielił zamówienia, nowym wykonawcą, w przypadkach innych niż wymienione w ust. 1 pkt 4.

Powyższa regulacja stanowi, jak się wydaje, prawdziwą zbiornicę problemów interpretacyjnych. Przede wszystkim trudno precyzyjnie ustalić zakres znaczeniowy pojęcia „zmiana ogólnego charakteru umowy". Wynika to przede wszystkim z tego, że prawo cywilne nie posługuje się takim pojęciem. Pojawia się wątpliwość, czy w grę wchodzi charakter umowy rozumiany jako cecha umowy jako czynności prawnej (konsensualność – realność, odpłatność – nieodpłatność, kauzalność – abstrakcyjność, wzajemność – niewzajemność), czy też gospodarczy cel umowy. Dla wyjaśnienia tej kwestii nie jest pomocne odwołanie się do uzasadnienia projektu nowelizacji, które nie odnosi się do tego zagadnienia.

Wydaje się jednak, że ograniczenie zmian do odnoszących się wyłącznie do tradycyjnie rozumianych cech umowy nie odpowiada intencjom ustawodawcy, gdyż całokształt regulacji sugeruje, że chodzi raczej o skalę zmian umowy jako zjawiska gospodarczego.

[15] Tak K. Szuma: *Zmiana umów zawieranych w trybie ustawy – Prawo zamówień publicznych* [w:] *Ustawowe ograniczenia*…, s. 180.

Można jednak sformułować tezę, że w gruncie rzeczy odpowiedź na pytanie, czy w konkretnym przypadku mamy do czynienia ze zmianą dotykającą ogólnego charakteru umowy, nie ma tak istotnego znaczenia. Zauważyć bowiem trzeba, że zaliczenie zmiany umowy do zmian istotnych następuje nawet wtedy, gdy modyfikacja nie zmienia ogólnego charakteru umowy, ale zachodzi co najmniej jedna z okoliczności wskazanych w art. 144 ust. 1e pkt 2 pzp. Wśród tych okoliczności jako wypełniające przesłanki zawarte pod lit. a) wskazano te, które odpowiadają tradycyjnemu ujmowaniu istotności zmiany jako prowadzącej do naruszenia zasad uczciwej konkurencji. Z kolei pod lit. b) jest mowa o naruszeniu równowagi ekonomicznej umowy lub umowy ramowej na korzyść wykonawcy w sposób nieprzewidziany pierwotnie w umowie. Ta przesłanka także zawiera klauzulę generalną, której zakres znaczeniowy będzie musiał być ustalony dopiero w praktycznym stosowaniu omawianego artykułu. Trudno przede wszystkim odpowiedzieć na pytanie, czy rzeczywiście nie będzie istotna zmiana, która wprawdzie doprowadzi do naruszenia równowagi ekonomicznej umowy, ale w sposób przewidziany z góry w umowie. Wątpliwości interpretacyjne pojawiają się też, gdy odniesiemy się do zawartego pod lit. c) ujęcia zmiany znacznie rozszerzającej lub zmniejszającej zakres świadczeń i zobowiązań wynikający z umowy. W tym punkcie mamy wyraźne odwołanie do elementów ekonomicznych, ale także i w tym przypadku zastosowano klauzulę generalną o bardzo nieostrym zakresie. Natomiast co do rozwiązania zawartego pod lit. d), odniosę się do tej kwestii w następnym punkcie opracowania, dotyczącym zmian o charakterze podmiotowym.

Podsumowując ten fragment trzeba stwierdzić, że wszystkie zmiany, które mieszczą się w zakresie określonym w art. 144 ust. 1e pzp, stanowią zmiany, które nie mogą być zakwalifikowane jako nieistotne. Są one zatem niejako z definicji niedopuszczalne.

Zmiany podmiotowe

Jak już wyżej wspomniano, przed nowelizacją art. 144 pzp dotyczył wyłącznie zmian przedmiotowych. Zmiany podmiotowe traktowane były na innej płaszczyźnie, związanej z wyrażoną w art. 7 ust. 3 pzp zasadą wyłączności. Przepis ten – utrzymany w toku bieżącej nowelizacji bez zmian – stanowi, że zamówienia udziela się wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy. Zasada ta jest jeszcze wzmocniona przez rozwiązanie zawarte w art. 44 ust. 4 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[16], zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.

Jest oczywiste, że gdyby dopuścić możliwość zmiany podmiotowej po stronie

[16] T.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.

wykonawcy, to doszłoby w ten sposób do sytuacji, w której faktycznie zamówienie byłoby realizowane przez podmiot, który nie brał udziału w postępowaniu. W konsekwencji, w literaturze i orzecznictwie wskazuje się, że niedopuszczalna jest zmiana podmiotowa po stronie wykonawcy umożliwiająca przejęcie zamówienia publicznego[17].

Nowe ujęcie art. 144 ust. 1 pkt 4 pzp każe na nowo zastanowić się nad tym zagadnieniem, ze względu na zawartą w tym przepisie regulację mechanizmu zmian podmiotowych po stronie wykonawcy. Dopuszczalna jest zatem taka zmiana stosunku umownego, która polega na tym, że wykonawcę, któremu zamawiający udzielił zamówienia, ma zastąpić nowy wykonawca, jeżeli spełnione są warunki określone w przywołanym przepisie. Chodzi o wstąpienie nowego wykonawcy na podstawie postanowień umownych, o których mowa w pkt 1 (lit. a), w wyniku połączenia, podziału, przekształcenia, upadłości, restrukturyzacji lub nabycia dotychczasowego wykonawcy lub jego przedsiębiorstwa, o ile nowy wykonawca spełnia warunki udziału w postępowaniu, nie zachodzą wobec niego podstawy wykluczenia oraz nie pociąga to za sobą innych istotnych zmian umowy (lit. b) lub wreszcie w wyniku przejęcia przez zamawiającego zobowiązań wykonawcy względem jego podwykonawców (lit. c).

Należy zwrócić uwagę, że w świetle dyspozycji lit. a), dopuszczalność zmiany podmiotowej związana jest z uprzednim jej przewidzeniem w treści umowy, co odpowiada art. 144 ust. 1 pkt 1 pzp. Będzie o tym mowa dalej, przy odniesieniu do pkt 1. Z kolei co do lit. b), stwierdzić trzeba, że ustawodawca nie wprowadza tu istotowej zmiany w porównaniu z obecnie uznawaną praktyką. Niezależnie bowiem od tego, że do tej pory ustawa – Prawo zamówień publicznych milczała na temat przejęcia praw i obowiązków wykonawcy w ramach sukcesji uniwersalnej, to panowała zgoda co do tego, że zmiany takie są dopuszczalne. Przeciwne ujęcie prowadziłoby do trudnych do rozwiązania sytuacji w razie przekształceń dotyczących wykonawcy jako podmiotu prawa cywilnego. Brakowało jednak wyraźnej deklaracji ustawodawcy w tym zakresie. Z tego punktu widzenia należy zatem pozytywnie ocenić fakt, że obecnie kwestia ta została uregulowana.

Jak wynika z tego fragmentu rozważań, nowelizacja przyniosła zmianę o bardzo poważnym charakterze. Obecnie – w ślad za dyrektywą – zmiany podmiotowe zostają objęte ogólnymi regułami dotyczącymi modyfikacji stosunków umownych w ramach zamówień publicznych. Jest to jedna z najpoważniejszych zmian – także dla rozważań teoretycznych – spośród wprowadzonych ustawą nowelizującą z 22 czerwca 2016 r.[18].

Na tym tle powstaje pytanie o istotę zasady wyłączności, określonej w art. 7 ust. 3 pzp, w relacji do art. 144 pzp. W świetle

[17] Por. J.E. Nowicki, A. Bazan, op. cit., s. 1086.

[18] Z najnowszej literatury na temat zmian podmiotowych w zamówieniach publicznych w odniesieniu do prawa europejskiego zob. A. Sołtysińska, op. cit., s. 617-622.

sformułowań ustawy należy, jak się wydaje, przyjąć, że pod rządami znowelizowanej ustawy zmiany podmiotowe po stronie wykonawcy dopuszczalne będą wyłącznie w tych przypadkach, które określone są w art. 144 ust. 1 pkt 4 pzp. Poza tymi przypadkami, zmiany powinno się uznać za prowadzące do obejścia zasad wynikających z systemu prawa zamówień publicznych i w związku z tym za niedopuszczalne[19]. Przemawia za tym w szczególności to, że – poza zmianami dozwolonymi w świetle art. 144 ust. 1 pkt 4 pzp – wszelkie inne zmiany o charakterze podmiotowym ustawodawca generalnie uznaje za istotne. Stanowi o tym *expressis verbis* art. 114 ust. 1e pkt 2 lit. d) pzp.

Zmiany przewidziane w zamówieniu lub specyfikacji

W świetle art. 144 ust. 1 pkt 1 pzp dopuszcza się możliwość wprowadzenia do stosunku umownego zmian, które zostały przewidziane w ogłoszeniu o zamówieniu lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia w postaci jednoznacznych postanowień umownych, które określają ich zakres, w szczególności możliwość zmiany wysokości wynagrodzenia wykonawcy i charakter oraz warunki wprowadzenia zmian. Chodzi zatem o wszelkie zmiany z góry przewidziane i odpowiednio zakomunikowane potencjalnym uczestnikom postępowania. Zauważmy, że rozwiązanie to odpowiada kierunkowo sformułowaniu art. 144 pzp w jego dotychczasowym brzmieniu, to jest przed nowelizacją z 2016 r. Należy podkreślić, że mimo odmiennej redakcji, istota dotychczasowego rozwiązania zawartego w art. 144 pzp zostaje zachowana. Ważne jest przy tym, że dla dopuszczalności tych zmian nie ma znaczenia ich wartość.

Należy podkreślić, że w postanowieniach dotyczących zmiany umowy nie można jednak przewidywać zmiany ogólnego charakteru umowy. Zgodnie z art. 144 ust. 1b pzp, między innymi w przypadku, o którym mowa w art. 144 ust. 1 pkt 1 pzp, zmiany postanowień umownych nie mogą prowadzić do zmiany charakteru umowy lub umowy ramowej. W szczególności dopuszczalność modyfikacji na podstawie z góry określonych przesłanek nie może prowadzić do obejścia zasady zachowania tożsamości przedmiotowej zamówienia udzielanego w ustawowo określonym trybie.

Dodatkowe dostawy, usługi lub roboty budowlane

Zmiany dopuszczalne w sytuacjach określonych w punkcie 2) ust. 1 dotyczą realizacji dodatkowych dostaw, usług lub robót budowlanych od dotychczasowego wykonawcy, nieobjętych zamówieniem podstawowym, o ile stały się niezbędne i zostały spełnione łącznie warunki określone w tym przepisie, to jest zmiana wykonawcy nie może zostać dokonana z powodów ekonomicznych lub technicznych, w szczególności dotyczących zamienności

[19] Por. uwagi na tle identycznie zredagowanego art. 210 ust. 1 pkt 4 wcześniejszego, niezrealizowanego projektu nowej ustawy – Prawo zamówień publicznych. W. Robaczyński: *Zmiana wykonawcy zamówienia publicznego*, „Kontrola Państwowa" nr 5/2015, s. 173.

lub interoperacyjności sprzętu, usług lub instalacji zamówionych w ramach zamówienia podstawowego (lit. a), zmiana wykonawcy spowodowałaby istotną niedogodność lub znaczne zwiększenie kosztów dla zamawiającego (lit. b) lub też wartość każdej kolejnej zmiany nie przekracza 50% wartości zamówienia określonej pierwotnie w umowie lub umowie ramowej (lit. c).

W kontekście powyższych okoliczności pojawia się wątpliwość, czy trafne jest umieszczenie przepisu o zamówieniu dodatkowym wśród rozwiązań dotyczących zmiany umowy. Wydaje się, że zgodnie z dotychczasowymi doświadczeniami, należałoby nadal traktować zamówienie dodatkowe jako odrębne zamówienie, choć związane podmiotowo i przedmiotowo z dotychczasowym zamówieniem. Różnica polega na tym, że w świetle dokonanych zmian, zamówienie dodatkowe nie wymaga zastosowania trybu przewidzianego dla udzielania takiego odrębnego zamówienia, a „tylko" tryb przewidziany dla zmiany udzielonego już wcześniej zamówienia.

Nieprzewidziane okoliczności

Przesłanka modyfikacji zobowiązania określona w punkcie 3) ust. 1 dotyczy nieprzewidzianych zmian okoliczności, to znaczy gdy konieczność zmiany umowy lub umowy ramowej spowodowana jest okolicznościami, których zamawiający, działając z należytą starannością, nie mógł przewidzieć (lit. a), przy czym warunek ten musi być spełniony łącznie z tym, że wartość zmiany nie przekracza 50% wartości zamówienia określonej pierwotnie w umowie lub umowie ramowej (lit. b).

Warto zauważyć, że nowelizacja – za dyrektywą – powraca w pewnym sensie do rozwiązania funkcjonującego na tle poprzedniego brzmienia art. 144 pzp, to jest regulacji, która obowiązywała przed 24 października 2008 r. Jak już wskazano we wstępnej części opracowania, rozwiązanie zawarte w ustawie odwoływało się dla uzasadnienia modyfikacji zobowiązania właśnie do zaistnienia okoliczności, których nie można było przewidzieć w chwili zawarcia umowy. Po nowelizacji ustawy – Prawo zamówień publicznych z 2008 r. modyfikacja umowy stała się dopuszczalna tylko w przypadku wystąpienia okoliczności z góry przewidzianych, dla których zamawiający ustalił reguły zmiany treści zobowiązania. Nieprzewidziane okoliczności mogły się stać podstawą zmiany postanowień umowy na podstawie klauzuli *rebus sic stantibus*. Istnieje bowiem możliwość uwzględnienia wpływu nadzwyczajnej zmiany stosunków na zobowiązanie na podstawie wyroku sądu opierając się na tej klauzuli, jednak muszą być wówczas spełnione przesłanki określone w art. 357^1 k.c. Pamiętać przy tym należy, że nie jest to zmiana umowna, stąd nie poświęcam jej w tym miejscu więcej uwagi[20].

[20] Art. 357^1 § 1 k.c. ma następujące brzmienie: „Jeżeli z powodu nadzwyczajnej zmiany stosunków spełnienie świadczenia byłoby połączone z nadmiernymi trudnościami albo groziłoby jednej ze stron rażącą stratą, czego strony nie przewidywały przy zawarciu umowy, sąd może po rozważeniu interesów stron, zgodnie z zasadami współżycia społecznego, oznaczyć sposób wykonania zobowiązania, wysokość świadczenia lub nawet orzec o rozwiązaniu umowy. Rozwiązując umowę, sąd może w miarę potrzeby orzec o rozliczeniach stron, kierując się zasadami określonymi w zdaniu poprzedzającym".

Wartość zmiany

Kolejna przesłanka dopuszczalności zmian umowy, określona w punkcie 6) ust. 1, odwołuje się do wartości zmiany postanowień umownych. Zmiana ta jest dopuszczalna w sytuacji, gdy łączna wartość zmian jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 pzp (chodzi tu o tzw. progi unijne) i jest mniejsza od 10% wartości zamówienia określonej pierwotnie w umowie w przypadku zamówień na usługi lub dostawy albo, w przypadku zamówień na roboty budowlane – jest mniejsza od 15% wartości zamówienia określonej pierwotnie w umowie.

Na tle tego rozwiązania pojawiają się istotne problemy związane z wątpliwościami interpretacyjnymi pojęcia „wartość zmiany". Dotyczy to zwłaszcza przypadków, w których zmiana nie dotyczy wynagrodzenia, lecz innych elementów stosunku umownego. Jest bowiem oczywiste, że w odniesieniu do interesujących nas umów wartość ekonomiczną przedstawia nie tylko cena lub wynagrodzenie, ale także inne świadczenia stron. Stąd pytanie, czy i w jaki sposób można obliczyć wartość pieniężną zmian świadczenia, które nie jest wyrażone w pieniądzu, ale które ma określoną wartość majątkową (np. zakres lub jakość prac).

Jeśli jednak uznamy, że – niezależnie od innych elementów stosunku zobowiązaniowego – najistotniejsze jest w tym przypadku ustalenie dopuszczalności zmiany wynagrodzenia, to pojawia się zasadnicze pytanie o dopuszczalność zmiany wynagrodzenia na podstawie tego przepisu, skoro inny przepis – art. 142 ust. 5 pzp – limituje wzrost wynagrodzenia, odnosząc taką możliwość tylko do konkretnych przypadków. O waloryzacji wynagrodzenia na podstawie tego przepisu będzie jeszcze mowa dalej. Jednak już tu trzeba zauważyć, że traktując art. 142 ust. 5 pzp jako przepis w pewnym sensie specjalny w stosunku do art. 144 ust. 1 pkt 6 pzp, należałoby uznać w konsekwencji, iż podwyższenie wynagrodzenia na podstawie art. 144 ust. 1 pkt 6 pzp nie jest co do zasady dopuszczalne. Z drugiej jednak strony, podważa się w ten sposób jakąkolwiek w zasadzie wartość normatywną tego przepisu. Jeśli bowiem przyjąć, że możliwe są zmiany wynagrodzenia wyłącznie na podstawie art. 142 ust. 5 pzp, to trudno doszukać się uzasadnienia dla art. 144 ust. 1 pkt 6 pzp w jego obecnym kształcie. Ograniczenie natomiast dopuszczalności zmiany na podstawie tego przepisu tylko do elementów stosunku umownego innych niż wynagrodzenie pozbawiałoby ten przepis głębszego znaczenia praktycznego. Trzeba przy tym zauważyć, że art. 142 ust. 5 pzp nie limituje wartości zmiany wynagrodzenia, który to limit występuje w treści art. 144 ust. 1 pkt 6 pzp. Te wątpliwości interpretacyjne wskazują, jak się wydaje, na możliwość wystąpienia poważnych trudności w jego stosowaniu.

Ogólne ograniczenia dopuszczalności zmiany umowy

Obok podtrzymania ogólnego zakazu dokonywania zmian postanowień umowy w sprawie zamówienia publicznego i ograniczenia dopuszczalności tych zmian tylko do limitowanych przypadków, art. 144 pzp zawiera także dalsze mechanizmy mające przeciwdziałać jego nadużywaniu. Mechanizmy te można zestawić w sposób następujący:

- w przypadkach, o których mowa w ust. 1 pkt 2 i 3 oraz pkt 4 lit. b), zamawiający nie może wprowadzać kolejnych zmian umowy lub umowy ramowej w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy (art. 144 ust. 1a pzp);
- w przypadkach, o których mowa w ust. 1 pkt 1, 3 i 6, zmiany postanowień umownych nie mogą prowadzić do zmiany charakteru umowy lub umowy ramowej (art. 144 ust. 1b pzp);
- jeżeli umowa zawiera postanowienia przewidujące możliwość zmiany wynagrodzenia należnego wykonawcy z powodu okoliczności innych niż zmiana zakresu świadczenia wykonawcy, dopuszczalną wartość zmiany umowy, o której mowa w ust. 1 pkt 2 lit. c), pkt 3 lit. b) i pkt 6, ustala się na podstawie wartości zamówienia określonej pierwotnie, z uwzględnieniem zmian wynikających z tych postanowień (art. 144 ust. 1d pzp).

Zmiany przekraczające dozwolone granice

Jeśli zamawiający zamierza zmienić warunki realizacji zamówienia, które wykraczają poza zmiany umowy lub umowy ramowej dopuszczalne zgodnie z art. 144 ust. 1-1b, 1d i 1e, obowiązany jest przeprowadzić nowe postępowanie o udzielenie zamówienia. Wynika to z art. 144 ust. 3 pzp. Do treści tego przepisu można jednak zgłosić istotne wątpliwości. Z pewnego punktu widzenia przepis w tym kształcie wydaje się zbędny, chyba że chodzi o wprowadzenie normy mającej raczej tylko „instruktywny" charakter. Skoro bowiem określona zmiana stosunku prawnego wynikającego z umowy w sprawie zamówienia publicznego wykracza poza zakres dopuszczalnej zmiany, to mamy w istocie do czynienia z nowym zamówieniem. Nie trzeba zatem podkreślać, że konieczne jest przeprowadzenie nowego postępowania, bo jest to oczywiste. Problemy jednak na tym się nie kończą. Ustawa nie pozwala bowiem na udzielenie odpowiedzi na pytanie, co w takim przypadku z zamówieniem dotychczasowym. Oczywiście nie będzie większego problemu, gdy nowe zamówienie będzie realizował ten sam wykonawca. Jeśli jednak zakładamy – a nie możemy zakładać inaczej – że to nowe postępowanie będzie rzetelnie przeprowadzone, to oczywiście może się zdarzyć, że zostanie wyłoniony inny wykonawca, niż wykonawca zamówienia pierwotnego. Pojawia się w związku z tym pytanie o dalszy los pierwszego zobowiązania, które przecież nadal powinno być wykonywane na warunkach określonych w nadal obowiązującej umowie. W ten sposób nie dojdzie do zmiany treści postanowień umowy, ale do nałożenia się „nowych" warunków (w ramach umowy z drugim wykonawcą) na „stare" warunki. Nietrudno wyobrazić sobie przede wszystkim praktyczne kłopoty w takiej sytuacji. Jedynym rozwiązaniem będą zapewne mechanizmy umożliwiające rozwiązanie stosunku umownego z inicjatywy zamawiającego. Nie rozwijam jednak tego zagadnienia, gdyż wymagałoby to szczegółowej analizy możliwości rozwiązywania stosunków umownych na tle nowego kształtu ustawy – Prawo zamówień publicznych.

Skutki niedozwolonej zmiany

W świetle art. 144 ust. 2 pzp, skutkiem niedozwolonej zmiany postanowień zawartej umowy w sprawie zamówienia publicznego

może być – podobnie jak do tej pory – unieważnienie postanowień umowy zmienionych z naruszeniem art. 144 ust. 1-1b, 1d i 1e pzp. Zgodnie bowiem z art. 144a ust. 1 pkt 2 pzp, Prezes Urzędu Zamówień Publicznych może wystąpić do sądu o unieważnienie zmian umowy dokonanych z naruszeniem art. 144 ust. 1-1b, 1d i 1e pzp. Orzeczenie w tym zakresie ma charakter konstytutywny. W świetle art. 144a ust. 2 pzp, uprawnienie do wystąpienia o unieważnienie zmiany umowy wygasa z upływem czterech lat od dnia dokonania takiej zmiany. Jeżeli nie zostanie uruchomione postępowanie zmierzające do wyeliminowania niedozwolonej zmiany umowy z obrotu prawnego, zmiana taka będzie nadal skuteczna, mimo jej sprzeczności z prawem. Mamy w tym przypadku do czynienia z rozwiązaniem szczególnym w stosunku do art. 58 § 1 k.c., zgodnie z którym, czynność prawna sprzeczna z prawem lub mająca na celu obejście prawa jest nieważna. Natomiast w razie skutecznego podważenia zmian wprowadzonych do umowy i prawomocnego orzeczenia o unieważnieniu zmiany, w miejsce unieważnionych postanowień umowy lub umowy ramowej wchodzą wówczas „z powrotem" postanowienia umowne w pierwotnym brzmieniu.

Dalszym skutkiem niedozwolonej zmiany postanowień umowy może być odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Artykuł 17 ust. 6 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych[21] stanowi bowiem, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zmiana umowy w sprawie zamówienia publicznego lub umowy ramowej z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych. Odpowiedzialności podlega wówczas osoba działająca w imieniu zamawiającego, która złożyła oświadczenie woli o zmianie postanowień umowy.

Nie ulega wątpliwości, że przywołany art. 17 ust. 6 uondfp dotyczy niedozwolonych modyfikacji umowy o charakterze przedmiotowym. Na marginesie zasadniczych rozważań pojawia się tu jednak pytanie o relację między art. 17 ust. 6 uondfp a art. 17 ust. 1b pkt 1 uondfp. Zgodnie z tym drugim przepisem, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych. Chodzi zatem o zmiany podmiotowe. Do tej pory zmiany podmiotowe po stronie wykonawcy kwalifikowano z tego właśnie przepisu. Wydaje się natomiast, że obecnie także zmiany podmiotowe po stronie wykonawcy dokonane z naruszeniem art. 144 ust. 1 pkt 4 pzp należy uznać za czyny podlegające pod art. 17 ust. 6 uondfp jako zmiany umowy w sprawie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych. Bliższe omówienie tej kwestii wymagałoby jednak odrębnego opracowania. Przywołam tutaj tylko fragment uzasadnienia orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej z 27 lutego 2012 r. (BDF1/4900/135/142-143/11/4291).

[21] T.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 168, ze zm.; zwanej dalej w skrócie „uondfp".

Komisja stwierdziła, że skoro czyn określony w art. 17 ust. 6 uondfp polega na niezgodnym z przepisami dokonaniu zmiany umowy w sprawie zamówienia publicznego, to „wypełnienie znamion naruszenia następuje więc w przypadku, gdy uprawniona do tego osoba swoim działaniem doprowadza do skutecznej zmiany zawartej umowy, a zmiana ta nie mieści się w granicach dopuszczonych przez obowiązujące przepisy o zamówieniach publicznych".

Inne przypadki zmian umowy

Wśród innych przypadków dopuszczalnych modyfikacji stosunku prawnego wynikającego z umowy w sprawie zamówienia publicznego, niż określone w art. 144 ust. 1 pzp, trzeba wskazać na pierwszym miejscu rozwiązanie przewidujące waloryzację wynagrodzenia należnego wykonawcy. Od 19 października 2014 r. obowiązują przepisy, które nie zostały zmienione w toku nowelizacji z 2016 r., przewidujące takie właśnie rozwiązanie. Zgodnie z art. 142 ust. 5 pzp, umowa zawarta na okres dłuższy niż 12 miesięcy zawiera postanowienia o zasadach wprowadzania odpowiednich zmian wysokości wynagrodzenia należnego wykonawcy w przypadku zmiany stawki podatku od towarów i usług (pkt 1), wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na podstawie art. 2 ust. 3-5 ustawy z 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę[22] (pkt 2) oraz w przypadku zmiany zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym lub ubezpieczeniu zdrowotnemu lub wysokości stawki składki na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne (pkt 3) – w każdym z tych przypadków, jeżeli zmiany te będą miały wpływ na koszty wykonania zamówienia przez wykonawcę. Wprowadzenie stosownych postanowień w tym zakresie jest obligatoryjne, jednak należy zwrócić uwagę, że dotyczy to wyłącznie umów zawartych na okres przekraczający 12 miesięcy.

Dodać trzeba, że – orzekając już po wejściu w życie tego rozwiązania, ale odnosząc się do stanu prawnego sprzed 19 października 2014 r. – Sąd Najwyższy w wyroku z 22 października 2014 r. (II CSK 773/13) stwierdził, że strony mogły zawrzeć – na podstawie art. 358^1 § 2 k.c. w zw. z art. 139 ust. 1 pzp – postanowienie zawierające klauzulę o charakterze waloryzującym (adaptacyjną) dotyczącą wysokości ustalonego w umowie wynagrodzenia należnego wykonawcy od zamawiającego. Według Sądu Najwyższego, „zastosowanie klauzul adaptacyjnych należy uznać za dopuszczalne pod warunkiem, że informacja o tym będzie zawarta w specyfikacji istotnych warunków zamówienia lub ogłoszeniu o przetargu". Pojawia się pytanie, czy stanowisko to jest aktualne także obecnie, w świetle nowelizacji wprowadzonej ustawą z 22 czerwca 2016 r. Jest to zarazem pytanie o wzajemny stosunek między art. 144 ust. 1 pkt 1 pzp a art. 142 ust. 5 pzp. W szczególności chodzi o odpowiedź, czy regulacja zawarta w art. 142 ust. 5 pzp wyłącza możliwość zastosowania do wynagrodzenia także art. 144 ust. 1 pkt 1 pzp

[22] T.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 2008, ze zm.

w odniesieniu do wynagrodzenia. Wydaje się, że wykładnia interesujących nas przepisów nie daje podstaw do takiego wyłączenia. W przypadkach, o których mowa w art. 142 ust. 5 pzp, zmiany wysokości podatków, płacy minimalnej czy zasad opłacania lub wysokości stawki składki na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne muszą być uwzględnione w umowie, jeżeli jest ona zawarta na okres dłuższy niż 12 miesięcy. Jak już wyżej wskazano, przepis ten nakłada obowiązek wprowadzenia do umowy mechanizmów waloryzacyjnych przez określenie zasad wprowadzania odpowiednich zmian wysokości wynagrodzenia należnego wykonawcy w konkretnym przypadku. Nie przesądza on natomiast o kształcie tych zmian. Z kolei na podstawie art. 144 ust. 1 pkt 1 pzp mogą być wprowadzane do umowy także inne rozwiązania waloryzacyjne, w tym w szczególności dotyczące wpływu na umowę innych parametrów ekonomicznych, niż określone w art. 142 ust. 5 pzp. Oczywiście aktualny pozostaje wymóg, aby zastosowanie klauzuli waloryzacyjnej w konkretnej umowie było przewidziane w ogłoszeniu lub specyfikacji. Pamiętać też przy tym trzeba, że znaczenie waloryzacji umownej w obrocie profesjonalnym jest wzmocnione przez to, że w świetle art. 358^1 § 4 k.c. wyłączona jest możliwość zastosowania na żądanie przedsiębiorcy waloryzacji sądowej określonej w art. 358^1 § 3 k.c., jeżeli świadczenie pozostaje w związku z prowadzeniem przedsiębiorstwa.

Zmiana zabezpieczenia

Na zakończenie trzeba odnotować, że w ustawie – Prawo zamówień publicznych przewidziana jest możliwość jeszcze jednego rodzaju zmian szeroko pojętego stosunku umownego. Chodzi o dopuszczalność zmiany formy zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Nie jest to jednak nowe rozwiązanie, obowiązywało ono także przed nowelizacją, stąd nie poświęcam mu więcej uwagi, poprzestając na przypomnieniu kwestii już wcześniej znanych. Pierwszy przypadek dotyczy zmiany formy zabezpieczenia na podstawie decyzji wykonawcy. Zgodnie z art. 149 ust. 1 pzp, w trakcie realizacji umowy wykonawca może dokonać zmiany formy zabezpieczenia na jedną lub kilka form, o których mowa w art. 148 ust. 1 pzp. Z kolei art. 149 ust. 2 pzp reguluje kwestie zmiany zabezpieczenia. Za zgodą zamawiającego wykonawca może dokonać zmiany formy zabezpieczenia na jedną lub kilka form, o których mowa w art. 148 ust. 2. W każdym razie zmiana formy zabezpieczenia jest dokonywana z zachowaniem ciągłości zabezpieczenia i bez zmniejszenia jego wysokości (art. 149 ust. 3 pzp).

Podsumowanie

Nowelizacja art. 144 pzp dokonana ustawą z 22 czerwca 2016 r. ma bardzo duże znaczenie dla praktyki wykonywania umów w sprawach zamówień publicznych. Po nowelizacji, w treści tego artykułu znalazły się rozwiązania częściowo niewystępujące w dotychczasowym kształcie ustawy, częściowo zaś ujęte w odmienny sposób. Przepisy te nie będą łatwe do zastosowania. Wpływa na to, z jednej strony, wysoki stopień komplikacji oraz obszerność regulacji, z drugiej zaś – występowanie szeregu klauzul generalnych i sformułowań nieznanych dotąd

na gruncie polskiego prawa cywilnego. Jest to jednak zjawisko nieobce wszystkim osobom zajmującym się w jakimkolwiek zakresie transpozycją do naszego porządku prawnego rozwiązań prawa unijnego. Stwarza to jednocześnie potrzebę nie tylko „doraźnej" wykładni, odpowiadającej na konkretne problemy praktyczne, ale także rozważań o charakterze systemowym, pozwalających na umieszczenie nowych przepisów w kontekście zawierania i wykonywania nie tylko umów w sprawach zamówień publicznych, ale umów gospodarczych w ogóle.

Niniejszy artykuł ma zaś stanowić zachętę do takiej dyskusji, z pełną świadomością tego, że daleka jest droga wiodąca do rozwiązania wszelkich istotnych problemów interpretacyjnych oraz że późniejsze doświadczenia mogą zweryfikować zasadność sformułowanych w nim tez.

dr **WOJCIECH ROBACZYŃSKI**
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Łódzkiego,
Delegatura NIK w Łodzi

Słowa kluczowe: zamówienia publiczne, modyfikacja zobowiązań umownych, zmiany podmiotowe w zamówieniach publicznych, przejęcie zamówienia publicznego

Key words: public procurement, modification of contractual relations, admissibility of contract changes, amendments to the Public Procurement Law

Regulacje dotyczące systemów motywacyjnych

Motywacja w systemie zarządzania zasobami ludzkimi administracji samorządowej

Zagadnienie motywacji w systemie zarządzania zasobami ludzkimi, niezwykle żywo i dogłębnie analizowane na przykładach organizacji sektora przedsiębiorstw, w stosunkowo niewielkim zakresie podlega – jako obszar badawczy – analizie na gruncie instytucji sektora publicznego. Jest ono jednak jednym z najważniejszych, jeśli chodzi o efektywność pracowników każdej organizacji. Autorzy artykułu przeanalizowali regulacje dotyczące systemów motywacyjnych oraz mogących mieć wpływ na motywację pracowników w administracji samorządowej – zarówno przepisów ustawowych, jak i regulacji wewnętrznych, które funkcjonują w urzędach. Badaniem objęto 18 miast wojewódzkich w Polsce, dokonano także przeglądu materiałów analitycznych oraz literatury.

HUBERT CICHOCKI
KAMIL MOSER

Zagadnienia wprowadzające

Od dłuższego czasu jesteśmy świadkami zmiany demograficznej, która dotyka większość społeczeństw europejskich, w tym Polski. Związana jest ona z faktem zmniejszania się liczby urodzin oraz zmianą struktury wiekowej społeczeństwa. Na te zmiany nakładają się różnice socjologiczne i kulturowe, jakie uwidaczniają się między poszczególnymi generacjami (towarzyszy temu szeroka dyskusja, z jednej strony o cechach tzw. millenialsów, z drugiej natomiast – o trwałości i jakości naszych systemów emerytalnych). Gdy dodać do tego gwałtowną rewolucję techniczną, znikanie i pojawianie się nowych zawodów czy stopniowy rozrost sektora prywatnego, otrzymamy połączenie szeregu problemów, które są od siebie istotnie zależne, a jednocześnie mają bezpośredni i znaczący wpływ na jakość zarządzania

w organizacjach oraz stan i przyszłość rynku pracy[1].

Rozważając powyższe zagadnienia, należy się zastanowić, jak mogą one wpływać na jakość zarządzania w administracji publicznej czy szerzej – na jakość funkcjonowania całego sektora publicznego i jego zdolność do wypełniania roli jaka jest mu przypisana. Rosnąca atrakcyjność pracy w sektorze prywatnym, potwierdzona stopniowym spadkiem bezrobocia do najniższego w historii RP[2], konieczność ciągłego podnoszenia kwalifikacji przez pracowników sektora publicznego, tak by sprostać wymaganiom klientów, oraz ogólne zmniejszenie się liczby pracowników, które będzie postępować wraz z negatywnymi prognozami demograficznymi, muszą powodować pogłębioną refleksję na temat jakości zarządzania zasobami ludzkimi (dalej: ZZL) w sektorze publicznym, ze szczególnym uwzględnieniem czynnika motywowania pracowników, jako niezwykle istotnego elementu zarządzania. Zagadnienie to jest tym bardziej doniosłe, że – jak zauważa Andrzej Koźmiński, komentując wyniki World Management Survey – jedną z trzech kluczowych praktyk niezbędnych dla jakości zarządzania w każdej organizacji jest posiadanie systemu świadczeń motywujących dla pracowników[3].

Autorzy artykułu postawili przed sobą zadanie przeanalizowania regulacji związanych z obszarem motywacji w ramach systemu zarządzania zasobami ludzkimi. W tym celu prześledzone zostały akty prawne, podstawy teoretyczne omawianych zagadnień, dokumenty dotyczące polityk motywacyjnych oraz z nimi powiązanych, które mają wpływ na jakość zarządzania w danej organizacji.

W celu przeprowadzenia badania autorzy zwrócili się do 18 urzędów miast wojewódzkich z wnioskiem o udostępnienie informacji o aktach wewnętrznych regulujących kwestie związane z systemami motywacyjnymi bądź pośrednio od nich zależnymi. Ponadto dokonali przeglądu aktów prawnych oraz literatury w zakresie omawianego zagadnienia. W części badawczej przedstawione zostaną wnioski oraz pozytywne przykłady funkcjonujące w administracji samorządowej. Będą one jednak miały charakter zanonimizowany, z uwagi na intencję autorów, aby przedstawić metody i wprowadzone rozwiązania, nie zaś rozpoczynać dyskusję o konkretnej organizacji. Badaniem tym zostały objęte jedynie urzędy miast wojewódzkich, wobec czego nie należy ekstrapolować ich wyników na wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, a samo badanie

---

[1] Zob. m.in. E. Brynjolfsson, A. McAfee: *Wyścig z maszynami. Jak rewolucja cyfrowa napędza innowacje, zwiększa wydajność i w nieodwracalny sposób zmienia rynek pracy,* Wydawnictwo Kurhaus, Warszawa 2015; Ch. Espinoza: *Milenialsi w pracy*, Wydawnictwo Studio EMKA, Warszawa 2016.

[2] Zob. statystyki dot. bezrobocia rejestrowanego, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/>, dostęp 29.08.2016 r. oraz referat J. Jóźwiak i I. Kotowskiej: *Przewidywane zmiany liczby i struktury wieku ludności w Polsce do 2035 r. i ich skutki ekonomiczne*, Narodowa Rada Rozwoju, <https://www.prezydent.pl/download/gfx/.../jozwiak-kotowska.referat.pdf>, dostęp 29.08.2016 r.

[3] A. Koźmiński: *Wkład zarządzania we wzrost gospodarczy w krajach transformacji systemowej*, [w:] G. Kołodko (red.): *Zarządzanie i polityka gospodarcza dla rozwoju*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2014.

jest swoistym pilotażem, umożliwiającym pogłębienie badań w omawianym zakresie.

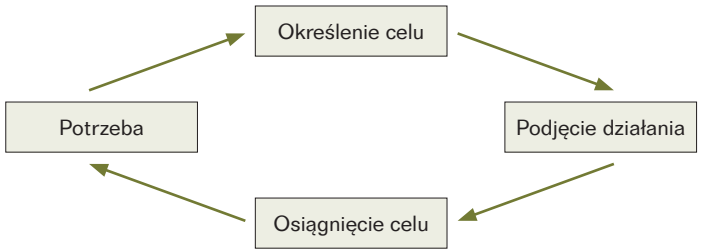
Autorzy wychodzą od opisu pojęcia motywacji, podkreślając jego istotność dla prawidłowego funkcjonowania pracowników w każdej organizacji. Następnie analizują specyfikę problemu motywacji w organizacjach sektora publicznego, by przejść do analizy ustawodawstwa i regulacji wewnętrznych w badanych jednostkach samorządu terytorialnego (JST) w celu naświetlenia problematyki dotyczącej zagadnienia motywacji w ramach systemu zarządzania zasobami ludzkimi. Artykuł kończą wnioski systemowe, opierające się na zestawieniu rozważań teoretycznych z otoczeniem regulacyjnym w badanych jednostkach samorządu terytorialnego, zawierające propozycje konkretnych działań.

Pojęcie motywacji i systemu motywacyjnego – przegląd głównych teorii

Organizacja to z definicji grupa ludzi lub państw, mających ustaloną strukturę i działających razem, aby osiągnąć wspólne cele. Wysoki poziom efektów działalności organizacji można uzyskać jedynie wówczas, gdy jej członkowie są odpowiednio zmotywowani do realizacji postawionych im zadań. Istnieje wiele definicji motywacji. Według Janusza Reykowskiego, motywacja to „ogół motywów, a motyw to przyczyna, dla której człowiek zachowuje się w określony sposób”[4]. Michael Armstrong z kolei określa motywację jako „zachowanie ukierunkowane na cel”[5], wyróżniając przy tym cztery elementy procesu motywacji: potrzebę, określenie celu, podjęcie działania i osiągnięcie celu. Model ten opiera się na założeniu, że motywacja inicjowana jest przez rozpoznaną potrzebę, którą jednostka pragnie zaspokoić przez realizację postawionego sobie celu.

Istotne znaczenie niezaspokojonej potrzeby jako kluczowego elementu motywacji do działania podkreślają twórcy teorii treści, między innymi Abraham Maslow, Clayton Alderfer i David McClelland.

Rysunek 1. **Proces motywacji według M. Armstronga**



Źródło: M. Armstrong: *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005, s. 212.

[4] J. Reykowski: *Motywacja. Podstawy prospołeczne a motywacja*, Polskie Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1979, s. 68.
[5] M. Armstrong: *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005, s. 212.

Odrzucili oni charakterystyczne dla instrumentalnej teorii motywacji stanowisko, że ludzie pracują głównie dla pieniędzy i próbowali wykazać, iż istnieją również inne motywatory, które mogą inicjować ludzkie działania. Fundamentem teorii treści była słynna hierarchia potrzeb, przedstawiona przez A. Maslowa w artykule naukowym pt. „A Theory of Human Motivation" w 1943 r. Autor podzielił ludzkie potrzeby na pięć podstawowych kategorii, określając ponadto ich miejsce w hierarchii. Poczynając od najniższego szczebla, są to: potrzeby fizjologiczne, potrzeba bezpieczeństwa, potrzeby społeczne, potrzeba uznania, potrzeba samorealizacji. Maslow podkreślał, że potrzeby wyższego rzędu w hierarchii pojawiają się jedynie wówczas, gdy zaspokojone są potrzeby niższego rzędu. Zaspokojona potrzeba przestaje motywować do działania, lecz zasada ta, według Maslowa, nie ma zastosowania do kategorii znajdujących się najwyżej w hierarchii, zwłaszcza do potrzeb samorealizacji, które po zaspokojeniu nie wygasają, lecz wzmacniają się[6].

Koncepcja jednolitej dla ogółu ludzi hierarchii potrzeb Maslowa była krytykowana za brak uwzględnienia kontekstu kulturowego i organizacyjnego, w jakim funkcjonują społeczeństwa. Naprzeciw temu problemowi wyszli C. Alderfer i D. McClelland, którzy niezależnie przedstawili własne teorie, podkreślające szczególną rolę niezaspokojonej potrzeby w procesie motywacji do działania, cechujące się jednak większą uniwersalnością. Teoria Alderfera, zwana również teorią ERG (od pierwszych liter kategorii potrzeb), obejmowała hierarchię składającą się z trzech rodzajów potrzeb: potrzeby egzystencji (*existence needs*), potrzeby integracji (*relatedness needs*) i potrzeby rozwoju (*growth needs*). Alderfer, w odróżnieniu od Maslowa, dopuszczał możliwość jednoczesnego oddziaływania na motywację człowieka przez potrzeby znajdujące się w różnych kategoriach. Ponadto wprowadził w swojej koncepcji pojęcia frustracji i regresji, które dotyczą sytuacji sięgania po niższe potrzeby (regresja) w wyniku frustracji z powodu niemożności zaspokojenia potrzeb wyższego rzędu. McClelland również podzielił ludzkie potrzeby na trzy kategorie – potrzeba władzy, potrzeba afiliacji, potrzeba osiągnięć. Autor podkreślał szczególną rolę tej ostatniej, twierdząc, że stanowi ona jeden z najsilniejszych motywów do pracy. McClelland oparł swoją teorię na przekonaniu, że struktura pragnień człowieka determinowana jest przez środowisko, w którym żyje oraz doświadczenia zdobyte w trakcie dzieciństwa, tym samym proporcje potrzeb zawartych w wymienionych kategoriach zmieniają się w zależności od środowiska kulturowego[7].

Teorie treści koncentrują się w głównej mierze na zrozumieniu czynników powodujących w ludziach chęć działania, lecz nie określają sposobu motywowania ludzi

[6] M. Mazur: *Motywowanie pracowników jako istotny element zarządzania organizacją* [w:] „Nauki Społeczne", nr 2(8)/2013, s. 163-165.

[7] Materiały na szkolenie *Zarządzanie zasobami ludzkimi w urzędzie administracji rządowej – jak motywować i zatrzymać najlepszych pracowników*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 2010 r.

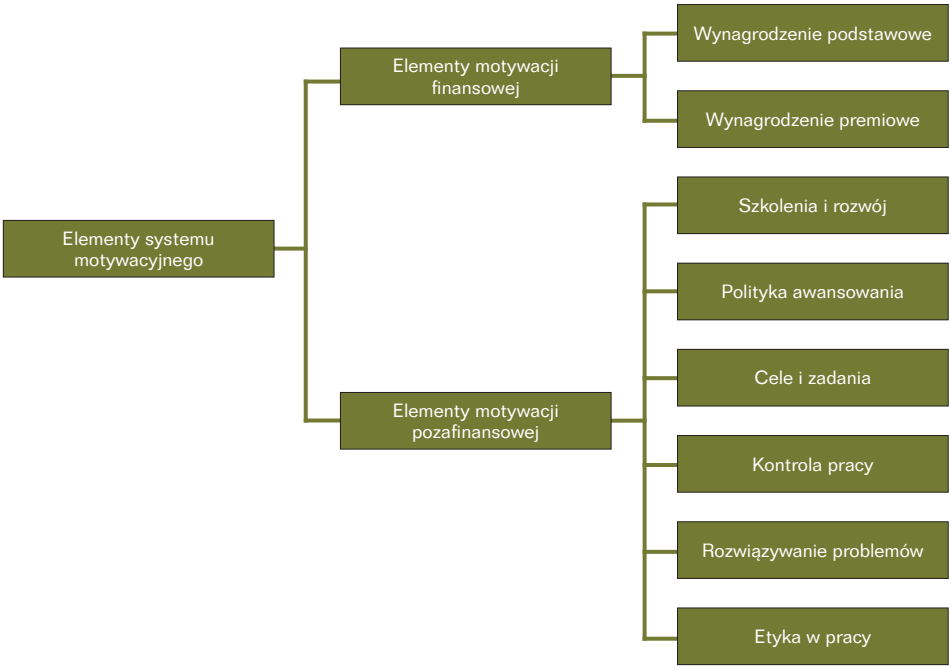
do osiągania założonych celów. W naukach o organizacji i zarządzaniu teorie odpowiadające na pytanie – „jak się motywuje?" nazywane są teoriami procesu. Źródłem ich powstania jest teoria oczekiwań (*expectancy theory*) stworzona przez amerykańskiego psychologa Victora Vrooma[8], zakładająca, że działania ludzi determinowane są przez wartości, które mogą osiągnąć dzięki swojej pracy. Ponadto, jednostki przy wyborze określonego sposobu postępowania uwzględniają stopień prawdopodobieństwa odniesienia sukcesu. Innymi słowy, w przypadku gdy pracownik uważa, że najbardziej skutecznym sposobem realizacji celu jest wydajna praca, jego produktywność będzie wysoka. Jeśli natomiast istnieją inne, bardziej efektywne sposoby osiągnięcia pożądanej wartości, na przykład rozwijanie nieformalnych powiązań czy poszukiwanie znajomości z wpływowymi osobami, pracownicy wybiorą właśnie tę ścieżkę postępowania[9].

Do kategorii teorii procesu, oprócz teorii oczekiwań, zalicza się również teorię celu oraz teorię sprawiedliwości. Pierwsza z nich, opracowana przez Gary'ego Lathmana, kładzie szczególny nacisk na ustalanie pracownikom szczegółowych celów i zadań oraz konieczność przekazywania informacji zwrotnej na temat ich realizacji. Dobrą praktyką jest również włączanie pracowników do procesu wyznaczania celów, zwłaszcza wówczas, gdy są one trudne. Takie postępowanie ma wspierać jednostki w określaniu właściwych kierunków działania, natomiast informacja zwrotna jest niezbędna do ewentualnej zmiany strategii jeżeli aktualnie realizowana nie przynosi zamierzonych efektów. Teoria sprawiedliwości Stacy'ego Adamsa dowodzi natomiast, że pracownicy przykładają szczególną wagę do tego, w jaki sposób są traktowani w porównaniu z innymi, biorąc pod uwagę stosunek nakładów pracy do wartości, jakie w zamian otrzymują. Teoria ta zakłada, że ludzie odczuwają silną motywację w sytuacji gdy oceniają, że są traktowani sprawiedliwie[10].

Ogólny przegląd teorii motywacji pozwala na wyciągnięcie interesujących wniosków. Kierownicy w każdej organizacji powinni tworzyć takie warunki, aby pracownicy wykonywali swoje zadania z największą możliwą efektywnością. Bardzo ważne jest zapewnienie im możliwości pełnego wykorzystania ich umiejętności i talentów oraz stworzenie systemu motywacyjnego uwzględniającego nie tylko bodźce finansowe, ale również pozafinansowe. Bazując na wcześniejszych rozważaniach, jako elementy motywacji pozafinansowej można wyróżnić między innymi szkolenia i rozwój (zgodnie z akcentowaną przez McClellanda potrzebą osiągnięć), przejrzystą politykę awansu (zgodnie z teorią sprawiedliwości), precyzyjnie określone cele i zadania, kontrolę pracy (informacja zwrotna), rozwiązywanie problemów pracowniczych oraz etykę pracowniczą. Podział ten przedstawia rysunek 2, s. 127.

[8] Teoria oczekiwań była później rozwijana przez L.W. Portera i E. Lawlera.
[9] J. Penc: *Motywowanie w zarządzaniu*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 2000, s. 159-163.
[10] M. Armstrong: *Zarządzanie zasobami…*, op.cit., s. 216-217

Rysunek 2. **Elementy systemu motywacyjnego**



Źródło: Opracowanie własne.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na badania dotyczące elementów finansowych i niefinansowych systemów motywacyjnych zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym. Agnieszka Krzętowska oraz Andrzej Jagodziński w artykule pt. „Pozapłacowe elementy motywowania pracowników w świetle badań" przedstawili wyniki ankiety dotyczącej motywatorów pozapłacowych w organizacjach działający w zróżnicowanych branżach. Co istotne, motywatory uznawane w badaniach za najskuteczniejsze, w praktyce najczęściej występowały sporadycznie bądź nigdy. Dla przykładu, dopłaty do studiów występowały sporadycznie bądź nigdy u 76,1% respondentów, urlop szkoleniowy – 71,4%, możliwość wpływania na kluczowe decyzje firmy – 64,5%, możliwość awansu – 61,7%, budowanie ścieżki kariery pracowników – 62,9% oraz nienormowany czas pracy – 61,1%[11].

[11] A. Krzętowska, A. Jagodziński: *Pozapłacowe elementy motywowania pracowników w świetle badań*, [w:] „Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku. Nauki Społeczne", t. XXI, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Płocku, Płock 2015.

Biorąc pod uwagę finansowe elementy systemu motywacyjnego, badania Marka Matejuna i Małgorzaty Szulc wskazują, że w jednej z organizacji sektora publicznego największą siłę oddziaływania na motywację pracownika mają takie elementy, jak dodatkowe wynagrodzenie za godziny nadliczbowe czy dodatki funkcyjne[12]. Jeżeli chodzi jednak o ocenę przez pracowników poszczególnych elementów systemu motywacyjnego, badania Małgorzaty Smolarek i Joanny Dzieńdziory wskazują na stosunkowo sceptyczną ocenę polityki szkoleniowej i szans rozwoju kariery zawodowej oraz negatywną ocenę całego systemu motywacyjnego funkcjonującego w danej organizacji sektora publicznego[13].

Motywacja w sektorze publicznym jako element ZZL

Omawiając zagadnienie motywacji w sektorze publicznym, nie sposób najpierw nie wspomnieć o teorii *public service motivation* – PSM, która zakłada, że motywacją dla pracowników administracji jest służba publiczna sama w sobie. Zgodnie z tą teorią, zatrudnieni w sektorze publicznym kierują się patriotyzmem oraz chęcią działania na rzecz sprawiedliwości społecznej. Idea PSM rozumiana w tak wąskim zakresie może budzić pewne kontrowersje, natomiast przyglądając się strukturze motywatorów pracowników administracji publicznej, można dojść do wniosku, że nie dominuje wśród nich czynnik finansowy[14], co potwierdzają między innymi badania przeprowadzane przez agencję PBS[15]. Warto jednak podkreślić w tym przypadku, że taki rodzaj motywacji wynika bardziej z indywidualnych potrzeb ludzkich oraz regulacji centralnych, niż z postaw kierowników w administracji publicznej.

Klasycznym modelem motywowania pracowników w sektorze publicznym jest model Bradley'a E. Wrighta. Zakłada on, że wybór sektora zatrudnienia wynika z określonych motywów, które z kolei mają wpływ na satysfakcję oraz motywację do pracy.

System motywacyjny w administracji publicznej pojawia się wraz z ideą nowego zarządzania publicznego (ang. *new public management* – NPM), która zakłada przejście z biurokratycznego modelu funkcjonowania administracji publicznej do modelu menedżerskiego, opierającego się na wykorzystaniu metod zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym. Od lat trzydziestych XX wieku tradycyjny model administrowania poddawany był krytyce. Przeciwnicy tego modelu podkreślali głównie brak jego efektywności, co wiązało się ze zwiększonymi wydatkami publicznymi – aby osiągnąć założony cel

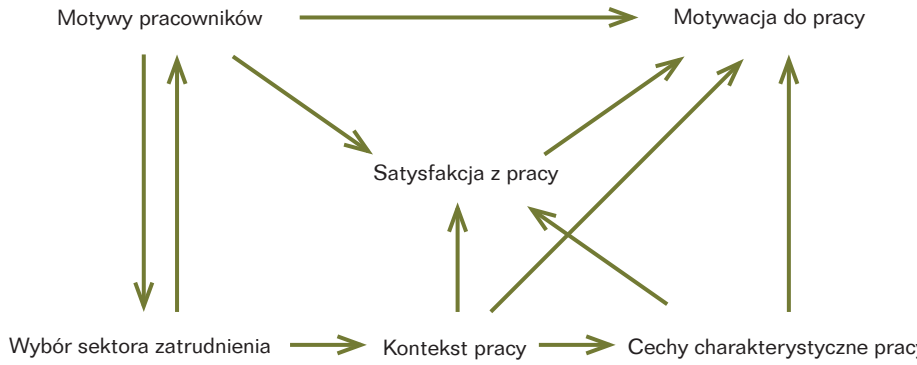
[12] Zob. M. Matejun, M. Szulc: *Motywacyjna rola systemu wynagrodzeń w administracji publicznej na przykładzie urzędów skarbowych*, [w:] J.P. Lendzion, A. Stankiewicz-Mróz: *Koncepcja Work-Life Balance a kierunki rozwoju funkcji personalnej*, Wydawnictwo Media Press, Łódź 2009, s. 123-136.

[13] M. Smolarek, J. Dzieńdziora: *Czynniki motywacji podnoszące morale pracowników*, „Zeszyty Naukowe WSH" nr 2/2014, s. 155-165.

[14] W. Zieliński: *Kierunki zmian systemu zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi" nr 3-4/2011, Wydawnictwo IPiSS, s. 35.

[15] Zob. np. *Badanie dotyczące motywacji członków korpusu służby cywilnej oraz komunikacji wewnętrznej w służbie cywilnej*, PBS, Sopot 2005 r.

Rysunek 3. **Model motywowania pracowników w sektorze publicznym według B.E. Wrighta**



Źródło: B.E. Wright: *Public-Sector Work Motivation. A Review of the Current Literature and a Revised Conceptual Model*, „Journal of the Public Administration Research and Theory", t. 11, nr 4/2001, s. 562.

przy niskiej efektywności pracy, wymagane są większe nakłady[16]. Reformy NPM dotyczą wszystkich zagadnień zarządzania, w tym obszaru zarządzania zasobami ludzkimi. Nowe zarządzanie publiczne w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi zakłada między innymi: zmiany w strukturze i kulturze organizacji, menedżerski sposób zarządzania, elastyczne zarządzanie personelem[17]. Bezpośrednie zastosowanie nowoczesnych form zarządzania w sektorze publicznym w wielu wypadkach może okazać się jednak nieskuteczne ze względu na specyfikę jego działalności. Jednostki administracji publicznej realizują zadania społeczne i niejednokrotnie działalność ta ma charakter niedochodowy. Ludwik von Mises, w swojej klasycznej pracy na temat biurokracji i administracji podkreślił ten problem, wspominając, że „inżynieria zarządzania jest uwarunkowana dostępnością metody rachunku. Taka metoda istnieje w biznesie nastawionym na zysk. Tutaj najwyższą regułą jest bilans zysków i strat. Natomiast problemem zarządzania biurokratycznego jest właśnie brak jakiejkolwiek metody rachunku […]. Wszelako w sferze działań rządu rezultaty nie posiadają ceny na rynku. Nie mogą być ani kupione, ani sprzedane"[18]. Konsekwencją tego faktu jest uznaniowość oceny każdego urzędnika, którą w praktyce niezwykle

[16] M. Sidor-Rządkowska: *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 15.
[17] K. Marchewka-Bartkowiak: *Nowe zarządzanie publiczne,* „Infos" nr 18(178)/2014, Biuro Analiz Sejmowych, s. 1-2.
[18] L. von Mises: *Biurokracja*, Instytut Liberalno-Konserwatywny Fijorr Publishing Co., Lublin–Chicago–Warszawa 2005, s. 63.

trudno zniwelować lub opisać kryteriami zbliżonymi do obiektywnych. George T. Milkovich i Jerry M. Newman określają ten problem jako *best practices vs. best fit* (najlepsze praktyki kontra najlepsze dopasowanie)[19].

Pomimo istotnych różnic w celach i zadaniach między sektorem prywatnym a publicznym, szereg krajów odnosi sukcesy w rozwijaniu systemów motywacyjnych w administracji publicznej. Warto w tym miejscu podkreślić zwłaszcza politykę dotyczącą czasu pracy wprowadzoną w szwedzkim systemie centralnej administracji rządowej, która ukierunkowana jest na elastyczne dostosowywanie godzin pracy do potrzeb operacyjnych, uwzględnia przy tym indywidualne preferencje poszczególnych pracowników. Podobne rozwiązanie zastosowane zostało w Federalnym Urzędzie ds. Administracji Publicznej w Niemczech (niem. *Bundesvervaltungsamt* – BVA), gdzie wprowadzono tak zwany elastyczny czas pracy w zespole (niem. *flexible Arbeitszeit im Team"* – FAZIT), który jest uważany za jeden z elementów systemu motywacyjnego, wspierający samodzielność w miejscu pracy[20]. W Polsce również można dostrzec, że wraz z ewolucją ZZL w służbie cywilnej, coraz większą wagę przykłada się do zagadnienia motywacji w pracy. Usprawnienie narzędzi zarządzania zasobami ludzkimi, w tym mechanizmów motywacji i systemu wynagrodzeń w administracji rządowej, zakłada między innymi strategia „Sprawne państwo 2020", która wpisuje się w nowy model zarządzania rozwojem kraju. Wdrożenie tej strategii ma na celu „zapewnienie profesjonalnych kadr administracji publicznej, podniesienie kompetencji pracowników, określenie indywidualnych ścieżek kariery zawodowej pracowników, usprawnienie systemów/mechanizmów motywacyjnych, zwiększenie zaangażowania urzędników w wykonywanie powierzonych zadań oraz poprawę komunikatywności i sposobu przekazywania klientom odpowiednich informacji"[21]. Kolejnym ważnym dokumentem był projekt „Strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej", w którym podkreślano konieczność wspierania rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej, między innymi przez wdrażanie indywidualnych programów rozwoju zawodowego pracowników, tworzenie skutecznych mechanizmów motywacji i systemu wynagrodzeń, monitorowanie poziomu wynagrodzeń w służbie cywilnej, a także pozafinansowe motywowanie do pracy w służbie cywilnej[22].

Zarządzanie zasobami ludzkimi w JST – podstawowe regulacje

Omawiając kwestie związane z zarządzaniem zasobami ludzkimi w samorządzie terytorialnym, warto wskazać ramy

[19] G.T. Milkovich, J.M. Newman: *Compensation*, wydanie 9., Wydawnictwo McGraw-Hill, Nowy Jork 2008, s. 48-49.
[20] *Narzędzia motywacyjne w służbie cywilnej. Podręcznik dobrych praktyk (Finlandia, Niemcy, Szwecja)*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.
[21] Uchwała nr 17 Rady Ministrów z 12.02.2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne państwo 2020".
[22] *Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej do 2020 roku*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, <https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/szzl_2013.09.20.pdf>, dostęp 29.08.2016 r.

prawne, które dla wykonywania funkcji zarządzania określił ustawodawca. Należy zaznaczyć, że tematem artykułu nie są zagadnienia związane z prawnym umocowaniem pracowników samorządowych czy też ich sytuacją jako pracowników w rozumieniu przepisów Prawa pracy. Celem tego rozdziału jest zatem omówienie jedynie tych przepisów wynikających z aktów prawnych obowiązujących wszystkich pracowników samorządowych oraz same JST, które mają konsekwencje dla analizy zawartej w dalszej części artykułu, a więc podstawowych elementów ZZL uwzględnionych przez ustawodawcę, wraz z elementami systemów motywacyjnych, które można dostrzec w przedmiotowych przepisach.

Do najważniejszych przepisów prawa powszechnie obowiązującego w omawianym zakresie należy ustawa z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych[23], która jest aktualną regulacją materii funkcjonowania pracowników samorządowych[24] (wcześniej obowiązujący akt prawny, tj. ustawa z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych[25], przestał obowiązywać w momencie wejścia w życie nowych przepisów, tj. z dniem 1 stycznia 2009 r.). Przyjęcie nowej ustawy o pracownikach samorządowych było następstwem koncepcji – zrealizowanej jedynie częściowo – aby wprowadzić w JST w zakresie zarządzania kadrami uregulowania podobne do funkcjonujących w służbie cywilnej, a więc między innymi ograniczyć podstawę prawną nawiązywania stosunku pracy do wyboru i mianowania czy zastąpienia sekretarzy dyrektorami urzędów[26]. Zdaniem Huberta Izdebskiego, „ustawa o pracownikach samorządowych, zawierając w granicach wynikających ze specyfiki zatrudnienia w samorządzie, rozwiązania odpowiadające usc [ustawie o służbie cywilnej – przyp. H.C. i K.M.], odnoszącej się do urzędów administracji rządowej, ups usunęła w znacznym stopniu wady i braki dotychczasowego ustawodawstwa"[27].

Wprowadzenie nowych regulacji w zakresie zarządzania kadrami w jednostkach samorządu terytorialnego uzasadniane było tym, że niejasny stan prawny oraz liczne nowelizacje poprzedniej ustawy doprowadziły do braku przejrzystości jej funkcjonowania, a przez to utrudniały skuteczne zarządzanie. Ponadto podawano inne powody, takie jak brak efektywnego systemu płacowego dla JST, brak regulacji dotyczących podnoszenia kwalifikacji zawodowych i dokształcania czy też brak wystandaryzowanego modelu podstawowych instytucji zarządzania zasobami ludzkimi[28].

Ustawa o pracownikach samorządowych zawiera szereg regulacji dotyczących

[23] Dz.U. z 2016 r. poz. 902; dalej: „ups".

[24] Ustawa o pracownikach samorządowych jest rodzajem pragmatyki służbowej i stanowi regulację szczególną w sprawach pracowniczych pracowników samorządowych. Zgodnie z art. 43 ust. 1, w sprawach w niej uregulowanych stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z 26.06.1924 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2014 r. poz. 1502, ze zm.)

[25] Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1593, ze zm.

[26] H. Izdebski: *Samorząd terytorialny. Podstawy działalności i ustroju*, Warszawa 2014, Wydawnictwo LexisNexis, s. 291.

[27] Jw., s. 292.

[28] W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz: *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Oficyna 2010.

funkcjonowania tychże pracowników, w szczególności kwestie związane z podstawą ich zatrudniania, wykonywaniem czynności w sprawach z zakresu prawa pracy, nawiązania stosunku pracy, wymogiem składania oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej czy majątkowych.

Ustawodawca wprowadził także w ups wymogi dotyczące funkcjonowania pracownika samorządowego, które są istotne z uwagi na kwestie motywacji (mogą być elementami systemu motywacyjnego lub czynnikami od niego zależnymi). Artykuł 27 ups wprowadza obowiązek przeprowadzania oceny kwalifikacyjnej pracownika samorządowego zatrudnionego na stanowisku urzędniczym. Ocena ta musi być dokonywana na piśmie przez bezpośredniego przełożonego, nie rzadziej niż raz na 2 lata i nie częściej niż raz na 6 miesięcy. Przedmiotem oceny jest wywiązywanie się przez pracownika samorządowego z obowiązków wynikających z zakresu czynności na zajmowanym stanowisku, podstawowych obowiązków pracowniczych pracownika samorządowego oraz obowiązku sumiennego i starannego wykonywania poleceń przełożonego (art. 24 i 25 ust. 1 ups). Ustawodawca przewiduje także (art. 29 ups) uczestnictwo pracowników samorządowych w różnych formach podnoszenia wiedzy i kwalifikacji zawodowych oraz zabezpieczenie środków w planach finansowych JST na ten cel. Ponadto, dla pracownika zajmującego stanowisko urzędnicze (podejmującego pracę na tym stanowisku po raz pierwszy) przewidziana jest również służba przygotowawcza, od której jednak kierownik jednostki może go zwolnić na wniosek osoby kierującej komórką organizacyjną, w której pracownik jest zatrudniony, pod warunkiem jednak, że urzędnik ten posiada wiedzę i umiejętności umożliwiające należyte wykonywanie obowiązków służbowych (art. 19 reguluje kwestie dotyczące służby przygotowawczej).

Artykuł 36 ups reguluje podstawowe zasady wynagradzania pracownika samorządowego, w tym kwestie wynagrodzenia zasadniczego, dodatku za wieloletnią pracę, nagrody jubileuszowej, odprawy emerytalnej oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego, możliwości przyznania dodatku specjalnego, funkcyjnego czy nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej. Z kolei art. 37 stanowi, że Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia określi ramy formalne dotyczące wykazu stanowisk w JST, wymagań kwalifikacyjnych, warunków i sposobu wynagradzania pracowników samorządowych, a także zasady przyznawania dodatkowych świadczeń, o których mowa w art. 36 ust. 2-5 ups. Należy zaznaczyć, że omawiana ustawa zawiera wymóg wprowadzenia przez pracodawcę regulaminu wynagradzania pracowników samorządowych oraz regulaminu pracy danej jednostki (art. 39 ust. 1 i 2 oraz art. 42 ust. 1 ups).

Istotny dla dalszych rozważań jest fakt, że większość regulacji dotyczących zarządzania zasobami ludzkimi w JST została wprowadzona przez poszczególne samorządy aktami prawa wewnętrznego. Konsekwencją tego jest jednak pewna niejednolitość owych unormowań oraz brak ogólnie funkcjonujących standardów ZZL wśród wszystkich samorządów, bowiem ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie do ups treści określających jedynie

zagadnienia z dziedziny tak zwanego twardego HR[29], niezbędnych z uwagi na potrzebę standaryzacji statusu pracowników samorządowych w skali kraju, pozostawiając jednocześnie – w sposób dorozumiany – jednostkom samorządu terytorialnego dużą dowolność w kształtowaniu innych uregulowań[30]. Zdaniem niektórych badaczy tematu motywacji w administracji publicznej, nie jest to rozwiązanie korzystne dla jakości zarządzania. Postulują oni możliwie daleko idące „zharmonizowanie przepisów dotyczących nie tylko motywowania pracowników w administracji samorządowej z rozwiązaniami funkcjonującymi w służbie cywilnej, ale i w całej administracji publicznej. Najlepszym rozwiązaniem byłoby zamieszczenie większości zapisów w jednej ustawie. Celowe wydaje się również wprowadzenie zapisu obligującego urzędy miast i gmin do posiadania systemu motywacyjnego – być może powiązanego z systemem okresowych ocen pracowników"[31]. Ocena ta wydaje się uzasadniona, bowiem trudno znaleźć argument merytoryczny, który przemawiałby za różnicowaniem tych struktur.

Jednostki samorządu terytorialnego stoją obecnie przed koniecznością połączenia wszelkich narzędzi określonych przez ustawodawcę oraz wprowadzenia własnych, obowiązujących jedynie w oznaczonej JST regulacji celem stworzenia spójnego systemu zarządzania zasobami ludzkimi. Być może najważniejszym wnioskiem z przeprowadzonego badania jest stwierdzenie, że w analizowanych JST brakuje dokumentów regulujących problematykę motywacji w systemie ZZL. Jednak niektóre z badanych podmiotów wypracowały pewne elementy, które mogą stanowić podstawę spójnego systemu motywacyjnego, biorącego pod uwagę specyfikę danej organizacji, lub są istotne z punktu widzenia ZZL i mogą w niewielkim stopniu stanowić próbę wypełnienia luki powstałej między funkcjonującymi systemami ZZL a problematyką motywowania pracowników.

W celu opisania procesów funkcjonujących w badanych jednostkach samorządu terytorialnego autorzy przedstawią najbardziej interesujące modele o charakterze funkcjonalnym. Należy przy tym zaznaczyć, że badanie ma charakter pilotażowy i nie pozwala na gruntowną ocenę zjawiska.

W jednym z urzędów miast zastosowano kompleksowy model kompetencyjny. Zasługuje on na uwagę, gdyż w sposób pełny opisuje kompetencje pracownika konieczne na danym stanowisku, uwzględniając przy tym specyfikę pracy. Wprowadzenie modelu motywowane jest zespoleniem wszelkich dostępnych narzędzi zarządzania zasobami ludzkimi oraz spójnym rozwojem kadr. Wyróżniono w nim trzy kategorie kompetencji: wspólne, specjalistyczne oraz kierownicze – wraz z opisaniem każdej grupy kilkoma

[29] Skrót HR pochodzi od angielskiego *human resources* – zasoby ludzkie.

[30] Należy przez to rozumieć, że znaczna część zagadnień oraz procesów związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi w JST jest możliwa do uregulowania na poziomie tychże jednostek.

[31] P. Lenik: *Modelowanie motywacyjnego systemu pozapłacowego w polskiej administracji samorządowej*, http://www.piotrlenik.pl/downloads/modelowanie-motywacyjnego-systemu-pozaplacowego-w-polskiej-administracji-samorzadowej.pdf, 29.08.2016 r.

konkretnymi kompetencjami, łącznie jest ich osiem. Model kompetencyjny połączony jest z oceną kwalifikacyjną pracowników. Kompetencje wspólne pracowników to: skuteczna komunikacja, sumienność, planowanie i organizowanie pracy. Kompetencje specjalistyczne, jest ich pięć – wybiera i opisuje bezpośredni przełożony, biorąc pod uwagę specyfikę i rodzaj zadań wykonywanych na danym stanowisku pracy. Kompetencje kierownicze dla kierowników tak zwanych liniowych to: zarządzanie personelem oraz podejmowanie decyzji; dla zarządzających wyższego szczebla dochodzi do tego kompetencja strategicznego myślenia. Warto nadmienić, że każda z wymienionych kompetencji jest precyzyjnie podzielona na aspekty, a każdy z nich opisany jest na pięciu poziomach jakości. Model kompetencyjny ponadto musi współgrać z zakresem czynności dla danego stanowiska pracy i jest do niego przypisany. Narzędzie to pozwala bezpośredniemu przełożonemu na pełniejszą ocenę kwalifikacyjną pracownika oraz wykreowanie informacji zwrotnej o zdecydowanie wyższej wartości. Trzeba podkreślić, że wprowadza ono swoistą „pewność" oraz jasność dla członków organizacji, bowiem pracodawca precyzyjnie komunikuje, jakie są jego oczekiwania dotyczące konkretnej kompetencji istotnej na danym stanowisku pracy.

Innym dokumentem, który zasługuje na szczególną uwagę i opisanie, jest wprowadzenie „księgi systemu zarządzania" w urzędzie miasta. Księga ta w sposób precyzyjny definiuje poszczególne procesy zarządcze, a jednym z nich są zasoby i środki. Warto podkreślić, że działania tego urzędu prowadzone są na podstawie standardu *investors in people*. Księga opisuje precyzyjnie wszelkie stopnie i procesy związane z zarządzaniem zasobami ludzkimi, wraz z istotnymi aktami prawnymi. Interesujące jest wprowadzenie procesu planowania szkoleń indywidualnych oraz oddzielenie ich od szkoleń grupowych. Ponadto w urzędzie tworzone są programy i plany rozwoju zawodowego, które podlegają ocenie działań rozwojowych, a ocena ta służy ustaleniu stopnia skuteczności w osiąganiu celów. Każdy z wydziałów urzędu przekazuje do komórki odpowiedzialnej za ZZL raport, którego przedmiotem są działania w sferze rozwoju zawodowego. Zbiorczy dokument przekazywany jest menadżerom najwyższego szczebla. Należy stwierdzić, że opisana praktyka nie jest standardem w administracji samorządowej.

Warto zwrócić uwagę, że niektóre urzędy JST zauważają potrzebę wprowadzania różnego rodzaju dokumentów akcentujących wartości, które muszą obowiązywać wszystkich członków zespołu w danej organizacji, często mających charakter kodeksów etyki, określających ogólne ramy odpowiedzialności etycznej pracowników urzędu. Ponadto w kilku urzędach, w celu przeciwdziałania patologiom w miejscu pracy, wprowadzono dokumenty dotyczące polityki antymobbingowej, których celem jest wyeliminowanie źródeł mobbingu w procesie pracy oraz wspieranie działań sprzyjających budowaniu pozytywnych relacji między pracownikami.

Niektóre z samorządów, widząc potrzebę holistycznego systemu zarządzania zasobami ludzkimi, są w trakcie opracowywania odpowiednich dokumentów, w których przywiązuje się szczególną uwagę do

unormowania kwestii związanych z systemami motywacyjnymi.

Wnioski

Podsumowując przedmiotowe zagadnienia, można odnieść wrażenie, że ustawodawca położył nacisk wyłącznie na czynniki motywacji finansowej (co ma swoje uzasadnienie z uwagi na konieczność standaryzacji wynagrodzeń dla wszystkich pracowników administracji samorządowej), przy jednoczesnym uwzględnieniu w niewielkim stopniu dorobku nauk o zarządzaniu w zakresie niematerialnych elementów systemu motywacyjnego[32]. Ustawodawca nie uwzględnił także potrzeby istnienia spójnego systemu motywacyjnego na poziomie danej organizacji administracji samorządowej. Jak pisze Małgorzata Ludwikowska, „system motywacji pracowników powinien obejmować wszystkie poziomy firmy i cały cykl życiowy każdego z pracowników w firmie, poczynając od przyjęcia do pracy, a kończąc na zwolnieniu. Elementy skutecznego systemu są wzajemnie powiązane i wzajemnie się uzupełniają. Takie wymagania stawia teoria. Jednak w praktyce często spotykamy się z faktem, że poszczególne elementy nie tworzą spójnego systemu, brakuje ich koordynacji, a czasami są one ze sobą sprzeczne"[33]. Należy również pamiętać o specyficznej strukturze organizacyjnej w administracji samorządowej, która ma wpływ na cały model zarządzania zasobami ludzkimi w JST[34].

Propozycje autorów, będące wnioskami z przeprowadzonego badania oraz przeglądu regulacji i literatury w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi administracji samorządowej, dotyczą dwóch obszarów zarządzania. Z jednej strony, należałoby zobligować samorządy do wprowadzenia jednolitych i spójnych systemów ZZL, obejmujących problematykę systemów motywacyjnych. Z drugiej strony, warto rozważyć możliwość stworzenia księgi dobrych praktyk, w tym spójnych systemów motywacyjnych, na bazie doświadczeń samorządów, które wdrażały rozwiązania w tym zakresie, doświadczeń z zagranicy oraz dorobku nauk o zarządzaniu. Wydaje się, że najbardziej odpowiednimi podmiotami mogącymi sprostać temu zadaniu byłyby związki i organizacje zrzeszające JST. Gwarantowałoby to praktyczność rozwiązań oraz uwzględnienie specyfiki pracy w samorządzie.

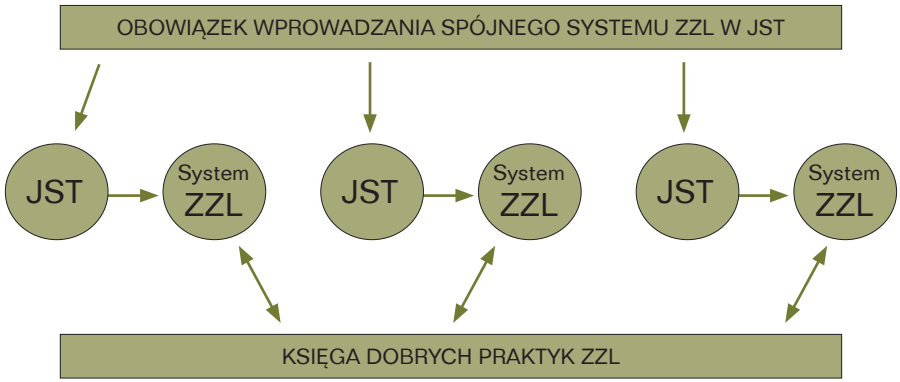
Innym istotnym problemem, z którym sektor publiczny musi się zmierzyć, jest kwestia tak zwanego zarządzania talentami (*talent management*). Zwięźle definiuje się to zagadnienie jako „odkrycie takiego sposobu myślenia i działania pracownika, które jest wyjątkowe w porównaniu z innymi, a jednocześnie możliwe do produktywnego wykorzystania z punktu widzenia interesów całości", pamiętając

[32] Na temat błędów popełnianych w systemie motywacji pracowników zob. M. Ludwikowska: *Błędy popełniane w systemie motywacji pracowników*, [w:] Acta Universitatis Nicolai Copernici, Zarządzanie XXXIX – zeszyt 407, Toruń 2012.

[33] Tamże.

[34] Zob. szerzej badania opisane w: E. Wojciechowski: *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012, s. 147-157.

Rysunek 4. **Koncepcja wprowadzenia jednolitych systemów ZZL w administracji samorządowej**



Źródło: Opracowanie własne.

przy tym, że proces zarządzania talentami polega na identyfikowaniu, pozyskiwaniu, motywowaniu, zatrzymywaniu w organizacji i rozwoju pracownika[35].

Nie można kwestionować potrzeby przyciągania do sektora publicznego najlepszych pracowników. Dyskusja na temat systemów motywacyjnych oraz krytyczna analiza znanych modeli może się przyczynić do opisania optymalnych procesów, które będą zabezpieczały interes organizacji sektora publicznego, a więc podatnika, jednocześnie zwiększając konkurencyjność urzędów jako konkurujących o zasoby pracy – w konsekwencji poprawiając efektywność organizacji. Należy przy tym nieustająco poddawać krytycznej analizie inne modele zarządzania, funkcjonujące w sektorze przedsiębiorstw czy w tak zwanym trzecim sektorze, celem wypracowania nowych modeli i rozwiązań zwiększających efektywność sektora publicznego i jakości kapitału ludzkiego w poszczególnych organizacjach.

HUBERT CICHOCKI
doktorant Akademii Leona Koźmińskiego, urzędnik NIK,
KAMIL MOSER
Zakład Ekonomii, Instytut Nauk Społecznych i Zarządzania Technologiami Politechniki Łódzkiej,
Departament Budżetu i Finansów NIK

Słowa kluczowe: nowe zarządzanie publiczne, motywacja w sektorze publicznym, zarządzanie zasobami ludzkimi, kapitał ludzki, model zarządzania
Key words: new public management, motivation in public sector, human resources management, human capital, management model

[35] A. Pawłowska: *Potencjał społeczny organizacji i strategia personalna,* [w:] J. Bogdanienko, W. Piotrowski (red.): *Zarządzanie. Tradycja i nowoczesność*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2013, s. 343.

Popyt i ceny jako wyzwanie przyszłości przemysłu naftowego

Ropa naftowa w gospodarce światowej – znaczenie dla Polski

Ropa naftowa ma podstawowe znaczenie dla gospodarki światowej jako surowiec energetyczny dostarczający około 32,9% energii pierwotnej oraz jako jeden z najważniejszych surowców dla przemysłu chemicznego. W bilansie energetycznym świata ropa zajęła pierwsze miejsce w latach 60. ubiegłego wieku i pozostaje na nim do dziś, mimo rosnącej roli innych nośników energii i sposobów jej wytwarzania (np. w odnawialnych źródłach energii). Tradycyjnym problemem branży naftowej w Polsce jest brak własnych źródeł zaopatrzenia w surowiec. Działania zaradcze, podejmowane przez spółki (działalność w obszarze poszukiwań i wydobycia węglowodorów – *upstream*), jak dotychczas nie przynoszą zadowalających rezultatów.

SŁAWOMIR GRZELAK

Ropa naftowa jest przede wszystkim surowcem do produkcji paliw (w ujęciu globalnym transport zużywa ok. 65% całości ropy), wytwarzanych w określonych proporcjach w stosunku do pozostałych produktów, z których część ma cechy odpadów wymagających utylizacji.

Znaczenie ropy dla gospodarki światowej uzasadnia ciągłe poszukiwania tego surowca także w najbardziej niedostępnych miejscach. Jego wykorzystanie jest możliwe dzięki utrzymywaniu mocy przetwórczych w przemyśle rafineryjnym, zajmującym się otrzymywaniem finalnych produktów ropopochodnych (w tym paliw) z surowej ropy naftowej.

Na koniec 2015 r. potwierdzone światowe rezerwy ropy kształtowały się na poziomie 239,4 mld ton (1697,6 mld baryłek[1]). Przy światowym dziennym wydobyciu, wynoszącym około 91 670 mln baryłek, szacuje się, że dostępne obecnie

[1] 1 baryłka ropy = ok. 159 l; dalej także: „bbl".

zasoby tego surowca wystarczą na następne 50 lat[2].

Sytuacja na rynkach światowych

Z faktu, że ropa naftowa jest najważniejszym światowym surowcem energetycznym wypływa szereg uwarunkowań, które powodują, że analiza rynku tego surowca jest czynnością skomplikowaną. Znacznych trudności nastręcza zwłaszcza prognozowanie kształtowania się cen ropy, zarówno w krótkiej, jak i w długoterminowej perspektywie. Niepewność dotycząca przyszłego popytu jest sama w sobie przyczyną dużych wahań cen ropy naftowej.

Do najważniejszych czynników mających wpływ na ceny ropy należą uwarunkowania ekonomiczne, polityczne oraz geologiczne, związane z fizycznymi możliwościami dostępu do rozpoznanych złóż. Istotna z tego punktu widzenia jest także działalność inwestycyjna największych światowych spółek wydobywczych, sposób zarządzania przez nie dostępnymi zasobami oraz pozostające w ich dyspozycji technologie wydobycia. Pewien wpływ na rynek ropy, zwłaszcza w perspektywie krótkoterminowej, mają spekulacje na rynkach kapitałowych, wykorzystujące fakty wynikające z bieżących wydarzeń – wojny, przewroty polityczne, a także strategie portfelowe powiązane z rynkami surowcowymi czy kontrakty typu *futures*[3] lub instrumenty pochodne – opcje, swapy. Zależności technologiczne powodują ścisłe uzależnienie rynku ropy naftowej i rynków otrzymywanych z niej produktów, co z kolei powoduje że ceny ropy są uzależnione od stopnia wykorzystania mocy rafineryjnych i stanu zapasów produktów, czyli czynników kształtujących ceny paliw na danych rynkach.

W odniesieniu do czynników ekonomicznych rynek ropy charakteryzuje niska cenowa elastyczność popytu i podaży. Zmiany ceny paliw w niewielkim stopniu oddziałują na zachowania konsumentów, zwłaszcza w sytuacji gdy są one obłożone wysokimi podatkami. Pomimo rozwoju nowych technologii w transporcie (samochody z napędem elektrycznym bądź wodorowym), w dalszym ciągu brakuje substytutów, które mogłyby zastąpić ropę naftową jako podstawowy surowiec do produkcji paliw.

Czynniki polityczne wpływające na ceny ropy są oczywiste, jeżeli wziąć pod uwagę fakt, że ponad 47% światowych rezerw jest umiejscowione na Bliskim Wschodzie, na którym toczą się wojny lub też znajdują się liczne ogniska zapalne przyszłych potencjalnych konfliktów.

Obecną sytuację na rynku ropy naftowej determinują okoliczności takie, jak: spowolnienie tempa rozwoju gospodarki Chin, wykorzystanie technologii szczelinowania w wydobyciu ropy na terenie Stanów Zjednoczonych czy zmniejszenie

[2] *BP Statistical Review of World Energy*, June 2016, <https://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/statistical-review-2016/bp-statistical-review-of-world-energy-2016-full-report.pdf>.

[3] Kontrakt *futures* – umowa zawarta w danym czasie, obejmująca dostawę towaru w określonym terminie w przyszłości, po cenie uzgodnionej podczas zawierania umowy. Obrót kontraktami tego typu odbywa się na zorganizowanych giełdach.

roli kartelu OPEC, przy jednoczesnym maksymalnym wykorzystaniu posiadanych mocy wytwórczych przez niektórych jego członków, na przykład Arabię Saudyjską. Niebagatelną rolę odgrywa także wzrost znaczenia zagadnień związanych z ochroną środowiska, prowadzący do ograniczenia zużycia energii otrzymywanej z ropy naftowej. Charakterystyczne dla rynku ropy jest obecne stopniowe zmniejszanie się popytu na ten surowiec w najbardziej rozwiniętych państwach, przy równoczesnym wzroście w krajach rozwijających się.

Cena ropy naftowej

Surowiec dla przemysłu naftowego, niezależnie od kierunku importu, jest zawsze rozliczany w USD. W ciągu ostatnich pięciu lat światowe ceny ropy wykazują ogólną tendencję zniżkową, co jest związane ze wzrostem jej wydobycia ze złóż łupkowych w Stanach Zjednoczonych i spadkiem zużycia w państwach wysoko rozwiniętych. Maksimum ceny przypadło w tym okresie na 1 marca 2012 r. (128,4 USD za baryłkę), natomiast minimum (27,16 USD za baryłkę) 20 stycznia 2016 roku[4].

Od czerwca 2014 r. ceny ropy na światowych rynkach wyraźnie się obniżyły (przy pewnych przejściowych wahaniach) – z ponad 114 do 50 USD za baryłkę (notowania z 30 sierpnia 2016 r.), to jest o około 57%. W tym samym okresie nastąpiła aprecjacja waluty amerykańskiej o około 23%, co oznacza, że średni realny spadek cen ropy wyniósł ponad 60 USD. Zasadniczą rolę w tej przecenie odegrały: strukturalna nadpodaż ropy naftowej na rynku (według szacunków Międzynarodowej Agencji Energii, nadwyżka sięgała ok. 0,7 mln boe[5]/dobę, tj. 0,7%-0,8% światowego zapotrzebowania), zwiększone ryzyko geopolityczne, odejście od polityki bilansowania globalnego popytu i podaży ropy naftowej przez organizację OPEC oraz wspomniana wyżej aprecjacja waluty amerykańskiej. Pewien wpływ na kształtowanie się zniżkowych tendencji cen ropy ma również pojawienie się niekonwencjonalnych źródeł surowca, takich jak biopaliwa, piaski roponośne. Spadek cen surowca pozwala na redukcję kosztów produkcji oraz podwyższenie prognoz dotyczących marży rafineryjnej, a tym samym zarówno przychodów branży, jak i jej kondycji.

Niektóre analizy wskazują, że zmniejszyła się elastyczność cenowa światowego popytu na ropę, co sprawia że dopiero znaczne spadki cen mogą wywołać stałe zwiększenie zapotrzebowania na ten surowiec. Częściowo sytuacja ta odzwierciedla opóźniony wpływ tak zwanych szoków cenowych w przeszłości, które miały miejsce w latach 70. i 80. ubiegłego wieku. Spowodowały one długofalowe zmniejszenie zapotrzebowania i wzrost efektywności wykorzystania ropy jako surowca energetycznego. Spadki cen, jakie mają miejsce w ostatnim czasie, stanowią pewne odreagowanie popytu po wielu latach rekordowych notowań ropy – efekt ten może być

[4] Źródło: <http://www.bankier.pl/inwestowanie/profile/quote.html?symbol=ROPA>.

[5] Ang. *barrel of oil equivalent* – jednostka energii odpowiadająca ilości energii otrzymywanej z jednej baryłki ropy naftowej; dalej także: „boe".

trwały w dłuższym okresie[6]. Niebagatelną rolę w tym procesie odgrywają również niekorzystne tendencje w światowej gospodarce – na przykład spodziewane spowolnienie wzrostu światowego PKB o 0,2% w latach 2016 i 2017 w porównaniu z wcześniejszymi prognozami od 3,4% w 2016 r. do 3,6% w 2017 roku[7].

Pomimo pewnej poprawy sytuacji w 2015 r., niektóre ośrodki prognostyczne (np. Agencja Fitch) pozostają powściągliwe w formułowaniu optymistycznych przewidywań, wskazując na nadwyżkę mocy produkcyjnych wśród dostawców (np. w najbliższym czasie może nastąpić zwiększenie mocy produkcyjnych w Azji i na Bliskim Wschodzie o więcej niż jeden milion baryłek ropy dziennie) oraz na silną konkurencję ze strony producentów zlokalizowanych w państwach posiadających własne źródła ropy[8]. Istnieją także przewidywania wzrostu eksportu produktów rafineryjnych ze Stanów Zjednoczonych (np. na rynek europejski – głównie oleju napędowego oraz paliwa lotniczego), co może doprowadzić do obniżenia marży rafineryjnej w 2016 r. Są także formułowane obawy, że obserwowana obecnie tendencja zniżkowa cen ropy nie będzie się utrzymywała zbyt długo; na przykład prognoza MFW przewiduje umiarkowany wzrost w latach 2016–2017.

Według firmy konsultingowej WoodMackenzie, w perspektywie do 2017 r. nastąpi silna nadwyżka podaży na rynku benzyn. Przewiduje się umiarkowany wzrost popytu w dłuższej perspektywie (do 2020 r.), ze wskazaniem na czynniki ograniczające, takie jak wzrost efektywności wykorzystania zarówno rafinatów, jak i paliw alternatywnych (np. gazu LPG i gazu LNG). Okres nadpodaży w branży rafineryjnej może się przedłużyć wskutek oddania do użytku trzech nowych rafinerii na Bliskim Wschodzie (Jizan – Arabia Saudyjska, Fujairah – Zjednoczone Emiraty Arabskie, Al Zaur – Kuwejt), a także ustabilizowania sytuacji w Wenezueli.

Zgodnie z ostatnimi prognozami Międzynarodowej Agencji Energetyki, istnieje możliwość pojawienia się deficytu podaży na światowym rynku ropy w wysokości ponad 0,5 mln baryłek dziennie, pod warunkiem zamrożenia wzrostu produkcji przez państwa należące do kartelu OPEC. Dotrzymanie tego warunku jest jednak wątpliwe w związku z dotychczasowymi problemami z wzajemnym porozumieniem się członków kartelu, a także planami zwiększenia wydobycia przez Iran i Irak. Istnieje także możliwość zwiększenia produkcji ropy przez Libię i Nigerię w sytuacji zażegnania konfliktów wewnętrznych nękających te kraje. Wówczas nadal będzie się utrzymywała korzystna dla konsumentów sytuacja nadwyżki podaży na światowym rynku ropy, która może osiągnąć

[6] Międzynarodowa Agencja Energii, *Oil Medium-Term Market Report 2016*, <https://www.iea.org/Textbase/npsum/MTOMR2016sum.pdf>.

[7] Międzynarodowy Fundusz Walutowy, *World Economic Outlook, Update* styczeń 2016 r. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/update/01/>.

[8] G. Ashton: *Analyzing The Current European Refining Industry*, Investopedia, <http://www.investopedia.com/articles/investing/050615/analyzing-current-european-refining-industry.asp>.

poziom około 0,8 mln baryłek dziennie (według MAE)[9].

Koncerny naftowe

W analizie firmy Deloitte[10] zauważono zmniejszającą się rolę zintegrowanych firm naftowych (*integrated oil companies*) – największych prywatnych światowych producentów ropy – na rzecz państwowych firm (*national oil companies*). Szacuje się, że w gestii spółek naftowych kontrolowanych przez państwa znajduje się około 90% światowych rezerw ropy (także przez udziały w międzynarodowych koncernach wydobywczych). Przykładami takich spółek są koncerny chińskie, takie jak: China National Petroleum Corporation (CNPC), CNOOC, Sinopec; rosyjskie: Gazprom i Rosnieft; malezyjski Petronas. Według tego samego źródła, powołującego się na publikację „How Wall Street Is Killing Big Oil"[11], kontrolowane przez państwa azjatyckie spółki naftowe zainwestowały w ciągu ostatnich dwóch lat w innych państwach łączną kwotę około 40 mld USD. Spółki te korzystają z silnego politycznego wsparcia państw, nie zawsze przestrzegając reguł wolnej konkurencji. Świadczy o tym chociażby fakt, że w obliczu spadających cen ropy dokonują one znacznie mniejszych cięć nakładów kapitałowych w porównaniu z prywatnymi koncernami. Plany oszczędnościowe największych prywatnych koncernów naftowych w 2015 r. obejmowały redukcję nakładów kapitałowych o około 13%, natomiast spółki państwowe planowały znacznie mniejsze ograniczenia bądź nawet zwiększenia wydatków – tak było w przypadku Aramco, Abu Dhabi National Oil Company (ADNOC) czy też Kuwait Oil Company[12]. Inną wyraźną tendencją, odnotowaną w raporcie Deloitte, jest zmniejszająca się innowacyjność firm prywatnych, zaś w przypadku firm państwowych sytuacja jest odwrotna (w latach 2012–2014 firmy prywatne wprowadziły 46% przełomowych rozwiązań technologicznych, natomiast szacuje się, że w 2016 r. będą one odpowiedzialne tylko za 36% takich rozwiązań; w firmach państwowych spodziewany jest wzrost do 28% z poziomu 24% w latach 2012–2014)[13].

W konkluzji należy stwierdzić, że pionowo zintegrowane koncerny kontrolowane przez państwa (niekoniecznie demokratyczne) będą odgrywały coraz większą rolę na światowych rynkach ropy, a w konsekwencji na światowych rynkach produktów petrochemicznych. Podmioty te wykazują znaczną odporność na zagrożenia związane ze spadkami cen ropy, natomiast

[9] *Ropie grozi czwarty rok nadwyżki podaży*, Puls Biznesu z 23.08.2016 r., nr 160 (4674).

[10] Deloitte, *Oil and Gas Reality Check 2015, A look at the top issues facing the oil and gas sector*, <http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Energy-and-Resources/gx-er-oil-and-gas-reality-check-2015.pdf#page=5&zoom=auto,-82,104>.

[11] D. Gopinath, YaleGlobal, *How Wall Street Is Killing Big Oil*, 16.10.2014. <http://yaleglobal.yale.edu/content/how-wall-street-killing-big-oil>.

[12] V. Addison, Hart Energy, *Middle East Appears To Be 'Lone Source Of International Strength*, 9.01.2015, <http://www.epmag.com/middle-east-appears-be-lone-source-international-strength-777831#p=full>.

[13] Lloyd's Register Energy, *Oil And Gas Technology Radar 2014*, <http://www.longituderesearch.com/wp-content/uploads/2014/10/The_Lloyd_s_Register_Energy_Oil_And_Gas_Technology_Radar.pdf>.

zgromadzone przez nie zasoby ułatwiają akwizycję graczy o słabszych pozycjach na różnych rynkach. Zaostrzająca się konkurencja na światowych rynkach powoduje, że zarządy spółek naftowych są zmuszone do akceptacji podwyższonych poziomów ryzyka, restrukturyzacji sposobów zarządzania oraz stymulowania innowacyjności. W stosunkowo najlepszej sytuacji znajdują się podmioty dysponujące własnymi źródłami surowca.

Sytuacja na rynku europejskim

Spowolnienie gospodarcze w krajach UE, nadpodaż mocy rafineryjnych, polityka klimatyczna, a także rosnąca konkurencja producentów paliw z Rosji, Bliskiego Wschodu i Stanów Zjednoczonych wywierają od kilku lat presję na europejski sektor rafineryjny. Zapotrzebowanie na paliwa ciekłe w Europie spada nieprzerwanie od 2008 r., na przykład w 2013 r. było niższe niż w 2012 r. o 1,3%. W 2014 r. ta niekorzystna tendencja została nieco zahamowana; w porównaniu na przykład z 2013 r. w państwach Europy Zachodniej zapotrzebowanie na paliwa ciekłe zmniejszyło się zaledwie o 0,3%[14]. W dalszych latach spodziewane są dalsze stopniowe obniżki popytu. Wskaźnik wykorzystania mocy produkcyjnych rafinerii w Europie w 2013 r. wyniósł około 75% i był o 6% niższy niż w 2012 r. Począwszy od 2009 r. producenci zamknęli na terenie Europy wiele rafinerii, o łącznych mocach przerobowych 3,7 mln baryłek dziennie. Wielkość ta może być niewystarczająca, gdyż wiele europejskich rafinerii ma niską rentowność, a ich moce przerobowe są wciąż dość małe. Wysokie ryzyko zamknięcia dotyczy szczególnie małych rafinerii, o niskim poziomie złożoności procesów produkcyjnych, ponieważ zakłady takie wyróżniają się wysokimi jednostkowymi kosztami operacyjnymi. W 2009 r. w państwach Unii Europejskiej funkcjonowało 98 rafinerii, obecnie jest ich 87, a do 2020 r. można się spodziewać dalszego spadku przerobu ropy naftowej na terenie Unii Europejskiej o blisko 30%. Prognoza ta wynika między innymi ze spodziewanego wzrostu kosztów funkcjonowania zakładów rafineryjnych spowodowanego koniecznością ograniczenia emisji CO_2, co będzie skutkowało przeniesieniem tego rodzaju produkcji do państw, w których nie ma takich ograniczeń. Powiększy się natomiast europejski rynek zbytu dla importerów paliw i petrochemikaliów.

Charakterystyka europejskiego rynku produktów naftowych sporządzona przez OPEC[15] wskazuje, że rynek ten cechuje się tak zwaną dieselizacją – czyli znacznym udziałem popytu na olej napędowy (44% udziału w całości zapotrzebowania na paliwa), zdecydowanie przewyższającym popyt na benzynę (15%). Sytuacja ta wynika z zasad polityki podatkowej przyjętych przez większość państw europejskich w przeszłości, zapewniających przewagę cenową oleju napędowego i w efekcie zwiększoną sprzedaż samochodów

[14] Patrz przyp. 10.
[15] Organization of the Petroleum Exporting Countries, *World Oil Outlook 2015*, <http://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/WOO%202015.pdf >.

wyposażonych w silniki Diesla (52% nowych samochodów sprzedanych na rynku europejskim w 2015 r. było wyposażonych w takie właśnie źródło napędu, przy czym udział ten wykazuje tendencję zniżkową). Według OPEC, w dalszym ciągu rynek europejski charakteryzuje nadwyżka podaży benzyn.

Coraz bardziej widoczna jest polityka producentów ropy, połączona z inwestycjami w zakładach rafineryjnych (Rosja, Bliski Wschód), zmierzająca do wytwarzania większej ilości produktów przetworzonych zamiast sprzedaży surowca. Sytuację producentów europejskich dodatkowo pogarsza zwiększenie produkcji węglowodorów na rynku amerykańskim (ze źródeł niekonwencjonalnych), stąd ograniczenie możliwości eksportu benzyn. Należy dodać przy tym, że rygorystyczne przepisy prawne w zakresie ochrony środowiska i emisji gazów cieplarnianych osłabiają konkurencyjność rafinerii zlokalizowanych na terenie UE – w stosunku do producentów z Chin, Indii oraz Stanów Zjednoczonych[16]. Projekty zaostrzenia polityki klimatycznej Unii Europejskiej do 2030 r. są postrzegane jako elementy ryzyka politycznego w analizach biznesowych obejmujących makrootoczenie podmiotów działających w branży.

Wymienione wyżej czynniki mogą stanowić bodźce do procesów konsolidacyjnych i restrukturyzacyjnych w branży rafineryjnej w Europie[17]. Ilustracją tej tezy może być stanowisko francuskiego koncernu Total, uruchamiającego program restrukturyzacyjny dla trzech dużych zakładów, według którego popyt na produkty naftowe w Europie zmniejszył się o 15% począwszy od 2008 r., między innymi wskutek podwyższenia efektywności wykorzystania paliw w transporcie, wymuszonego polityką środowiskową Unii Europejskiej.

Według prognoz, popyt na produkty naftowe w Europie będzie w dalszym ciągu spadał i w 2019 r. będzie o 1,7% niższy niż w 2014 r. – głównie za sprawą znacznego spadku zużycia benzyn i olejów opałowych, co, zgodnie z oczekiwaniami, ma zostać częściowo skompensowane większym zużyciem LPG, paliwa lotniczego i benzyny surowej (przy nieznacznie wyższym poziomie zużycia oleju napędowego).

Krajowy rynek produktów naftowych

Popyt na paliwa na rynku krajowym w Polsce jest pochodną ogólnej sytuacji gospodarczej kraju i regionu. Według Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego[18] (POPiHN), krajowy rynek paliw płynnych odnotował wzrost konsumpcji w 2015 r. w porównaniu z 2014 r., co ma związek ze wzrostem produktu krajowego brutto oraz korzystnie kształtującymi się cenami

[16] Ministerstwo Skarbu Państwa, *Informacja na temat bieżącej sytuacji oraz planów rozwojowych w sektorze paliwowo-naftowym*, Warszawa, maj 2014 r.
[17] WoodMackenzie, *Global gasoline glut to hit refiners*, 24.08.2015 r., <http://www.woodmac.com/public/views/global-gasoline-glut>.
[18] Polska Organizacja Przemysłu i Handlu Naftowego, *Raport roczny 2015*, <http://www.popihn.pl/raporty2.php>.

paliw. W 2015 r. wielkość tej konsumpcji wyniosła 26 012 tys. m^3 i była wyższa o 1213 tys. m^3 (tj. o 5%) w porównaniu z rokiem poprzednim. Jednocześnie można zaobserwować wzrostową tendencję udziału importu w krajowym rynku paliw płynnych. Udział ten kształtował się na poziomie 26% (6705 tys. m^3) w 2015 r. i był wyższy o 1% niż w 2014 r. (6163 tys. m^3).

Krajowy rynek paliw zmaga się z rozwojem szarej i czarnej strefy wywołanym relatywnie wysokimi cenami. Definicja szarej strefy obejmuje prowadzenie działalności gospodarczej poza oficjalnym obiegiem, podlegającym kontroli państwa. Podstawowym kryterium zaliczenia działalności gospodarczej do szarej strefy jest tworzenie wartości dodanej, która nie jest objęta oficjalną statystyką prowadzoną przez narodowy urząd statystyczny[19]. Transakcje zawierane w obrębie szarej strefy są dobrowolne i podlegają regułom rynkowym, w końcowym efekcie kreują dochód (nieopodatkowany), który ostatecznie trafia do obrotu gospodarczego. Występująca w gospodarce działalność przestępcza (czarna strefa) nie tworzy nowej wartości (wartości dodanej) i nie jest zaliczana do szarej strefy.

Zaobserwowany przez POPiHN wzrost oficjalnego zużycia oleju napędowego w 2015 r. o około 9% w porównaniu z 2014 r. może być częściowo tłumaczony zmniejszeniem zakresu szarej i czarnej strefy. Zakłada się, że szara strefa na rynku oleju napędowego w 2015 r. była na poziomie zbliżonym do ubiegłorocznego, kiedy to szacowano jej rozmiar na około 15%-20% rynku dla tego rodzaju paliwa. Pomimo tego niekorzystnego zjawiska olej napędowy w dalszym ciągu był głównym paliwem transportowym w Polsce, a jego udział w konsumpcji krajowej wyniósł 57% w 2015 r.

Pewne znaczenie w ograniczaniu szarej strefy mogą mieć podejmowane w ostatnim czasie intensywniejsze działania służb celnych i skarbowych. Nie jest natomiast pewne, w jakim stopniu przyczyni się do ograniczenia szarej strefy wejście w życie od 1 sierpnia 2016 r. tak zwanego pakietu paliwowego – nowelizacji ustaw o VAT i akcyzie, Prawa energetycznego oraz ustawy o zapasach paliw – który jest elementem przygotowywanego przez resort finansów całościowego pakietu przepisów uszczelniającego pobór VAT. Według szacunków Ministerstwa Finansów, wpływy do budżetu państwa mogą osiągnąć z tego tytułu wysokość około 2,5 mld zł, przy około 50 mld zł wpływów fiskalnych uzyskiwanych rocznie i przekazywanych do budżetu przez sektor naftowy[20].

Utrzymywanie się szarej strefy powoduje, że paliwa z polskich rafinerii wypierane są z rynku przez paliwa, którymi obrót nie jest rejestrowany. W konsekwencji ma miejsce wzrost eksportu polskiego paliwa (według danych za 2015 r. eksport wyniósł 6222 tys. m^3 i był wyższy o 12% od eksportu w 2014 r.). Sytuacja ta nie pozostaje

[19] Na podstawie opracowania K. Łapiński, M. Peterlik, B. Wyżnikiewicz: *Szara strefa w polskiej gospodarce w 2015 r.*, IBnGR, Warszawa, marzec 2015 r.

[20] *Rusza pakiet paliwowy uszczelniający pobór VAT,* Puls Biznesu z 31.07.2016 r., <http://www.pb.pl/4605995,75527,rusza-pakiet-paliwowy-uszczelniajacy-pobor-vat>.

bez wpływu na wyniki producentów paliw oraz na obniżenie wpływów budżetowych z tytułu podatków od paliw, ale też z tytułu CIT.

Możliwości przeciwdziałania zjawisku szarej strefy leżące w gestii legalnie działających podmiotów gospodarczych są raczej nikłe; główną rolę powinny odgrywać tu wyspecjalizowane organy państwa. Działania podejmowane przez spółki naftowe (Orlen i Lotos), polegające na oddziaływaniu lobbingowym bądź paralobbingowym (np. w ramach organizacji POPiHN) wydają się wyczerpywać spektrum możliwych kontrakcji.

Krajowy rynek benzyn odzwierciedla tendencje zachodzące w innych częściach Europy i wykazuje kierunek spadkowy. Zapotrzebowanie na benzynę w 2013 r. zmniejszyło się o blisko 3% (100 tys. ton), to jest do 3,7 mln ton, i podobnie jak w latach poprzednich było wynikiem utrzymywania się wysokiego poziomu cen detalicznych. W 2015 r. wzrosło jednak zainteresowanie konsumentów tym rodzajem paliwa – o 4% w stosunku do roku poprzedniego (tj. do poziomu 5048 tys. m^3), co – według POPiHN – ma miejsce po raz pierwszy od 2010 r.

Najszybciej rozwijał się rynek paliwa lotniczego. Zużycie tego paliwa w 2014 r. wzrosło o 15,1%, a w 2015 r. o kolejne 3% (tj. do 787 tys. m^3). Rosnąca liczba połączeń lotniczych, ekspansja nowych linii oraz ciągły wzrost liczby pasażerów powodują, że rynek paliwa lotniczego jest bardzo perspektywiczny i powinien rosnąć również w kolejnych latach.

Stymulująco na popyt na produkty naftowe działa rozwój gospodarki i związane z nim zapotrzebowanie na usługi transportowe zarówno w Polsce, jak i w regionie (wzrost PKB, spadek bezrobocia, stabilny poziom cen), co powinno wpłynąć na wzrost zapotrzebowania na produkty naftowe, w szczególności na olej napędowy i paliwo lotnicze. Istotnym czynnikiem zwiększającym wzrost popytu jest obniżenie ceny paliw. Według danych POPiHN, odwrócenie niekorzystnych tendencji na rynku paliw zostało zaobserwowane już w I połowie 2015 r. – popyt na paliwa płynne utrzymywał się na stosunkowo wysokim poziomie i był wyższy od notowanego w roku poprzednim. Sprzedaż samych tylko paliw silnikowych wzrosła w 2015 r. o 7%.

Według danych POPiHN, w 2015 r. w Polsce funkcjonowało blisko 6601 stacji paliw, to jest o około 115 więcej niż notowano na koniec 2014 r. Wzrost liczby stacji nastąpił dzięki realizacji nowych inwestycji przez koncerny paliwowe, supermarkety i głównych operatorów niezależnych. Do użytkowania włączono też część stacji po przeprowadzeniu stosownych modernizacji umożliwiających dalszą eksploatację. Około 34% udział w ogólnej liczbie stacji mają stacje koncernów krajowych, 22% udział notują koncerny międzynarodowe, natomiast najwięcej działa stacji niezależnych, które stanowią około 42% rynku.

Na koniec 2015 r. największa sieć stacji należała do PKN Orlen (1749). W dalszej kolejności pod względem wielkości sieci uplasowały się koncerny: BP (501 stacji), Lotos (476), Shell (426) oraz Statoil (355).

Warunki funkcjonowania krajowych producentów paliw płynnych

Przedstawiona analiza jednoznacznie wskazuje, jakie potencjalne skutki dla branży naftowej wynikają z obecnej sytuacji.

W najbliższych latach należy się spodziewać rosnącej presji konkurencyjnej ze strony zagranicznych producentów spoza Unii Europejskiej, którzy, jako że dysponują własnymi źródłami surowca oraz nie są objęci surowymi regulacjami klimatycznymi, ponoszą zdecydowanie mniejsze koszty produkcji. Czynnikiem zaostrzającym konkurencję jest brak wyraźnego wzrostu popytu na podstawowe produkty przemysłu rafineryjnego – to jest paliwa ciekłe. Należy przy tym podkreślić, że w przypadku konkurowania z koncernami otrzymującymi bezpośrednie wsparcie struktur państwowych warunki działania są szczególnie niekorzystne – ze względu na znaczną odporność tych podmiotów na zagrożenia oraz ich skłonność do ekspansji, w tym również w zakresie technologii.

Tradycyjnym problemem branży naftowej w Polsce jest brak własnych źródeł zaopatrzenia w surowiec. Działania zaradcze, podejmowane przez spółki (działalność w obszarze poszukiwań i wydobycia węglowodorów – *upstream*), jak dotychczas nie przynoszą zadowalających rezultatów. Na przykład „Strategia Grupy Kapitałowej Lotos na lata 2011–2015" zakładała zbudowanie do 2015 r. potencjału wydobywczego na poziomie 1,2 mln ton ropy rocznie, co odpowiadałoby tylko około 12,6% rocznego przerobu surowca przez ten podmiot.

W przypadku PKN Orlen, w odróżnieniu od GK Lotos, spółka ta przyjęła nieco inną strategię działania w obszarze *upstream*. Polega ona na nabywaniu podmiotów, których działalność koncentruje się w tym obszarze. Przykładem jest transakcja nabycia 100% udziałów w amerykańskiej spółce FX Energy, za kwotę około 125 mln USD[21]. Dzięki tej transakcji Orlen poszerzył posiadaną bazę zasobową o 8,4 mln baryłek ekwiwalentu ropy (boe) oraz nabył produkujące aktywa w Polsce. W „Strategii" spółki założono wydatkowanie w latach 2014–2017 kwoty około 3,2 mld zł na rozwój segmentu wydobycia, koncentrując się na najbardziej perspektywicznych obszarach złóż niekonwencjonalnych, rozwoju wydobycia w Kanadzie – do 16 tys. boe dziennie, czyli około 6 mln boe rocznie[22]. Spółka ta założyła „oportunistyczne zakupy aktywów w Polsce i na innych rynkach, uzależnione od wielkości wolnych przepływów pieniężnych[23]". W przywołanej „Strategii" zadeklarowano konsekwentne i wyważone zwiększanie zaangażowania.

Oddziaływanie wymienionych czynników wymusza podejmowanie przeciwdziałań. Nieodzowne są dalsze inwestycje, umożliwiające wdrażanie innowacyjnych technologii, pozwalających na jak najbardziej efektywne wykorzystanie

[21] <http://www.orlen.pl/PL/BiuroPrasowe/Strony/Orlen-sfinalizowa%C5%82-transakcj%C4%99-przej%C4%99cia-sp%C3%B3%C5%82ki-FX-Energy.aspx>, z dnia 27.12.2015 r.

[22] Spółka Orlen Upstream uzyskała dostęp do produkujących złóż ropy naftowej i gazu ziemnego w Ameryce Północnej w 2013 r. wraz z nabyciem kanadyjskiej firmy naftowej TriOil Resources Ltd. (od 1.04.2015 r. Orlen Upstream Canada Ltd.). W czerwcu 2014 r. sfinalizowano nabycie spółki Birchill Exploration LP z siedzibą w Calgary, rozszerzając obszar działań operacyjnych w prowincji Alberta; <http://www.orlenupstream.pl/PL/Projekty/Strony/Dzialalnosc-w-Kanadzie.aspx>.

[23] *Strategia PKN ORLEN na lata 2014–2017*, 23.07.2014 r., <http://www.orlen.pl/PL/RelacjeInwestorskie/Prezentacje/Presentations/Strategia_2014_2017_Equity_Story_PL.pdf>.

przerabianego surowca. Obecne, rekordowe marże rafineryjne, spowodowane obniżeniem cen surowca, odgrywają w pewnym sensie rolę demotywującą w dziedzinie inwestycji. Z drugiej strony, umożliwiają znaczną poprawę sytuacji finansowej spółek działających w branży.

Głównym surowcem polskich rafinerii (jego udział w krajowym zaopatrzeniu zmniejszył do ok. 88,5%) jest rosyjska ropa REBCO[24]. Gorsze cechy tego surowca (zasiarczenie) oznaczają, że jest uzasadnione obniżenie jego ceny w stosunku do wzorcowej ropy Brent wydobywanej z dna Morza Północnego. Różnica w cenach obu gatunków ropy nazywana jest dyferencjałem mierzonym w USD/bbl. Wzrost dyferencjału wpływa na zwiększenie marży rafineryjnej producenta wykorzystującego tańszy surowiec. Pozostałą część dostaw surowca stanowią ropy importowane z takich państw, jak Norwegia, Ukraina, Irak oraz pochodzące z własnego wydobycia (działalność *upstream*). W ostatnim czasie zaznaczyła się także obecność dostaw z Arabii Saudyjskiej, które stanowiły około 1,4% krajowego zaopatrzenia.

Marża rafineryjna

Struktura asortymentowa popytu i podaży ma istotny wpływ na przychody ze sprzedaży osiągane przez producenta petrochemicznego z uwagi na to, że wytwarzane i sprzedawane produkty naftowe zapewniają różne poziomy rentowności – tak zwane średnie destylaty (np. olej napędowy, paliwo lotnicze i lekki olej opałowy) i lekkie frakcje (np. benzyna i benzyna surowa) charakteryzują się stosunkowo wysoką opłacalnością, podczas gdy ciężkie pozostałości (np. ciężki olej opałowy i asfalt) mogą sięgać poziomów deficytowych. Marża rafineryjna jest jednym z podstawowych wskaźników charakteryzujących funkcjonowanie branży naftowej. Wskaźnik ten[25] przedstawia zyskowność rafinerii, opierającą się na notowaniach rynku NWE publikowanych przez Thomson Reuters, przy uwzględnieniu agregacji grup produktowych do ogólnie dostępnych indeksów cenowych, na których bazuje większość sprzedaży. Marża wyliczana jest jako różnica między przychodami ze sprzedaży produktów rafineryjnych a kosztami zakupu przede wszystkim ropy naftowej (w warunkach krajowych – głównie typu REBCO). Marża modelowa obliczana jest dla struktury uzysków wynikającej z uśrednionego scenariusza (z pominięciem sezonowości rocznej) typowej pracy rafinerii.

Na przykładzie Grupy Lotos SA, według danych pochodzących ze sprawozdań spółki, średnia marża modelowa w 2015 r. wynosiła 8,09 USD/bbl, w 2014 r. – 6,07 USD/bbl, w 2013 r. – 5,79 USD/bbl. W 2016 r. (dane za okres styczeń – kwiecień) średni poziom marży rafineryjnej kształtował się na poziomie 4,6 USD/bbl[26].

Należy przy tym zauważyć, że ponieważ ropa naftowa jest podstawowym surowcem

[24] *Russian Export Blended Crude Oil*.
[25] Na podstawie <http://inwestor.lotos.pl/1439/strefa_inwestora/modelowa_marza_rafineryjna>.
[26] Ministerstwo Energii, *Monitorowanie bezpieczeństwa zaopatrzenia rynku w paliwa*, maj 2016 r. <http://www.me.gov.pl/files/upload/11468/Monitoring%20-%2005.2016.pdf>.

wykorzystywanym przez Lotos, to wahania cen tego surowca mają także znaczny bezpośredni wpływ na wysokość kosztów ponoszonych przez spółkę w ramach segmentu produkcji i handlu (przy czym wycena rozchodu zapasów dokonywana jest metodą średniej ważonej, w związku z czym wahania ceny ropy naftowej przyczyniają się do powstawania różnic pomiędzy bieżącą ceną rynkową tego surowca a kosztem jego przerobu ujmowanym w skonsolidowanych sprawozdaniach finansowych). Stosowanie takiej metody wyceny zapasów powoduje opóźnienie przenoszenia efektów zmiany cen ropy w stosunku do cen wyrobów gotowych. W związku z powyższym wzrostowa tendencja cen ropy na rynkach światowych wpływa pozytywnie, a tendencja spadkowa wpływa negatywnie na raportowane przez Grupę wyniki finansowe (tzw. efekt LIFO).

Ceny uzyskiwane przez Lotos za wydobywaną przez tę spółkę ropę naftową, sprzedawaną podmiotom spoza grupy kapitałowej, są w znacznym stopniu uzależnione od międzynarodowego poziomu cen tych surowców. W związku z tym wahania cen ropy naftowej mogą wywierać istotny wpływ na wyniki działalności segmentu wydobywczego Lotosu.

Dla porównania, według danych ze sprawozdań finansowych GK Orlen[27], średnia marża rafineryjna w latach 2013–2015 kształtowała się następująco (USD/bbl): 3,36; 3,40; 8,16. Według raportu Ministerstwa Energii, marża Orlenu za pierwsze cztery miesiące 2016 r. wynosiła 5,6 USD/bbl.

Podsumowanie

Przedstawione w niniejszym artykule problemy związane z funkcjonowaniem sektora produkcji rafineryjnej w Polsce stanowią pewne zagrożenie dla pozytywnych perspektyw, które można określić dla podmiotów działających w tym sektorze. Obie spółki – Orlen i Lotos – dysponują nowoczesnymi zakładami przetwórczymi, pozwalającymi na produkcję wyrobów umożliwiających uzyskiwanie optymalnej marży modelowej. Zdolności przerobowe należącej do Orlenu rafinerii w Płocku wynoszą ponad 16 mln ton ropy rocznie[28], w przypadku Lotosu gdańska rafineria jest w stanie przetworzyć około 10 mln ton ropy rocznie. Obie rafinerie znajdują się w korzystnym położeniu geograficznym, które zapewnia możliwość zaopatrywania w surowiec dwoma niezależnymi od siebie kanałami – ropy rosyjskiej rurociągiem „Przyjaźń" oraz różnych gatunków ropy dostarczanych drogą morską, transportowanych przez Naftoport i system rurociągów zarządzanych przez spółkę PERN.

Obie spółki dysponują sieciami stacji benzynowych, łącznie to ok. 34% całości tego typu obiektów w Polsce. Udział Grupy Kapitałowej Orlen[29] w sprzedaży detalicznej paliw w Polsce wynosi około 35%, zaś w krajowym hurtowym rynku paliw

[27] <http://www.orlen.pl/PL/RelacjeInwestorskie/InformacjeFinansowe/Strony/DaneMakro.aspx>.
[28] Łączne moce produkcyjne Orlenu wynoszą ponad 35 mln ton ropy rocznie, wliczając w to moce przerobowe rafinerii w Czechach i na Litwie.
[29] Łącznie spółka posiada ok. 2700 stacji benzynowych – sieci w Niemczech, Czechach i na Litwie.

około 60%. Dla Grupy Kapitałowej Lotos wielkości te kształtują się odpowiednio: 9% i 33%. Atutem obu spółek jest dostęp do stabilnego rynku krajowego, zapewniającego stały popyt na paliwa przez wiele następnych lat. Obie spółki podlegają szczególnej ochronie ze strony organów państwa, na przykład na podstawie przepisów ustawy z 24 lipca 2015 r. o kontroli niektórych inwestycji[30]. Spółki paliwowe wymieniane są również w dokumentach rządowych (np. „Priorytety zarządzania portfelem podmiotów nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa do roku 2015") jako podmioty o strategicznym znaczeniu dla gospodarki państwa. Z kolei w „Polityce energetycznej Polski do 2030 r."[31] zawarto zapis o konieczności zachowania udziału Skarbu Państwa w kluczowych spółkach sektora paliwowego i ograniczeniu ryzyka ich wrogiego przejęcia. Obecnie udziały Skarbu Państwa wynoszą: w GK Orlen 27,52%, a w GK Lotos 53,19%.

SŁAWOMIR GRZELAK
dyrektor Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji NIK

Słowa kluczowe: ropa naftowa, przemysł naftowy, gospodarka światowa, surowiec energetyczny, sektor paliwowy

Key words: crude oil, oil sector, world economy, fuels, refinery

[30] Dz.U. poz. 1272, ze zm.
[31] Załącznik do uchwały nr 202/2009 Rady Ministrów z 10.11.2009 r.

Współpraca międzynarodowa

Zebranie Komitetu Kontaktowego

Najwyższe organy kontroli UE o polityce energetycznej i klimatycznej

Doroczne zebranie Komitetu Kontaktowego (KK) szefów najwyższych organów kontroli (NOK) Unii Europejskiej odbyło się w Bratysławie 18 i 19 października 2016 r. Prezesi zapoznali się z kontrolami NOK w dziedzinie unijnej polityki energetycznej i klimatycznej oraz pracą grup roboczych KK.

JACEK MAZUR

Komitet Kontaktowy jest organem pomocniczym Unii Europejskiej, który działa dla ułatwienia współpracy NOK państw członkowskich oraz Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO)[1]. Współpraca odbywa się z uwzględnieniem niezależności

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

i uprawnień każdej instytucji. Prezesi obradują zwykle raz w roku; ich spotkania są przygotowywane przez stałych przedstawicieli NOK do spraw kontaktów z ETO (tzw. łączników) i grupy robocze[2].

Polityka energetyczna i klimatyczna UE

Państwa europejskie muszą stawić czoło problemom w dziedzinie energetyki, związanym między innymi ze zwiększającym się uzależnieniem od importu paliw, ich wysokimi i niestabilnymi cenami, rosnącym ogólnoświatowym popytem na energię, zagrożeniem bezpieczeństwa produkcji i tranzytu, niskim tempem wzrostu efektywności energetycznej i wykorzystania odnawialnych źródeł energii, a przede wszystkim z coraz poważniejszą groźbą zmian klimatu.

Za kształt polityki energetycznej UE odpowiadają zarówno państwa członkowskie, jak i instytucje unijne. Określenie podziału kompetencji nastąpiło przez dodanie do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej nowego art. 194, który określa założenia polityki energetycznej UE, jakie należy realizować w duchu solidarności pomiędzy państwami członkowskimi: „a) zapewnienie funkcjonowania rynku energii; b) zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w Unii; c) wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii; d) wspieranie wzajemnych połączeń między sieciami energii".

Realizując te zadania, Komisja Europejska prowadzi prace nad unijną strategią energetyczną, której celem byłoby zapewnienie mieszkańcom UE i działającym w niej firmom dostępu do energii bezpiecznej, przystępnej cenowo oraz przyjaznej dla klimatu. Zakłada się, że:

- Energia będzie swobodnie przepływać przez granice państwowe w ramach UE. Nowe technologie, działania w zakresie efektywności energetycznej oraz odnowiona infrastruktura pomogą zmniejszyć wydatki gospodarstw domowych, stworzyć nowe miejsca pracy, wykształcić nowe umiejętności oraz pobudzić wzrost gospodarczy i eksport.
- Europejska gospodarka stanie się zrównoważona, niskoemisyjna i przyjazna dla środowiska. Europa będzie pionierem w produkcji energii ze źródeł odnawialnych oraz w walce z globalnym ociepleniem.
- Powstanie unii energetycznej sprawi, że państwa UE będą prowadziły jednolitą politykę w tej dziedzinie.

Koncepcja unii energetycznej opiera się na istniejącej polityce energetycznej UE, u której podstaw leżą przyjęte już dokumenty: ramy polityki klimatyczno-energetycznej do 2030 r. oraz strategia bezpieczeństwa energetycznego[3]. Unia

[2] Na temat poprzedniego zebrania KK zob. E. Miękina: *Zebranie Komitetu Kontaktowego – inicjatywy w zarządzaniu gospodarczym UE*, „Kontrola Państwowa" nr 4/2015. Na temat udziału NIK w pracach KK zob. J. Mazur: *Aktywność Najwyższej Izby Kontroli w Unii Europejskiej*, „Kontrola Państwowa" nr 3/2014.

[3] Komisja Europejska 25.02.2015 r. ogłosiła: strategię ramową dojścia do unii energetycznej, której podstawą jest polityka w dziedzinie klimatu; komunikat w sprawie budowy międzysystemowych połączeń elektroenergetycznych; wizję globalnego porozumienia w sprawie klimatu; zob. komunikat prasowy na stronie <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-307_pl.htm>.

wyznaczyła sobie cele związane z energią i klimatem, które powinny zostać osiągnięte w kolejnych okresach (do 2020, 2030 i 2050 r.). Warto dostrzec postęp, jaki osiągnięto do tej pory:

- w latach 1990–2012 emisja gazów cieplarnianych została ograniczona o 18%,
- w 2012 r. udział energii ze źródeł odnawialnych wyniósł 14,1% w porównaniu z 8,5% w 2005 r.,
- szacuje się, że do 2020 r. efektywność energetyczna wzrośnie o 18-19%, czyli poniżej założonego poziomu, który wynosi 20%. Będzie można go jednak osiągnąć, jeżeli państwa członkowskie będą działać zgodnie z przepisami unijnymi[4].

Kontrole w sprawach energii i zmian klimatu

Wszystkie NOK państw UE oraz ETO podejmują kontrole w tym obszarze, choć na różną skalę; na przykład Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła od 2010 r. ponad 50 takich kontroli[5] (podobnie NOK Austrii, Danii, Francji, Holandii, Słowacji, Wielkiej Brytanii), podczas gdy niektóre NOK przeprowadziły w tym okresie tylko jedną lub kilka[6].

Kontrole w sprawach energii i zmian klimatu dotyczą różnorodnych zagadnień – między innymi:

- emisji gazów cieplarnianych (pakiet klimatyczno-energetyczny do 2020 r., ramy polityki w zakresie klimatu i energii do 2030 r., obliczanie wielkości gazów cieplarnianych, system handlu uprawnieniami do emisji);
- energii (unia energetyczna, rynek energii, energia odnawialna, efektywność energetyczna, bezpieczeństwo dostaw, gaz płynny i jego składowanie, energia jądrowa);
- transportu (jakość paliw i wykorzystanie paliw alternatywnych – np. biopaliw, normy emisji zanieczyszczeń, pomiar emisji w samochodach i oznakowanie ich efektywności energetycznej, certyfikacja wydzielania CO_2 przez samochody ciężarowe, transport intermodalny – przewóz ładunków wykorzystujący więcej niż jeden rodzaj transportu);
- rolnictwa i leśnictwa (wspólna polityka rolna i Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, ochrona wód przed zanieczyszczeniami wywołanymi przez azotany, zmiana użytkowania gruntów rolnych i leśnych – LULUCF);
- budownictwa (efektywność energetyczna budynków, ich ogrzewanie i chłodzenie);
- urządzeń (stosowanie dyrektyw dotyczących wymagań i oznaczania produktów związanych z energią);
- odpadów (stosowanie dyrektywy w sprawie składowania odpadów, opakowania i ich odpady, gospodarka o obiegu zamkniętym);

[4] Szerzej na stronie <https://europa.eu/european-union/topics/energy_pl>.

[5] Wykaz kontroli NIK jest dostępny na stronie NIK <https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik> oraz w rocznych sprawozdaniach z działalności NIK <https://www.nik.gov.pl/o-nik/sprawozdania-z-dzialalnosci-nik>.

[6] Jak wynika z ankiety przeprowadzonej przez ETO latem 2016 r., od 2012 r. NOK UE przeprowadziły co najmniej 230 kontroli w sprawach energii i zmian klimatu, nie licząc kontroli finansowych.

- finansów (finansowanie kwestii związanych ze zmianami klimatu, tzw. zielone obligacje, instrumenty finansowe, pomoc państwa na ochronę środowiska);
- badań (pozyskiwanie i składowanie węgla, przechodzenie na gospodarkę niskoemisyjną).

Podczas seminarium delegaci kilku NOK zaprezentowali koncepcję i wyniki kontroli w tych obszarach:

- Integracja europejskiego rynku energii. Wpływ na planowanie przyszłych kontroli (Xavier Lafon, przedstawiciel NOK Francji).

  Rynek energii nie jest w pełni zintegrowany, jednak podejmowane obecnie działania, takie jak wprowadzanie wspólnych czy skorelowanych cen rynkowych, przynoszą już rezultaty. Kontrole krajowe mogą tylko w ograniczonym stopniu objąć zagadnienie integracji. Warto zatem omówić sposób planowania przyszłych kontroli. NOK Francji proponuje: wykorzystywanie wspólnej metodyki kontroli (np. dotyczącej kosztów rozbrojenia jądrowego), przygotowywanie wspólnych analiz krajowych (np. dotyczących kosztów rzeczywistej produkcji), kontrole równoległe (np. połączenia wzajemne czy wydajność rynku energii).
- Transformacja systemu energetycznego – w kierunku stabilnego przesyłu energii (Monica Rupprecht Hjort, przedstawicielka NOK Szwecji).

  Transmisja energii w obrębie kraju i do innych państw Europy jest istotna dla szwedzkiego rynku energii. Jednym z zadań jest dostosowywanie systemu przesyłowego do coraz większego udziału energii odnawialnej, która w Szwecji pokrywa już ponad połowę zapotrzebowania. Z istoty energia odnawialna ma bardziej zmienny charakter, co wpływa na działanie systemu przesyłowego. Szwedzka Rządowa Agencja ds. Systemu Przesyłu Energii Elektrycznej odpowiada za to, żeby system ten był bezpieczny, wydajny i nie zagrażał środowisku. Agencja rozszerza krajową sieć energetyczną, aby umożliwić transport energii elektrycznej powstałej z energii wiatrowej, w celu wyeliminowania zatorów w sieci oraz sprostania zapotrzebowaniu społeczeństwa, które oczekuje bezpiecznej i stabilnej dostawy elektryczności. NOK Szwecji zbadał działalność Agencji na rzecz wypełniania potrzeb związanych z transformacją energetyczną oraz sposób zarządzania Agencją.
- Kontrola wdrażania polityki energetycznej w kontekście bezpieczeństwa energetycznego (Jacek Jezierski, przedstawiciel NIK).

  Polska stoi przed koniecznością zmniejszenia emisji gazów pochodzących ze spalania węgla, zgodnie z wymogami pakietu energetycznego UE. Równie konieczne jest jednak zapewnienie zdolności wytwórczych w energetyce, aby zostały zaspokojone potrzeby gospodarki kraju. To trudne zadanie, jako że wciąż brakuje dokumentu formułującego długofalową politykę energetyczną państwa. Powinien on określać warunki stałego i zrównoważonego rozwoju gospodarki narodowej, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego oraz zaspokojenia potrzeb przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. Brak takiej polityki wywołuje niepewność podmiotów wytwarzających energię elektryczną przy podejmowaniu strategicznych decyzji inwestycyjnych.

Z analizy NIK wynika, że podstawą problemów z wykreowaniem spójnej polityki energetycznej jest brak koordynacji działań kilkunastu instytucji krajowych; oprócz rozproszenia decyzji istnieje niepewność co do nowych celów UE. Dlatego NIK zaproponowała powołanie w Polsce ośrodka analitycznego, który dostarczałby niezależnych analiz propozycji powstających w Komisji Europejskiej. Ośrodek taki mógłby również dokonywać kompleksowych profesjonalnych symulacji w zakresie możliwych wariantów polityki energetycznej.

- Wdrażanie przez rząd Danii dyrektywy UE dotyczącej wydajności energetycznej (Nanna Henning, przedstawicielka NOK Danii).
  NOK Danii przeprowadził kontrolę wykonania zadań związanych z oszczędnością energii. Celem była ocena, czy rząd zwiększył wysiłki służące oszczędności energii w sektorze publicznym, zgodnie z dyrektywą UE dotyczącą wydajności energetycznej. Ustalono, że rząd nie podjął odpowiednich działań w tym kierunku, przez co istnieje znaczne ryzyko, iż cel ograniczenia konsumpcji energii w tym sektorze o 14% do końca 2020 r. nie zostanie osiągnięty. Wynikło to głównie z faktu, że dwa resorty o najwyższym zużyciu energii (Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Ministerstwa ds. Dzieci, Edukacji i Równości Płci) nie opracowały planu redukcji zużycia energii od razu po sformułowaniu programu (tj. w 2009 r.), nie przeprowadziły też przeglądu działań niezależnych instytucji funkcjonujących w swoich resortach, lecz uczyniły to dopiero w 2015 r.
- Wyzwania związane z niemiecką transformacją energetyczną (Kay Scheller, prezes NOK Niemiec).
  Władze Niemiec ustaliły jako cele krajowej polityki energetycznej zmniejszenie zużycia energii oraz zwiększenie udziału energii ze źródeł odnawialnych. Dwa podstawowe sposoby osiągnięcia tych celów, to: uregulowania prawne (np. standardy wymagane przy wznoszeniu nowych budynków czy przebudowie istniejących; stałe taryfy dla energii ze źródeł odnawialnych) oraz programy wsparcia (np. subsydiowanie badań naukowych dotyczących efektywnych ogniw słonecznych; finansowanie usług doradczych w celu identyfikacji potencjalnych oszczędności energii; dotacje wspierające stosowanie pewnych technologii, np. energooszczędnych systemów grzewczych). W wyniku kontroli stwierdzono jednak, że Federalne Ministerstwo Gospodarki i Technologii nie określiło wymiernych celów, które umożliwiłyby pomiar wyników i ocenę skuteczności programów wsparcia; kontynuowało wdrażanie programów, których skuteczność okazała się wątpliwa; poza tym łagodziło kryteria finansowania, tak aby wydać zaplanowane w budżecie środki lub przekazywało je niezgodnie z obowiązującymi zasadami finansowania.
- Wsparcie oszczędności energetycznej (Michal Rampír, przedstawiciel NOK Czech).
  NOK Czech zbadał wykorzystanie środków na wdrażanie projektów, których celem jest oszczędność energii oraz ocenił stopień osiągnięcia krajowych i unijnych celów w tym obszarze.

Skontrolowano 25 projektów i procedur przyznawania dotacji oraz 19 beneficjentów. Stwierdzono między innymi, że: monitorowanie oszczędności dotyczy tylko nielicznych projektów, zaś w pozostałych wypadkach nie ustalono wskaźników lub innych parametrów, które by to umożliwiały; wobec poniesionych już znacznych wydatków istnieje obawa, że środki jakie pozostały do dyspozycji nie wystarczą na sfinansowanie całości programu; Ministerstwo Przemysłu i Handlu przyznaje dotacje niezgodnie z warunkami przetargu, co tworzy nieuczciwe warunki dla wnioskodawców.

- Program wydajnej energii w administracji publicznej (Vítor Caldeira, prezes NOK Portugalii).

  Program ma na celu racjonalne zarządzanie zużyciem energii w administracji publicznej, w celu zwiększenia wydajności energetycznej o 30% do 2020 r. Zakłada on wdrożenie szeregu środków przez służby publiczne w perspektywie krótko, średnio i długoterminowej, w publicznych budynkach i wyposażeniu. Przedmiotem kontroli była ocena osiągnięcia celów wyszczególnionych w programie oraz konkretnych działań organizacyjnych na rzecz wdrożenia środków oszczędzania energii.

Przegląd horyzontalny ETO

Europejski Trybunał Obrachunkowy rozpoczął w 2014 r. publikowanie tak zwanych przeglądów horyzontalnych[7] wybranych dziedzin działalności Unii Europejskiej[8]. Są to opracowania tworzone z wykorzystaniem całej wiedzy i doświadczenia ETO, które dotyczą przekrojowych zagadnień i wychwytują długofalowe tendencje. W zamierzeniu mają służyć jako podstawa do dialogu z instytucjami UE, zwłaszcza Radą, Parlamentem i Komisją. Umożliwiają formułowanie uwag dotyczących istotnych kwestii, które normalnie nie byłyby objęte kontrolą. Pozwalają też na lepsze zaplanowanie przyszłych kontroli w danym obszarze.

W 2016 r. rozpoczęły się prace nad kolejnym dokumentem, który będzie dotyczył realizacji strategii UE w dziedzinie energii i klimatu. Inaczej niż w wypadku poprzednich przeglądów, ma on wykorzystywać nie tylko własne analizy ETO, lecz także wiedzę zgromadzoną przez organy kontroli państw członkowskich. W związku z tym ETO zwrócił się o konsultacje w tej sprawie, między innymi do NIK, a także do właściwych ministerstw i organizacji pozarządowych w Polsce. Przebieg i wyniki dotychczasowych prac nad przeglądem przedstawił na forum KK członek ETO, Phil Wynn Owen.

Wnioski z seminarium KK

Dyskusja na seminarium została podsumowana przez przyjęcie formalnego dokumentu pt. „Wnioski z seminarium zebrania KK". Komitet Kontaktowy uznał, że

[7] Ang. *landscape reports*.

[8] Dotychczas Trybunał ogłosił *Przegląd horyzontalny mechanizmów rozliczalności i kontroli publicznej UE: luki, nakładanie się funkcji i wyzwania* (wrzesień 2014 r.) oraz *Optymalne wykorzystywanie środków pieniężnych UE: Przegląd horyzontalny dotyczący zagrożeń dla finansowego zarządzania budżetem UE* (listopad 2014 r.).

dzięki posiadanej wiedzy i doświadczeniu, kontrolerzy publiczni mogą wnieść istotny i konstruktywny wkład w zrealizowanie strategii energetycznej i klimatycznej UE, w tym jej celów zamierzonych do osiągnięcia do 2020 i 2030 r., i (wstępnie) do 2050 r., oraz uzgodnienia przyjęte na Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, w Paryżu, w grudniu 2015 r. Znaczenie tych kwestii dla UE i jej państw członkowskich uzasadnia ich kontrolowanie przez NOK UE. Równocześnie kompleksowy i ponadnarodowy charakter owej problematyki sprawia, że skuteczne zajęcie się nią tworzy potrzebę skoordynowanego działania – z jednej strony administracji publicznej państw członkowskich i instytucji unijnych, z drugiej – krajowych NOK i ETO.

Seminarium KK wykazało, że wiele NOK przeprowadziło już znaczną liczbę kontroli dotyczących efektywności energetycznej, odnawialnych źródeł energii i bezpieczeństwa energetycznego oraz że tematy te są nadal podejmowane. Dodatkowo warto zachęcić do przeprowadzania kontroli związanych z innowacjami w dziedzinie energii, integracji europejskich rynków energetycznych, pomiaru i monitorowania, a także do przedstawiania sprawozdań z emisji gazów cieplarnianych oraz adaptacji gospodarki do zmian klimatu.

Komitet Kontaktowy z zadowoleniem przyjął gotowość NOK do wymiany informacji i wyników kontroli w sprawach energii i zmian klimatu, zaznaczając, że trzeba również uwzględniać prace odpowiednich grup roboczych INTOSAI i EUROSAI. Poparł propozycję NOK Słowacji zorganizowania seminarium dla omówienia konkretnych doświadczeń z kontroli w wymienionym obszarze oraz propozycję ETO, aby zorganizować seminarium na temat polityki energetycznej i klimatycznej w celu zidentyfikowania luk, ryzyka oraz możliwości podjęcia przekrojowych kontroli dotyczących zagadnień energii i klimatu.

Prace grup roboczych KK

Działalność Komitetu Kontaktowego to przede wszystkim praca jego grup roboczych, które zajmują się ogólnymi lub szczegółowymi zagadnieniami kontroli środków UE lub innymi kwestiami będącymi przedmiotem zainteresowania NOK (pod ogólną nazwą „grupy robocze" rozumie się także grupy zadaniowe i sieci współpracy). Poniższy opis przedstawia wybrane elementy ich działalności w okresie od poprzedniego zebrania KK w czerwcu 2015 r.

- Grupa robocza ds. funduszy strukturalnych (przewodnictwo: NOK Niemiec). Grupa powstała w 2000 r. dla prowadzenia kontroli koordynowanych dotyczących zarządzania i wykorzystania funduszy strukturalnych w państwach członkowskich. Zgodnie z uchwałą KK z 2015 r., obecnie zadaniem grupy jest przygotowanie i przeprowadzenie kolejnej – siódmej – takiej kontroli, dotyczącej roli funduszy strukturalnych w realizacji strategii „Europa 2020" w obszarze edukacji i (lub) zatrudnienia. W lutym 2016 r. grupa przyjęła wspólny program kontroli, ukierunkowujący przeprowadzanie kontroli przez 11 NOK– członków grupy, w tym NIK. Do grudnia 2016 r. poszczególne NOK mają przekazać raporty krajowe, po czym grupa sterująca, złożona

z przedstawicieli NOK Niemiec, Holandii i Malty, do marca 2017 r. przygotuje projekt raportu zbiorczego. Po zaaprobowaniu przez grupę raport zostanie przedstawiony na zebraniu KK w październiku 2017 r.

- Grupa robocza ds. VAT (przewodnictwo rotacyjne; od kwietnia 2015 r. przewodniczy NOK Włoch).
  Celem grupy jest wymiana doświadczeń i informacji dotyczących funkcjonowania systemu podatku VAT w Unii Europejskiej, zwłaszcza w zakresie zmian unormowań prawnych i praktyki, współpracy administracyjnej państw członkowskich, szacowania rozmiarów zjawiska niepłacenia podatku VAT z powodu oszustw, oceny skuteczności działań przeciwdziałających tym oszustwom, a ponadto wspieranie przeprowadzania kontroli dotyczących podatku VAT przez NOK UE.
  Obok corocznych zebrań grupy, poświęconych głównie przekazywaniu informacji, działają dwie podgrupy:
  – podgrupa pierwsza przygotowała projekt raportu w sprawie mechanizmu odwrotnego obciążenia i prowadzi dalszą analizę w tym zakresie;
  – podgrupa druga zapoznała się z wynikami przeprowadzonej przez NOK Austrii, Niemiec i Węgier kontroli koordynowanej funkcjonowania EUROFISC (unijnej zdecentralizowanej sieci współpracy w sprawie podatku VAT) oraz rozpoczęła opracowywanie wspólnego podejścia do kontroli kupna / sprzedaży produktów i usług przez systemy elektroniczne (e-handel).
- Wspólna grupa robocza ds. współpracy z NOK krajów kandydujących i potencjalnie kandydujących do UE[9] (przewodnictwo: NOK Rumunii i Szwecji).
  Celem grupy jest merytoryczne i organizacyjne wspomaganie sieci współpracy NOK krajów kandydujących i potencjalnie kandydujących do UE, która zrzesza obecnie NOK Albanii, Bośni i Hercegowiny, Czarnogóry, Islandii[10], Macedonii, Serbii i Turcji oraz ETO. Pomoc ta jest udzielana przede wszystkim przez ETO, SIGMA[11] i NOK Szwecji.
  W 2016 r. sieć prowadziła szkolenia ukierunkowane na rozwój metodyki kontroli oraz zorganizowała konferencje dotyczące istotnych zagadnień funkcjonowania NOK:
  – rozpoczęto przeprowadzanie – jako kontroli równoległej, obejmującej wszystkich członków sieci (bez NOK Islandii), koordynowanej przez NOK Szwecji i ETO – kontroli wykonania zadań w kilku obszarach, wybranych

[9] KK stosuje przyjęte w UE nazewnictwo, zgodnie z którym „kraje kandydujące" to tylko te kraje, którym status kandydata przyznała Komisja Europejska, natomiast inne kraje kandydujące – także po spełnieniu pewnych warunków – mogą być określane jako „kraje potencjalnie kandydujące".

[10] NOK Islandii jest członkiem sieci, lecz nie bierze udziału w jej pracach.

[11] SIGMA (*Support for Improvement In Governance and Management)* – to wspólna inicjatywa Komisji Europejskiej i Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) na rzecz reform administracji publicznej, skierowana do państw Europy Środkowej i Wschodniej w celu wspierania krajów kandydujących i potencjalnie kandydujących do UE.

przez uczestniczące NOK; zorganizowano w tym celu cykl seminariów i warsztatów dotyczących poszczególnych faz procesu kontroli; zakończenie kontroli nastąpi w 2017 r.;
– seminarium na temat opinii kontrolnych;
– konferencję poświęconą niezależności NOK;
– konferencję w sprawie relacji NOK z krajowymi parlamentami.

- Sieć współpracy ds. krajowych raportów o zarządzaniu finansowym UE (przewodnictwo: NOK Holandii).
  KK przyjął do wiadomości zakończenie działalności istniejącej od 2003 r. (początkowo w formie grupy roboczej) sieci współpracy ds. krajowych raportów o zarządzaniu finansowym UE.
  Bezpośrednim impulsem do jej powstania była inicjatywa NOK Holandii publikowania corocznego raportu o zarządzaniu finansowym UE, prezentującego systemy zarządzania, oceny i kontroli wykorzystania środków UE w Holandii oraz – porównawczo – w całej Unii Europejskiej[12]. Celem sieci było:
  – wsparcie działań NOK zainteresowanych sporządzaniem krajowego raportu o zarządzaniu finansowym UE;
  – opracowanie wspólnych elementów, które mogłyby zostać wykorzystane w tych raportach na podstawie ogólnodostępnych danych o budżecie UE i danych porównawczych dotyczących państw UE;
  – wymiana informacji na temat sytuacji w państwach członkowskich w dziedzinie zarządzania finansowego UE.
  W okresie 13 lat funkcjonowania sieci istotna część tych celów została osiągnięta. Początkowo tylko trzy NOK ogłaszały raporty o zarządzaniu finansowym UE (Dania, Holandia, Wielka Brytania)[13]. W kolejnych latach raporty takie – w różnym ujęciu i z różną częstotliwością – zaczęły także publikować NOK Austrii, Chorwacji, Cypru, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Niemiec, Słowacji, Słowenii, Węgier i Włoch. Rozwój praktyki umożliwiał dalszą wymianę doświadczeń. W ramach sieci przeprowadzono wiele seminariów i dyskusji, które dotyczyły nie tylko sporządzania raportów, lecz również innych zagadnień zarządzania finansowego UE na poziomie krajowym i całej UE.
  Dziękując NOK Holandii za włożoną pracę, w dyskusji na zebraniu KK w Bratysławie zaakcentowano znaczenie sieci dla realizacji głównych celów Komitetu.
- Sieć współpracy ds. kontroli polityki fiskalnej (przewodnictwo: NOK Finlandii).
  Sieć stanowi forum wymiany informacji na temat metodyki i dobrych praktyk w zakresie kontroli polityki fiskalnej, a od 2013 r. także w kwestiach związanych z jednolitym mechanizmem nadzorczym w ramach unii bankowej i europejskim zarządzaniem gospodarczym. Co roku sieć organizuje seminaria,

[12] *EU Trend Report 2003*, Algemene Rekenkamer, The Hague, April 2003.
[13] J. Mazur: *Ocena zarządzania finansowego w Unii Europejskiej przez najwyższe organy kontroli państw członkowskich*, „Kontrola Państwowa" nr 6/2003.

podczas których NOK prezentują swoje doświadczenia w tej dziedzinie. Ponadto w 2016 r. rozpoczęto przygotowania do kontroli równoległej ryzyk, które mogą wpływać na równowagę finansów publicznych (z udziałem 5 NOK); zakończenie kontroli przewiduje się w 2017 r.

- Sieć współpracy ds. kontroli dotyczących strategii „Europa 2020" (przewodnictwo: NOK Portugalii).
  Sieć powstała w 2008 r. jako forum służące ocenie wdrażania działań wynikających ze strategii lizbońskiej i strategii „Europa 2020". Jej działalność ułatwia wymianę informacji o kontrolach NOK w tym obszarze. Główne formy pracy to coroczne seminaria oraz rozpowszechnianie informacji uzyskanych z przeprowadzanych ankiet.
- Grupa zadaniowa ds. europejskich standardów rachunkowości sektora publicznego (EPSAS) (przewodnictwo: NOK Francji i Niemiec).
  Grupa została utworzona w 2013 r. w celu śledzenia procesu przygotowywania koncepcji standardów. Współprzewodniczący monitorują rozwój wydarzeń, analizując dokumenty i biorąc udział w pracach gremiów roboczych utworzonych przez Komisję Europejską. Przewiduje się zorganizowanie w 2017 r. zebrania grupy celem dokonania przeglądu sytuacji w zakresie stosowania standardów rachunkowości w poszczególnych państwach członkowskich, zwrócenia uwagi Komisji Europejskiej na potrzebę udzielenia wyjaśnień w sprawie dalszych zamierzeń dotyczących ustanowienia EPSAS oraz opracowania projektu stanowiska KK, które zostałoby przekazane Komisji Europejskiej i Parlamentowi Europejskiemu.
- Grupy zadaniowa ds. unii bankowej (przewodnictwo: NOK Holandii i Niemiec).
  Zadaniem grupy jest przeprowadzenie kontroli koordynowanej nadzoru bankowego oraz zbadanie (i sporządzenie raportu) uprawnień NOK UE do kontrolowania tego nadzoru. Na zebraniu w czerwcu 2016 r. przedstawiciele 7 NOK uczestniczących w kontroli przedstawili przebieg prac i wymienili doświadczenia; poszczególne opracowania krajowe mają być gotowe do końca stycznia 2017 r. Ponadto grupa sporządziła raport w sprawie nadzoru bankowego, który ukazuje luki w możliwości kontrolowania nadzoru ostrożnościowego przez NOK i – w celu rozwiązania tych problemów – zwraca się do Komisji Europejskiej o wystąpienie z projektem zmian legislacyjnych w ramach dokonywanego co trzy lata przeglądu stosowania rozporządzenia[14]. Dodatkowo grupa zaleciła wzmocnienie mandatu ETO w zakresie możliwości kontrolowania jednolitego mechanizmu nadzorczego realizowanego przez Europejski Bank Centralny.
- Sieć ekspertów ds. wzmocnienia współpracy między NOK w dziedzinie niezależnych ocen w sprawozdaniach

[14] Art. 32 rozporządzenia Rady (UE) nr 1024/2013 z 15.10.2013 r. powierzającego Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi; (Dz.Urz. UE L 287/63; z 9.10.2013).

przedkładanych krajowym parlamentom (przewodnictwo: NOK Włoch).
Sieć stanowi forum wymiany doświadczeń i informacji, jak przebiegają te procesy i przy użyciu jakich metod poszczególne NOK formułują swoje oceny. Pierwszym działaniem było – wiosną 2016 r. – zgromadzenie w drodze ankiety danych w sprawie formułowania polityki gospodarczej. Owe informacje oraz referaty prezentujące rolę uczestniczących NOK w ocenie tej polityki były podstawą pierwszego zebrania ekspertów sieci w październiku 2016 r. Celem dalszych prac ma być próba określenia dobrych praktyk w zakresie trybu i metodyki opracowywania przez NOK ocen polityki gospodarczej[15].

- Grupy robocza ds. wzmocnienia współpracy NOK w zapobieganiu i zwalczaniu nieprawidłowości i oszustw w celu ochrony dochodów UE.
  Cele grupy to:
  – wzmocnienie współpracy NOK UE w zakresie zapobiegania i zwalczania nieprawidłowości i nadużyć na szkodę UE;
  – wspieranie wspólnych działań kontrolnych w tym obszarze;
  – formułowanie propozycji ulepszenia ustawodawstwa UE;
  – opracowanie dobrych praktyk umożliwiających zharmonizowanie działań na rzecz zapobiegania i zwalczania nieprawidłowości i oszustw.

  Prace grupy pozostają na etapie zbierania informacji. Pierwsze zebranie planowane jest na początku 2017 r.

Organizacja pracy KK

Na zebraniu KK w Luksemburgu w październiku 2014 r. szefowie NOK postanowili o potrzebie wzmocnienia współpracy między narodowymi organami kontroli i ETO w przeprowadzaniu kontroli wykorzystania środków unijnych, uznając za celowe utworzenie grupy zadaniowej do opracowania propozycji konkretnych rozwiązań, które umożliwiałyby lepsze skoordynowanie tych kontroli[16]. Po wielu dyskusjach, w styczniu 2015 r. utworzono grupę zadaniową ds. przeglądu ram współpracy KK, działającą pod kierunkiem ETO. Grupa przygotowała szczegółową ankietę, na którą NOK UE odpowiedziały jesienią 2015 r. Owe odpowiedzi stały się podstawą opracowanego przez ETO projektu sprawozdania, przyjętego przez grupę na zebraniu w marcu 2016 r. i przedstawionego na zebraniu łączników w kwietniu 2016 r.[17]. Generalne wnioski to: cele strategiczne określone w „Zasadach programowych KK" (*Mission Statement*) nie są powiązane z mechanizmem ich realizacji, a samo rozumienie zasad nie jest jednolite; trzeba organizować prace KK w taki sposób, aby były one bardziej dynamiczne i wydajne; działania KK powinny być bardziej

[15] J. Mazur: *Przedkładanie parlamentom ocen polityki gospodarczej*, w tym numerze „Kontroli Państwowej", s. 167.
[16] Koncepcję szczególnego zajęcia się tą sprawą, w tym postulat utworzenia nowej grupy zadaniowej, sformułowano wcześniej na zebraniu prezesów NOK V 4+2. Zob. J. Mazur: *Aktualne tematy dyskusji między NOK – kraje Grupy Wyszehradzkiej*, „Kontrola Państwowa" nr 5/2014.
[17] Zob. opis najważniejszych kwestii sprawozdania grupy zadaniowej: J. Mazur: *Zebranie łączników NOK UE w Rydze – poparcie dla Gruzji, Mołdawii i Ukrainy*, „Kontrola Państwowa" nr 2/2016.

skuteczne. W sprawozdaniu zawarto także wiele szczegółowych propozycji, które mają służyć realizacji tych wniosków. Na przykład, wzorem innych gremiów unijnych przyjęto, że sprawy rozpatrywane przez KK będą dzielone na dwie grupy: „do dyskusji i rozstrzygnięcia" lub „do przyjęcia do wiadomości", przy czym decyzja o zaliczeniu do jednej z kategorii będzie podejmowana przez łączników. Opracowano też przykładowy schemat organizacji zebrania KK.

Komitet Kontaktowy zaaprobował sprawozdanie grupy zadaniowej i zawarte w nim propozycje, w tym zmiany redakcyjne w „Zasadach programowych KK". Grupa zadaniowa ds. przeglądu ram współpracy KK zakończyła działalność.

Kolejne zebranie KK odbędzie się w październiku 2017 r., w Luksemburgu. Do tego czasu przewodniczącym Komitetu będzie prezes Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

dr **JACEK MAZUR**
radca prezesa NIK

Nowe wytyczne INTOSAI

Kolaboratywne zarządzanie środkami publicznymi

W dniach 27–29 września 2016 r. w Bonn, w siedzibie niemieckiego najwyższego organu kontroli państwowej (NOK), odbyło się coroczne spotkanie członków Grupy Roboczej INTOSAI ds. Walki z Korupcją i Praniem Pieniędzy (*INTOSAI Working Group Fighting Against Corruption and Money Laundering*), podczas którego przyjęto opracowane pod kierownictwem NIK wytyczne GOV 9160 dotyczące roli organizacji publicznych, w tym najwyższych organów kontroli państwowej w promowaniu koncepcji kolaboratywnego zarządzania środkami publicznymi. Po ich zatwierdzeniu przez Kongres INTOSAI będą obowiązywały w ponad 190 krajach.

ZBYSŁAW DOBROWOLSKI

Efektami zarządzania organizacjami w warunkach społecznej partycypacji w realizacji zadań publicznych powinny być: wysoka jakość wykonania tych zadań, umacnianie zasad demokracji i kreowanie zaufania społecznego, w tym do instytucji publicznych. Implementacja w życiu publicznym koncepcji tzw. „dobrego kolaboratywnego (partycypacyjnego) zarządzania" *(good governance)* sprzyja przeciwdziałaniu patologiom organizacyjnym, w tym korupcji. Powyższa konstatacja stanowiła asumpt do podjęcia kilka lat temu przez Grupę Roboczą INTOSAI ds. Walki z Korupcją i Praniem Pieniędzy decyzji o opracowaniu światowych wytycznych GOV 9160 pn. *Enhancing Good Governance for Public Assets. Guiding Principles for Implementation*.

Przygotowanie wytycznych nie było proste zważywszy na złożoność problematyki, wynikającą między innymi z odmienności kulturowych oraz różnych rozwiązań prawnych funkcjonujących w państwach, których NOK należą do INTOSAI.

Istotną kwestią było osiągnięcie konsensusu w sprawie stosowanego aparatu pojęciowego, w szczególności pojęcia rozliczalności i kolaboratywnego zarządzania *(public governance)*. Należało wziąć pod uwagę, że wytyczne mają służyć nie tylko NOK, ale pozostałym podmiotom wykonującym zadania publiczne. Wspólny wysiłek członków Grupy

Roboczej zaowocował opracowaniem wytycznych, których projekt został ostatecznie przyjęty w Bonn.

Public governance – paradygmat zarządzania publicznego

Odejście od imperatywnego sposobu realizacji zadań publicznych na rzecz kolaboratywnego, a zatem polegającego na współpracy, włączeniu różnych podmiotów wchodzących w skład otoczenia, w jakim funkcjonują organizacje publiczne, w proces inicjowania i realizacji zadań, a także oceny ich efektów stanowi podstawę koncepcji zarządzania publicznego określanej jako *public governance* lub *good goverananance* (w tym drugim pojęciu podkreśla się walory sprawności działania). Koncepcja ta w minionych dekadach pojawiła się najpierw w krajach anglosaskich i z czasem stała się popularna także w innych państwach.

Zdefiniowanie pojęcia *public governance* w języku polskim sprawia pewne trudności interpretacyjne, na co zwracają uwagę polscy badacze, między innymi J. Hausner, A. Nelicki i H. Izdebski[1]. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że cechą *public governance* jest koordynowanie działań podmiotów należących do różnych sektorów (R. Hague, M. Harrop, S. Breslin)[2]. Wyjaśnienia pojęcia poszukuje się przez porównanie tej idei z koncepcją nowego zarządzania publicznego i wskazanie zarówno punktów stycznych, jak i różnic. W koncepcji nowego zarządzania publicznego, opartego na implementacji pryncypiów sektora prywatnego do działalności organizacji publicznych, zwraca się uwagę na efekty podjętych działań, ekonomizację przedsięwzięć publicznych. W *public governance* liczy się także sposób osiągania określonych rezultatów, w tym współdziałanie interesariuszy[3].

Bank Światowy definiuje *public governance* jako sposób sprawowania władzy w procesie zarządzania zasobami, którego celem jest rozwój[4]. W Programie Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) *public governance* jest określane jako sprawowanie władzy w sprawach gospodarczych, politycznych i administracyjnych na wszystkich szczeblach administracyjnych. Obejmuje ono mechanizmy, procesy i instytucje, przez które obywatele i ich grupy mogą artykułować własne interesy, egzekwować prawa i realizować obowiązki, a także mediować w kwestiach spornych[5]. W opracowaniu poświęconym problematyce *public governance* Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR) przytacza definicję Agencji Stanów Zjednoczonych na rzecz Rozwoju Międzynarodowego (United States Agency for International

[1] Z. Dobrowolski: *Debata publiczna jako instrument usprawniania zarządzania organizacjami publicznymi*, Studia Lubuskie, tom IX, Sulechów 2013, s. 127-142.
[2] R. Hague, M. Harrop, S. Breslin: *Comparative Government and Politics. An Introduction*, Houndmills-Basingstoke, Macmillan 1998, s. 5.
[3] T. Bovaird, E. Löffler: *Understanding Public Management and Governance,* [w:] T. Bovaird, E. Löffler (red.), *Public Management and Governance*, Routledge, London-New York 2003, s. 10.
[4] *Managing Development. The Governance Dimension*, World Bank, Washington D.C. 1991 (maszynopis), s. 15.
[5] *Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008 (maszynopis), s. 6.

Development – USAID), według której jest to zdolność rządu do efektywnego, wydajnego i rozliczalnego procesu zarządzania politykami publicznymi, otwartego na partycypację obywateli, zmierzającą do wzmocnienia systemu demokratycznego[6].

W polskiej literaturze można spotkać nie w pełni trafne tłumaczenie – „publiczne rządzenie", powstałe zapewne z przyjęcia, że sam termin *governance* jest tłumaczony jako rządzenie. Tymczasem cechą *public governance* lub *good governance* jest współdziałanie podmiotów należących do różnych sektorów na rzecz interesu publicznego, w którym odpowiedzialność za podjęte decyzje i egzekwowanie przyjętych postanowień zgodnie z przepisami prawa należy do organizacji publicznych.

W przedstawionej wyżej (skrótowo) próbie konceptualizacji przyjęto na potrzeby niniejszego opracowania, że *public governance*, *good governance* – to oparty na współpracy proces realizacji zadań publicznych, w którym uczestniczą podmioty należące do różnych sektorów. W owym procesie istotnego znaczenia nabiera zdolność interesariuszy do współpracy, osiągania przez dialog publiczny zgodnego stanowiska co do zakresu i sposobu zaspokajania potrzeb społecznych. Wymaga to nie tylko stworzenia odpowiednich instytucji formalnych, ale także zapewnienia ładu instytucjonalnego opartego na jawności, przejrzystości, równości, rozliczalności decydentów, zgodnie z prawem do dobrej administracji, określonym w art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej[7].

O ile zasady rozliczalności czy jawności są zrozumiałe, to doprecyzowania, z punktu widzenia *good governance*, wymaga pojęcie równości. Nie oznacza ono jednakowych obowiązków administracji publicznej i pozostałych interesariuszy w inicjowaniu i realizowaniu zadań publicznych. Akty normatywne różnicują bowiem zadania i odpowiedzialność za wykonywanie zadań publicznych. Organizacje publiczne są zobligowane do realizacji takich zadań na zasadzie powszechności. Działania innych interesariuszy, na przykład organizacji pozarządowych, mogą być adresowane do konkretnych grup społecznych i nie są obligatoryjne.

Z perspektywy wspólnego rozwiązywania problemów społecznych, na organizacjach publicznych (tj. takich, które zostały stworzone wyłącznie w celu realizacji interesu publicznego) spoczywa obowiązek wspierania działalności interesariuszy w zakresie realizacji zadań publicznych, a także kontroli i oceny wykonania tych zadań. Należy zatem skonstatować, że zasada równości oznacza jednakowe traktowanie przez administrację publiczną obywateli, załatwianie spraw według jednolitych, obiektywnych kryteriów. Oznacza także możliwość przedstawienia przez interesariuszy swoich opinii, argumentów oraz zapoznania się ze stanowiskiem innych podmiotów biorących

[6] Tamże
[7] Dz.Urz.UE. C2007.303.1ze zm.

udział w procesie decyzyjnym, a także dokonania ocen działalności administracji publicznej[8].

Dialog publiczny jest niezbędny dla zapewnienia jawności i przejrzystości działania administracji publicznej, rozliczalności decydentów, zaangażowania interesariuszy w realizację zadań publicznych. Pozwala nie tylko na lepsze rozpoznanie społecznych potrzeb. Stwarza możliwość uzyskania społecznej akceptacji dla planowanych działań. Decyzja nie uwzględni interesów wszystkich. Musi natomiast stanowić rezultat dyskusji, w której zainteresowani mogą brać udział[9].

Podstawą skutecznego skorzystania przez interesariuszy z prawa do informacji o sprawach publicznych i aktywnego uczestnictwa w dialogu społecznym jest zapewnienie, aby informacja była dostępna i rzetelna, w tym zrozumiała (precyzyjna). Przedstawienie informacji publicznej w sposób niezrozumiały, abstrahując od powodów takiego działania (umyślne lub nieumyślne), może stanowić przyczynę asymetrii informacyjnej, która katalizuje patologie organizacyjne, w tym korupcję. Konstatacja ta nawiązuje do teorii agencji, których przedstawicielami są M. Jensen i W. Meckling, ekonomicznego modelu biurokracji W. Niskanena, a także nowej ekonomii instytucjonalnej, zwłaszcza zidentyfikowanego przez O.E. Williamsona oportunizmu stron kontraktu, oraz teorii interesariuszy, którą w aspekcie zarządzania przedstawił E. Freeman w swojej pracy pt. *Strategic Management. A Stakeholder Approach*[10].

Good governance a zwalczanie korupcji

Nie przypadkiem problematyką *good governance* zajęła się Grupa Robocza INTOSAI ds. Walki z Korupcją i Praniem Pieniędzy. NOK wyszły bowiem z założenia, że istnieje związek pomiędzy tą koncepcją zarządzania publicznego a rozmiarami korupcji. Im bardziej kierownictwo i pracownicy organizacji publicznych kierują się w swoim działaniu rzetelnością, jawnością, przejrzystością, rozliczalnością, tym mniej życie publiczne zagrożone jest korupcją.

NOK, nie będąc organami ścigania, skupiają uwagę na zwalczaniu korupcji przez identyfikowanie niedoskonałych rozwiązań prawnych i organizacyjnych ułatwiających jej występowanie, jak też na propagowaniu dobrych praktyk w życiu publicznym, a zatem na koncepcji *good governance*. Działania podejmowane przez organizacje publiczne mają służyć kreowaniu zaufania, które jest zasobem nieimitowanym, ułatwiającym współdziałanie przez redukcję ryzyka nieprzewidywalności podmiotów życia społeczno-gospodarczego. Im więcej zaufania wynikającego z rzetelności podejmowanych przedsięwzięć, tym mniejszy poziom korupcji.

GOV 9160 – co dalej

W dniach 27–29 września 2016 r. w Bonn, podczas spotkania członków Grupy

[8] Z. Dobrowolski: *Debata publiczna.*, op.cit., s. 127-142.
[9] Tamże
[10] Tamże

Roboczej INTOSAI ds. Walki z Korupcją i Praniem Pieniędzy przyjęto opracowane pod kierownictwem NIK wytyczne GOV 9160 pn. *Enhancing Good Governance for Public Assets. Guiding Principles for Implementation*, dotyczące roli organizacji publicznych, w tym najwyższych organów kontroli państwowej w promowaniu koncepcji *good governance* w zarządzaniu środkami publicznymi. Po ich zatwierdzeniu przez Kongres INTOSAI będą obowiązywały w ponad 190 krajach. Obecnie zakończono tłumaczenie wytycznych, opracowanych w języku angielskim, na język niemiecki i pozostałe oficjalne języki INTOSAI, to jest francuski, hiszpański i arabski. W trakcie spotkania w Bonn przyjęto także opracowane, przy współudziale NIK, wytyczne INTOSAI ISSAI 5700 pn. *Guideline for the Audit of Corruption Prevention*.

Wytyczne INTOSAI, choć nie mają charakteru prawa powszechnie obowiązującego, wpływają na życie publiczne. Wynika to nie tylko z tego, że są stosowane w działalności najwyższych organów kontroli państwowej, które badają i oceniają wykorzystanie środków publicznych, ale także stąd, że mogą być stosowane w wewnętrznych krajowych regulacjach.

W trakcie spotkania Grupy Roboczej dyskutowano nad innymi ważnymi projektami, realizowanymi zgodnie z planem i priorytetami INTOSAI, do których należy walka z korupcją. Przedstawicielka amerykańskiego NOK przedłożyła wstępne założenia wytycznych kontroli prawidłowości odzyskiwania aktywów pochodzących z nielegalnej działalności, podkreślając, że wytyczne te będą nawiązywały do standardów przeciwdziałania praniu pieniędzy. Reprezentant niemieckiego NOK przedstawił wstępne założenia wytycznych przeciwdziałania korupcji w zamówieniach publicznych. Przedstawiciel Inicjatywy INTOSAI ds. Rozwoju (IDI) przybliżył zebranym wstępne założenia programu pn. „Zwalczanie korupcji przez NOK", podkreślając, że prawie 100 NOK wskazało na potrzebę przygotowania i implementowania programów szkoleniowych ukierunkowanych na zwalczanie korupcji.

Zbysław Dobrowolski omówił wstępne założenia wytycznych zwalczania procederu prania pieniędzy oraz założenia projektu, którego celem będzie opublikowanie zidentyfikowanych przez NOK czynników sprzyjających zjawisku korupcji, jak też przykładów pozostałych nielegalnych praktyk ujawnionych w następstwie kontroli NOK. Taki zbiór informacji, zdaniem Grupy Roboczej ds. Walki z Korupcją i Praniem Pieniędzy, będzie przydatny w procesie planowania, jak i w prowadzeniu kontroli przez NOK.

dr hab. **ZBYSŁAW DOBROWOLSKI**
dyrektor Delegatury NIK w Zielonej Górze,
profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego
w Krakowie

Seminarium w Rzymie

Przedkładanie parlamentom ocen polityki gospodarczej

Przedstawiciel NIK wziął udział w seminarium na temat niezależnych ocen polityki gospodarczej w sprawozdaniach przedkładanych krajowym parlamentom (Rzym, 6-7 października 2016 r.). Uczestniczyli w nim reprezentanci NOK Włoch (przewodniczący), Chorwacji, Francji, Litwy, Malty, Polski i Słowacji – członkowie sieci ekspertów Komitetu Kontaktowego szefów NOK UE. Celem spotkania była wymiana informacji i wstępna analiza problemu. Z dyskusji wynika, że przedkładanie parlamentom ocen polityki gospodarczej jest zagadnieniem ważnym, którego znaczenie będzie nadal rosnąć.

JACEK MAZUR

Proponując Komitetowi Kontaktowemu zajęcie się tą problematyką, Trybunał Obrachunkowy Włoch zwrócił uwagę, że najwyższe organy kontroli (NOK) państw UE, pełniąc rolę gwaranta równowagi finansów publicznych, mogą wyrażać neutralne oceny dotyczące polityki gospodarczej swoich państw, w dążeniu do zapewnienia jej zgodności z założeniami skoordynowanej – przez mechanizm europejskiego okresu oceny – polityki gospodarczej i budżetowej w ramach UE. Warto zatem wymienić doświadczenia i informacje, jak przebiega ten proces i przy zastosowaniu jakich metod poszczególne NOK formułują swoje oceny. Komitet Kontaktowy na zebraniu w Rydze w czerwcu 2015 r. zaaprobował utworzenie sieci ekspertów, której zadaniem jest gromadzenie i upowszechnianie dobrych praktyk w tym zakresie[1].

Dotychczasowe doświadczenia są bardzo niejednolite. Zasadniczo żaden z NOK reprezentowanych na spotkaniu nie ma wprost przyznanej kompetencji do wyrażania ocen krajowej polityki gospodarczej i za ich podstawę uznaje się różnie ujęte przepisy konstytucji i ustaw. Najczęściej

[1] Zob. E. Miękina: *Zebranie Komitetu Kontaktowego – inicjatywy w zarządzaniu gospodarczym UE*, „Kontrola Państwowa" nr 4/2015.

oceny są zawarte w dorocznym sprawozdaniu NOK z kontroli wykonania budżetu państwa, ale i tutaj szczegółowe rozwiązania są zróżnicowane:

- Niektóre NOK ograniczają się do uwag o realizacji budżetu przez poszczególne organy, inne – jak NOK Włoch – przekazują parlamentowi rozbudowaną analizę makroekonomiczną. Wskazano, że niektóre NOK dysponują specjalistami w dziedzinie polityki makroekonomicznej (Francja, Polska, Włochy), inne zaś – nie (Chorwacja).
- W krajach, w których powstały rady fiskalne, NOK zwykle z nimi współpracują, i czasem jest to bliska robocza współpraca (Malta, Słowacja); w innych natomiast kontakty są bardzo formalne (Włochy). Szczególne rozwiązania istnieją na Litwie, gdzie na mocy ustawy konstytucyjnej z listopada 2014 r. NOK wykonuje zadania rady fiskalnej, oraz we Francji, gdzie rada fiskalna działa „przy" NOK i pod przewodnictwem szefa NOK. W dyskusji zwrócono uwagę na szerszy zakres działania NOK, które zwykle monitorują cały proces przygotowania i wykonania budżetu.
- NOK państw strefy euro nie mogą kontrolować polityki monetarnej, zaś pozostałe NOK również zwykle nie mają do tego prawa (Najwyższa Izba Kontroli jest wyjątkiem). Na formułowanie przez NOK oceny polityki gospodarczej wpływa też, czy dany NOK ma prawo do kontroli banku centralnego (Polska), czy takiego prawa nie ma (Chorwacja).
- Poza Polską, żaden z wymienionych NOK nie ma szerokich kontaktów z komisjami parlamentarnymi (są kontakty z komisjami ds. finansów – we Francji i Włoszech lub komisją ds. kontroli – na Litwie i Malcie). Powoduje to, że tylko wybrane sprawozdania z kontroli NOK są rozpatrywane przez komisje.
- Niektórzy referenci ujmowali temat szerzej, wychodząc poza ocenę polityki gospodarczej i zwracając uwagę na znaczenie dokonywania oceny (ewaluacji) polityki publicznej w innych dziedzinach (np. polityka mieszkaniowa, rodzinna, ograniczanie spożycia tytoniu), w których aspekty gospodarcze lub finansowe często nie są pierwszoplanowe. Wiąże się to z potrzebą podejmowania przez NOK problematyki oceny usług, jakie administracja państwowa świadczy na rzecz obywateli, i odejściem od tradycyjnego modelu organu zajmującego się głównie sprawami dyscypliny budżetowej.
- Rozszerzanie zakresu działania NOK czyni koniecznym zatrudnianie osób specjalizujących się w nowych obszarach, a także szkolenie obecnych pracowników.

W dyskusji podkreślono, że opiniowanie przez NOK polityki gospodarczej nie może polegać na samej tylko analizie teoretycznej oraz sformułowaniu i przekazaniu oceny – ważne jest śledzenie, jak parlament i rząd wykorzystują owe oceny, istotny jest również stały dialog z tymi organami. Zwrócono też uwagę na celowość łącznego prowadzenia kontroli finansowej i kontroli wykonania zadań, gdyż działalność kontrolna powinna obejmować kwestie wykorzystania środków i ich efekty.

W referacie NIK podniesiono między innymi że:

- Podejście kontrolne NIK (system planowania kontroli oparty na analizie ryzyka oraz kontrolowanie szerokich zagadnień)

umożliwia formułowanie ustaleń z kontroli i zaleceń dotyczących wielu dziedzin administracji i gospodarki.

- NIK przedkłada Sejmowi niezależne oceny krajowej polityki gospodarczej: dotyczą one albo polityki finansowej (wówczas są zawarte zwłaszcza w „Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej"), albo polityki gospodarczej w poszczególnych dziedzinach (wówczas oceny te są zawarte w poszczególnych informacjach o wynikach kontroli). W referacie poddano analizie siedem informacji z lat 2015–2016, które w różny sposób nawiązują do oceny polityki gospodarczej: NIK uważa, że rząd lub inny organ powinien określić politykę w danej dziedzinie; czasem też sugeruje, jakie powinny być kierunki, zakres czy główne rozwiązania tej polityki, ewentualnie wskazuje na potrzebę nowelizacji, uzupełnienia bądź uszczegółowienia uprzednio przyjętej polityki.
- Informacje o wynikach kontroli NIK są przedkładane Sejmowi, który je przekazuje swoim komisjom – i od nich zależy, czy i w jaki sposób owe dokumenty zostaną rozpatrzone. W praktyce komisje sejmowe rozpatrują dużą część informacji o wynikach kontroli NIK, choć nie wszystkie ważne informacje podlegają rozpatrzeniu i nie zawsze komisje dostatecznie jasno określają swoje stanowisko.

Przedstawiciel NOK Włoch zapowiedział kontynuowanie prac sieci ekspertów, ukierunkowanych na tryb i metodykę opracowywania przez NOK ocen polityki gospodarczej.

dr **JACEK MAZUR**
radca prezesa NIK

Sygnały o książkach

Analiza sprawozdań finansowych

Edward Nowak, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2017, s. 314.

Sprawozdania finansowe są głównym źródłem informacji o sytuacji ekonomicznej jednostek gospodarczych. Książka traktuje o analizach informacji zawartych w sprawozdaniach finansowych, dokonywanych za pomocą różnych metod badawczych. Składa się z trzech części. Pierwsza (rozdz.1-4) obejmuje ogólne zagadnienia analizy sprawozdań: charakterystykę systemu sprawozdawczości jednostki gospodarczej, regulacje prawne dotyczące sprawozdawczości, różne metody analizy finansowej. Część druga (rozdz. 5-10) prezentuje podstawowe zestawienia wchodzące w skład sprawozdania finansowego, takie jak: bilans, rachunek zysków i strat, rachunek przepływów pieniężnych, zestawienia zmian w kapitale własnym. Ostatnia część (rozdz. 11-15) jest omówieniem zastosowania wskaźników finansowych (przede wszystkim rentowności, płynności finansowej, rotacji i wspomagania finansowego) do opisu najważniejszych elementów sytuacji finansowej konkretnej jednostki gospodarczej.

Prawne instrumenty zachowania równowagi finansowej państwa i ich skuteczność

Witold Grygorowicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 175.

Celem pracy jest analiza skuteczności istniejących instrumentów prawnych służących realizacji wymagań zawartych w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP. Rozprawa składa się z dziewięciu rozdziałów, w których autor analizuje możliwości istniejących w Polsce narzędzi zarówno prawnych, jak i instytucjonalno-prawnych mogących oddziaływać na kształt budżetu państwa we wskazanym przez Konstytucję kierunku. Analizy te oraz konkluzje badawcze autora wskazują, że w istniejącym porządku prawnym nie ma dostatecznie skutecznych stymulatorów wymuszających osiąganie przez państwo równowagi finansów publicznych. Stałe zobowiązania finansowe państwa są zbyt duże w stosunku do wpływów budżetowych, toteż bez możliwości ograniczania tych zobowiązań lub radykalnego wzrostu dochodów państwa nie jest możliwe osiągnięcie trwałego zrównoważenia finansów publicznych, nie mówiąc już o redukcji długu publicznego.

Innowacyjność polskiej gospodarki w przejściowej fazie rozwoju

Redakcja naukowa Joanna Kotowicz-Jawor, Instytut Nauk Ekonomicznych PAN, Wydawnictwo Key Text, Warszawa 2016, s. 311.

W kontekście czynników determinujących rozwój współczesnej gospodarki bezwzględnym warunkiem osiągnięcia i utrzymania przewagi konkurencyjnej jest wysoka zdolność innowacyjna. W przypadku polskiej gospodarki czynnikiem mającym przynieść poprawę na tym polu miała być finansowa pomoc Unii Europejskiej przeznaczona na cele innowacyjne. Mimo znacznych nakładów mających pobudzić innowacyjność, polska gospodarka wciąż jest pod tym względem na dalekiej pozycji wśród państw członków UE. Celem autorów, zespołu pracowników Instytutu Nauk Ekonomicznych PAN, było znalezienie odpowiedzi na pytanie o przyczyny braku efektów proinnowacyjnej pomocy publicznej z UE dla polskich firm. Książka dzieli się na sześć bloków tematycznych, z których pierwszy stanowi analizę koncepcji teoretycznych etapów rozwoju gospodarczego. Omówiono w nim ewolucję głównych teorii wzrostu i rozwoju gospodarczego w kontekście zagadnień związanych z innowacyjnością. Następne cztery części dotyczą podstawowych uwarunkowań, barier, determinant i stymulatorów innowacyjności w gospodarce. W części ostatniej zwrócono uwagę na podstawową rolę nauki w procesie kształtowania się gospodarki innowacyjnej. Książkę uzupełniają dwa aneksy, z których jeden jest prezentacją wyników debaty panelowej Delphi poświęconej problemom polskiej gospodarki, drugi zaś zawiera wyniki badań dwóch studiów przypadków innowacyjnych firm sektora lotniczego i medycznego.

Mechanizmy szarej strefy

Andrzej Buszko, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2016, s. 178.

Książka poświęcona jest aspektom gospodarki funkcjonującym poza kontrolą prawa, w tzw. szarej strefie. Praca stanowi opis źródeł powstawania bezprawnej gospodarki oraz mechanizmów jej funkcjonowania. Składa się z pięciu rozdziałów. W pierwszym autor próbuje określić wpływ, jaki szara strefa wywiera na gospodarkę, w drugim wskazuje na udział państwa w kreowaniu tego zjawiska. Rozdział trzeci jest analizą metod działania przedsiębiorców szarej strefy oraz związków ich aktywności ze światem przestępczym. Następna część dotyczy ekonomiczno-społecznych i psychologicznych przyczyn powstawania gospodarki alternatywnej oraz kontekstów ekonomiczno-prawnych jej rozwoju. Książkę kończą rozważania o przestępczości pospolitej, która z jednej strony wyrasta z ciemnej strefy biznesu, z drugiej często jest czynnikiem maskującym afery gospodarcze. Ciekawą częścią ostatniego rozdziału są uwagi dotyczące szarej strefy we współczesnym sporcie, w który zaangażowane są poważne interesy i duże pieniądze.

Roczny spis treści 2016

Kontrola i audyt

BŁASIAK-NOWAK BEATA, RAJCZEWSKA MARZENA
Kontrola zaplanowanych rezultatów wydatkowania środków unijnych – budżet UE w obszarze polityki spójności na lata 2014–2020 ____ 3/37

FRĄTCZAK TOMASZ
Poszukiwanie czynników wpływających na audyt i kontrolę – wzory postępowań podnoszące jakość badań ____ 1/68

GUBAŁA MARCIN
Przykład prawa inspiracji ustawodawczej – artykuł 11a ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli ____ 1/54

JARZĘCKA-SIWIK ELŻBIETA
Procedura uchylania immunitetu kontrolerskiego przez Kolegium NIK – immunitet gwarancją niezależności i praworządności ____ 2/15

JARZĘCKA-SIWIK ELŻBIETA, PROKSA MACIEJ
Przygotowanie i przeprowadzanie kontroli doraźnych przez Najwyższą Izbę Kontroli – działalność kontrolna Izby ____ 5/31

KACZYŃSKI PAWEŁ
Kontrola działań partnera prywatnego przez podmiot publiczny – partnerstwo publiczno-prywatne ____ 2/47

KWIATKOWSKI KRZYSZTOF
Prewencyjna funkcja kontroli Najwyższej Izby Kontroli – wykład inauguracyjny na studiach podyplomowych ____ 2/8

LISZEWSKA AGNIESZKA
Prawnokarna ochrona funkcjonariuszy publicznych – zakres podmiotowy ochrony ____ 6/8

MACIEJEWSKI MARIUSZ
Kontrola i nadzór na podstawie ryzyka. Podejścia stosowane w nadzorze i kontroli 6/21

MAZUR JACEK
Wnioski *de lege ferenda* formułowane przez NIK na tle doświadczeń innych NOK 1/28

MINKOWSKI JÓZEF
Plany pracy NIK w latach 2012-2016. Kierunki i priorytety kontroli, strategiczne ryzyko 6/38

MURAT LESZEK
Stosunek kontrolnoprawny – relacje prawne między kontrolującymi a kontrolowanymi 3/8

NAGY SÁNDOR
Najwyższe organy kontroli oraz nowe aspekty kreowania wartości publicznej w złożonych systemach adaptacyjnych 4/33

OLESIEWICZ ANNA (oprac.)
Roczny plan pracy Najwyższej Izby Kontroli 1/8

PADRAK RAFAŁ
Postępowanie dyscyplinarne w Najwyższej Izbie Kontroli – orzeczenie o ukaraniu 3/22

PADRAK RAFAŁ
Przebieg rozprawy odwoławczej – postępowanie dyscyplinarne w NIK 5/45

PROKSA MACIEJ, JARZĘCKA-SIWIK ELŻBIETA
Przygotowanie i przeprowadzanie kontroli doraźnych przez Najwyższą Izbę Kontroli – działalność kontrolna Izby 5/31

RAJCZEWSKA MARZENA, BŁASIAK-NOWAK BEATA
Kontrola zaplanowanych rezultatów wydatkowania środków unijnych – budżet UE w obszarze polityki spójności na lata 2014–2020 3/37

RÓG ŁUKASZ
Zasada skargowości w postępowaniu dyscyplinarnym NIK. Odpowiedzialność dyscyplinarna mianowanych kontrolerów 4/22

SAKOWSKA-BARYŁA MARLENA
Kontrolowanie przez GIODO przetwarzania danych osobowych – przestrzeganie przepisów o ochronie danych 2/28

*

Wystąpienie w Sejmie prezesa Najwyższej Izby Kontroli – Wykonanie budżetu państwa 4/8
Wystąpienie w Sejmie prezesa Najwyższej Izby Kontroli – Sprawozdanie z działalności NIK 5/8

USTALENIA KONTROLI NIK

ADAMOWICZ PAWEŁ, MATUSZEWSKA ELŻBIETA
Koordynacja polityki rodzinnej w Polsce – czy można zapobiec niekorzystnym zmianom demograficznym 1/83

ADAMOWICZ PAWEŁ
Program „Karta dużej rodziny". Polityka prorodzinna państwa 6/51

BIELAK JANINA
Przestrzeganie zasad rachunkowości – sektor finansów publicznych 4/75

BRZESKA-LEBIECKA AGATA
Realizacja programu „Modernizacja kształcenia zawodowego w Małopolsce" – podniesienie jakości kształcenia zawodowego 5/78

DOBROWOLSKI ZBYSŁAW
Nadzór państwowy nad obrotem produktami leczniczymi – czy można było zapobiec niekontrolowanemu wywozowi leków? 3/49

DOBROWOLSKI ZBYSŁAW
Zarządzanie finansami lokalnymi. Jak JST radzą sobie z redukcją zadłużenia? 5/90

DZIWISZ STANISŁAW
System szczepień ochronnych dzieci – szczepienia jako profilaktyka chorób zakaźnych 6/91

GIBUŁA PAWEŁ
Niebezpieczna cyberprzestrzeń – działania na rzecz bezpieczeństwa teleinformatycznego Polski 4/52

GOSTYŃSKA MARIA M.
Tworzenie i udostępnianie dokumentacji medycznej – proces informatyzacji systemu ochrony zdrowia 4/84

GRUSZECKA ALICJA
Wodne budowle piętrzące. Nadzór nad stanem technicznym i stanem bezpieczeństwa 5/102

KOPCZYK MONIKA
Ograniczanie skutków susz i powodzi przez zwiększanie małej retencji wód – przedsięwzięcia poprawiające bilans wodny 2/104

KORCZAK LESZEK
Nieprawidłowości w funkcjonowaniu spółek Grupy PKP – kształtowanie rynku kolejowego w Polsce 3/64

KOSIARZ EDYTA, MACIEJEWSKI MACIEJ
Alternatywne metody wydobycia i wykorzystania węgla kamiennego – badania nad technologią zgazowania węgla 2/75

LASKUS KAZIMIERZ
Pomoc społeczna dla uchodźców – ochrona cudzoziemców w Polsce – zobowiązania międzynarodowe 2/61

LIS EDWARD
Ochrona wód zlewni Bugu – poprawa czystości rzeki międzynarodowym wyzwaniem 4/65

ŁUCZAK JULITA, WASILEWSKI PIOTR
Stan kadry medycznej w Polsce – kto nas będzie leczył w przyszłości ? 5/63

MACIEJEWSKI MACIEJ, KOSIARZ EDYTA
Alternatywne metody wydobycia i wykorzystania węgla kamiennego – badania nad technologią zgazowania węgla 2/75

MATUSZEWSKA ELŻBIETA, ADAMOWICZ PAWEŁ
Koordynacja polityki rodzinnej w Polsce – czy można zapobiec niekorzystnym zmianom demograficznym 1/83

MIŁOŃ MIROSŁAW
Świadczenie pomocy osobom starszym przez gminy i powiaty – rozwiązywanie problemów społecznych 3/76

MUSIOŁ MICHAŁ
Budowa portu lotniczego w Modlinie – nieprawidłowości w przygotowaniu i realizacji inwestycji 2/91

NOWAK JOLANTA, SZEWCZYK PRZEMYSŁAW
Oczyszczanie kraju z azbestu – realizacja programu na lata 2009–2032 6/77

PAPIŃSKA KATARZYNA
Gospodarka łowiecka – ochrona zwierząt łownych 1/106

SZEWCZYK PRZEMYSŁAW, NOWAK JOLANTA
Oczyszczanie kraju z azbestu – realizacja programu na lata 2009–2032 6/77

URBAN ARTUR
Budowa domów wielorodzinnych wraz z infrastrukturą towarzyszącą.
Zachowanie ładu przestrzennego 6/66

WASILEWSKI PIOTR, ŁUCZAK JULITA
Stan kadry medycznej w Polsce – kto nas będzie leczył w przyszłości? 5/63

POZOSTAŁE KONTROLE NIK

Wyniki przekazane do publikacji w grudniu 2015 r. i styczniu 2016 r. – red. 1/118
Wyniki przekazane do publikacji w lutym i marcu 2016 r. – red. 2/115
Wyniki przekazane do publikacji w kwietniu i maju 2016 r. – red. 3/90
Wyniki przekazane do publikacji w czerwcu i lipcu 2016 r. – red. 4/98
Wyniki przekazane do publikacji w sierpniu i wrześniu 2016 r. – red. 5/116
Wyniki przekazane do publikacji w październiku i listopadzie 2016 r. – red. 6/99

Państwo i społeczeństwo

CICHOCKI HUBERT, MOSER KAMIL
Leasing zwrotny jako forma finansowania JST
– wykorzystanie niestandardowych instrumentów finansowych 1/144

CICHOCKI HUBERT, MOSER KAMIL
Motywacja w systemie zarządzania zasobami ludzkimi administracji samorządowej.
Regulacje dotyczące systemów motywacyjnych 6/122

CZARNOW SŁAWOMIR
Właściwe postępowanie z rzeczami i zwierzętami znalezionymi
– znalezienie rzeczy lub zwierzęcia a nabycie prawa własności 3/150

DZIWISZ STANISŁAW
Odpowiedzialność karna osób pełniących funkcje publiczne
– uwzględnienie statusu pracownika NIK 3/119

GRZELAK SŁAWOMIR
Ropa naftowa w gospodarce światowej – znaczenie dla Polski.
Popyt i ceny jako wyzwanie przyszłości przemysłu naftowego 6/137

KOWALSKI DARIUSZ
Definicja MŚP w przepisach UE a specyfika przedsiębiorstw polskich
– wdrażanie środków wspierających rozwój MŚP 2/120

MĄCZYŃSKI MAREK, STEC MIROSŁAW
Zakres i charakter zadań samorządu województwa a sfera użyteczności publicznej
– wykonywanie istotnej części obowiązków publicznych 1/122

MOSER KAMIL, CICHOCKI HUBERT
Leasing zwrotny jako forma finansowania JST
– wykorzystanie niestandardowych instrumentów finansowych 1/144

MOSER KAMIL, CICHOCKI HUBERT
Motywacja w systemie zarządzania zasobami ludzkimi administracji samorządowej.
Regulacje dotyczące systemów motywacyjnych 6/122

ODACHOWSKI JAROSŁAW
Pomoc publiczna w ustawie wdrożeniowej – analiza unormowań artykułu 27 5/147

PANASIUK ANDRZEJ
Projektowane zmiany Prawa zamówień publicznych.
Nowelizacja wciąż bez systemowych rozwiązań 4/120

PASTUSZKA JACEK
Planowane rozwiązania ograniczające lukę podatkową VAT w Polsce.
Nowe metody wykrywania nieprawidłowości i ich eliminacji 4/102

ROBACZYŃSKI WOJCIECH
Umowna modyfikacja zamówienia publicznego – nowe rozwiązania ustawowe 6/103

SIWEK ARKADIUSZ
Tworzenie oraz przystępowanie do kapitałowych spółek handlowych
– działalność samorządu województwa 1/160

STEC MIROSŁAW, MĄCZYŃSKI MAREK
Zakres i charakter zadań samorządu województwa a sfera użyteczności publicznej
– wykonywanie istotnej części obowiązków publicznych 1/122

SZYNAL GRZEGORZ
Sądowa kontrola rozwiązania stosunku pracy
– prawo do sądu i ochronna funkcja prawa pracy 3/136

WIECZOREK PAWEŁ
Zasoby węgla kamiennego czynnikiem bezpieczeństwa energetycznego.
Górnictwo – energetyka – stabilizacja 3/94

WIECZOREK PAWEŁ
Nowy paradygmat rozwoju gospodarczego Polski
– wiedza, innowacje, konkurencyjność 5/120

Współpraca międzynarodowa

BANAŚ PAWEŁ
Pierwszy rok audytu NIK w Radzie Europy
– opinie Izby o sprawozdaniach finansowych i rady na przyszłość 1/173

BLAJDA MARCIN, CICHOCKI HUBERT, MORAWSKA AGNIESZKA
Drugi Kongres EUROSAI dla Młodych „YES", rekomendacje dla EUROSAI
i przyszła rola NOK 1/179

CICHOCKI HUBERT, BLAJDA MARCIN, MORAWSKA AGNIESZKA
Drugi Kongres EUROSAI dla Młodych „YES", rekomendacje dla EUROSAI
i przyszła rola NOK 1/179

DOBROWOLSKI ZBYSŁAW
Kolaboratywne zarządzanie środkami publicznymi. Nowe wytyczne INTOSAI 6/162

HABER GRZEGORZ
Stałe konsultacje NOK Polski i Niemiec 3/164

HABER GRZEGORZ
200 lat Urzędu Kontroli Państwowej Królestwa Norwegii 4/132

HABER GRZEGORZ (oprac.)
Nowy prezes Europejskiego Trybunału Obrachunkowego 5/163

HABER GRZEGORZ (oprac.)
Wizyta w NIK Przedstawicieli Rady Audytu Republiki Indonezji 5/165

MAZUR JACEK
Przywracanie zaufania do finansów publicznych UE – rola kontroli państwowej 1/176

MAZUR JACEK
Zebranie łączników NOK UE w Rydze – poparcie dla Gruzji, Mołdawii i Ukrainy 2/138

MAZUR JACEK
Projekt wymiany danych między NOK 5/166

MAZUR JACEK
Najwyższe organy kontroli UE o polityce energetycznej i klimatycznej 6/150

MAZUR JACEK
Przedkładanie parlamentom ocen polityki gospodarczej 6/167

MORAWSKA AGNIESZKA, BLAJDA MARCIN, CICHOCKI HUBERT
Drugi Kongres EUROSAI dla Młodych „YES", rekomendacje dla EUROSAI i przyszła rola NOK 1/179

STEPHENSON BEATA
Wykorzystanie narzędzi informatycznych w kontroli 4/136

ŻYNDUL KAMILA
Aktualizacja Kodeksu Etyki INTOSAI 3/170

*

Kolejny rok audytu NIK w Radzie Europy – red. 5/173
Konferencja EUROSAI – ARABOSAI – A.M. 2/142
NIK pomogła gruzińskim kontrolerom – G. H 5/172
Posiedzenie Zarządu EUROSAI – red. 3/167
Radca prezesa NIK kontrolerem międzynarodowej instytucji – red. 4/135
Trzeci rok audytu NIK w CERN – red. 3/169
Wizyta Audytor Generalnej Urzędu Kontroli Państwowej Finlandii – red. 2/136
Wizyta szefa NOK Azerbejdżanu – red. 4/134

Trochę historii

PIOTR M. PILARCZYK
Kontrola państwowa w Polsce przedrozbiorowej – komisje skarbowe jako organy kontroli 2/162

Z życia NIK

KARLIŃSKI WIESŁAW
Wspomaganie informatyczne kontroli 1/183

KUROWSKA TERESA
Główne nurty badawcze w dorobku naukowym Profesora Waleriana Pańki 2/145

KUROWSKA TERESA
Wspomnienie o Profesorze Walerianie Pańce w 25. rocznicę śmierci 5/176

STELINA JAKUB
Główne nurty badawcze w twórczości naukowej Profesora Lecha Kaczyńskiego 2/152

WNUK MIROSŁAWA
Przestrzeń dobrem publicznym 4/139

*

97. rocznica powołania Najwyższej Izby Kontroli – red. 1/181
60 lat „Kontroli Państwowej" – red. 4/140
25. rocznica śmierci Profesora Waleriana Pańki, pierwszego Prezesa NIK w III Rzeczypospolitej – red. 5/174
Eksperci o poprawie bezpieczeństwa na drogach – red. 1/184
Ewa Polkowska nowym wiceprezesem NIK – red. 4/138
Seminarium z okazji 97. rocznicy powołania NIK – red. 2/143
Wiceprezes NIK Jacek Uczkiewicz przechodzi na emeryturę – red. 3/175

Recenzje, sygnały o książkach

SYGNAŁY O KSIĄŻKACH 1/185, 2/180, 3/177, 4/143, 5/180, 6/170

Roczny spis treści w języku polskim

6/172

Roczny spis treści w języku angielskim

6/181

Annual Contents 2016

Auditing

BŁASIAK-NOWAK BEATA, RAJCZEWSKA MARZENA
Audit of Planned Outcomes of EU Funds Spending for the Years 2014–2020
– EU Budget in the Area of Cohesion Policy ____ 3/37

FRĄTCZAK TOMASZ
Looking for Factors that Influence Audit Quality
– Patterns of Behaviours that Improve Audit Quality ____ 1/68

GUBAŁA MARCIN
Example of the Right of Legislative Inspiration
– Article 11a of the Act on the Supreme Audit Office ____ 1/54

JARZĘCKA-SIWIK ELŻBIETA
Procedure for Waiving Auditor Immunity by the Council of NIK
– Immunity as a Guarantee of Independence and Due Fulfilment of Obligations ____ 2/15

JARZĘCKA-SIWIK ELŻBIETA, PROKSA MACIEJ
Preparation and Performance of Ad Hoc Audits by NIK – NIK's Audit Activity ____ 5/31

KACZYŃSKI PAWEŁ
Audit of Private Partner's Activities by Public Entity – Public-Private Partnership ____ 2/47

KWIATKOWSKI KRZYSZTOF
Preventive Function of Auditing by the Supreme Audit Office
– Lecture for Students of the University of Łódź ____ 2/8

LISZEWSKA AGNIESZKA
Scope of Legal and Criminal Protection with Regard to Public Officials ____ 6/8

MACIEJEWSKI MARIUSZ
Risk-Based Audit and Supervision. The Approach Used in the Supervision and State Auditing 6/21

MAZUR JACEK
De Lege Ferenda Proposals Formulated by NIK – in Comparison with Experience of Other SAIs 1/28

MINKOWSKI JÓZEF
NIK's Work Plans in the Years 2012-2016. Audit Directions and Audit Priorities, Strategic Risk 6/38

MURAT LESZEK
Legal Relations between Audit Bodies and Auditees 3/8

NAGY SANDOR
Supreme Audit Institutions and New Aspects of Public Value Creation in Complex Adaptive Systems 4/33

OLESIEWICZ ANNA (ED.)
Annual Work Plan of the Supreme Audit Office 1/8

PADRAK RAFAŁ
Disciplinary Proceedings in NIK – Decision on Punishment 3/22

PADRAK RAFAŁ
The Course of Appeal Trial – Disciplinary Proceedings in the Supreme Audit Office 5/45

PROKSA MACIEJ, JARZĘCKA-SIWIK ELŻBIETA
Preparation and Performance of Ad Hoc Audits by NIK – NIK's Audit Activity 5/31

RAJCZEWSKA MARZENA, BŁASIAK-NOWAK BEATA
Audit of Planned Outcomes of EU Funds Spending for the Years 2014–2020 – EU Budget in the Area of Cohesion Policy 3/37

RÓG ŁUKASZ
Principle of Complaint in the NIK Disciplinary Procedure. Disciplinary Liability of Nominated Auditors 4/22

SAKOWSKA-BARYŁA MARLENA
Audit of Personal Data Processing by GIODO
– Compliance with the Regulations on Personal Data Protection 2/28

*

NIK President's Address to the Parliament 4/8

Presentation by the President of the Supreme Audit Office at the Parliament 5/8

FINDINGS OF NIK AUDITS

ADAMOWICZ PAWEŁ, MATUSZEWSKA ELŻBIETA
Coordination of the Family Policy in Poland – Can We Prevent Adverse Demographic Changes? 1/83

ADAMOWICZ PAWEŁ
Large Family Card – the State's Family Policy 6/51

BIELAK JANINA
Principles of Public Sector Accounting and NIK's Findings with Regard to Compliance with these Principles 4/75

BRZESKA-LEBIECKA AGATA
Implementation of the Programme "Modernisation of Vocational Education in the Region of Małopolska" – Improving the Quality of Vocational Education 5/78

DOBROWOLSKI ZBYSŁAW
State Supervision over Sales of Medical Products – Could the Uncontrolled Taking Out of Medicines from Poland Have Been Prevented? 3/49

DOBROWOLSKI ZBYSŁAW
Management of Local Finances – How Local Self-Government Units Deal with Indebtedness Reduction 5/90

DZIWISZ STANISŁAW
System of Vaccinations for Children
– Vaccinations as Prevention of Contagious Diseases 6/91

GIBUŁA PAWEŁ
Dangerous Cyberspace – Activities towards Poland's IT Safety 4/52

GOSTYŃSKA MARIA M.
Creating and Providing Access to Medical Documentation – Introduction of IT Solution to the Health Protection System 4/84

GRUSZECKA ALICJA
Hydraulic Structures. Supervision of Technical Condition and Safety 5/102

KOPCZYK MONIKA
Reduction of Impact of Droughts and Floods through Increasing Small Water Retention – Undertakings that Improve Water Balance 2/104

KORCZAK LESZEK
Irregularities in the Functioning of Polish Railways Group's Companies – Forming the Railway Market in Poland 3/64

KOSIARZ EDYTA, MACIEJEWSKI MACIEJ
Alternative Methods of Hard Coal Extraction and Utilisation – Research into Coal Gasification 2/75

LASKUS KAZIMIERZ
Social Assistance to Refugees – Protection of Foreigners in Poland – International Obligations 2/61

LIS EDWARD
Protection of the River Bug Catchment Area – Improvement of the River's Waters Quality as an International Challenge 4/65

ŁUCZAK JULITA, WASILEWSKI PIOTR
Condition of Medical Staff in Poland – Who Will Treat Us in the Future? 5/63

MACIEJEWSKI MACIEJ, KOSIARZ EDYTA
Alternative Methods of Hard Coal Extraction and Utilisation – Research into Coal Gasification 2/75

MATUSZEWSKA ELŻBIETA, ADAMOWICZ PAWEŁ
Coordination of the Family Policy in Poland – Can We Prevent Adverse Demographic Changes? 1/83

MIŁOŃ MIROSŁAW
Assistance Provided to Older People by Local Self-Governments – Strategy for Social Problems Solving 3/76

MUSIOŁ MACIEJ
Construction of the Airport in Modlin – Irregularities in Investment Preparation and Realisation 2/91

NOWAK JOLANTA, SZEWCZYK PRZEMYSŁAW
Removing Asbestos from the Country – Implementation of the Programme for the Years 2009–2032 6/77

PAPIŃSKA KATARZYNA
Hunting Management – Protection of Game 1/106

SZEWCZYK PRZEMYSŁAW, NOWAK JOLANTA
Removing Asbestos from the Country – Implementation of the Programme for the Years 2009–2032 6/77

URBAN ARTUR
Construction of Multi-Family Houses and Surrounding Infrastructure – Preserving Spatial Order 6/66

WASILEWSKI PIOTR, ŁUCZAK JULITA
Condition of Medical Staff in Poland – Who Will Treat Us in the Future? 5/63

OTHER AUDITS OF THE NIK

Audit Findings Published in December 2015 and January 2016 – ed. 1/118
Findings Published in February and March 2016 – ed. 2/115
Findings Published in April and May 2016 – ed. 3/90
Findings Published in June and July 2016 – ed. 4/98
Findings Published in August and September 2016 – ed. 5/116
Findings Published in October and November 2016 – ed. 6/99

State and Society

CICHOCKI HUBERT, MOSER KAMIL
Leaseback as a Form of Financing of Local Self-Government Units – Use of Non-Standard Financial Instruments 1/144

CICHOCKI HUBERT, MOSER KAMIL
Motivation in the System of Human Resources Management in the Self-government Administration – Regulations Related to Motivation 6/122

CZARNOW SŁAWOMIR
Proper Treatment of Lost Property and Animals – Finding of an Item or an Animal versus Right to Ownership 3/150

DZIWISZ STANISŁAW
Criminal Responsibility of Public Officials and Persons Performing Public Functions – Inclusion of the NIK Employee Status 3/119

GRZELAK SŁAWOMIR
Oil in the World Economy – Importance to Poland. Demand and Prices as a Challenge for the Future of the Oil Sector 6/137

KOWALSKI DARIUSZ
Definition of Small and Medium-Sized Enterprises in the EU Regulations versus the Specificity of Polish Enterprises – Implementation of Measures to Support SME Development 2/120

MĄCZYŃSKI MAREK, STEC MIROSŁAW
Scope and Nature of Regional Self-Government Tasks versus Public Utility Sphere 1/122

MOSER KAMIL, CICHOCKI HUBERT
Leaseback as a Form of Financing of Local Self-Government Units – Use of Non-Standard Financial Instruments 1/144

MOSER KAMIL, CICHOCKI HUBERT
Motivation in the System of Human Resources Management in the Self-government Administration – Regulations Related to Motivation Systems 6/122

ODACHOWSKI JAROSŁAW:
Public Assistance in the Implementation Act – Analysis of the Provisions of Article 27 5/147

PANASIUK ANDRZEJ
Proposed Changes to the Public Procurement Law. Amendments that Still Lack Systemic Solutions 4/120

PASTUSZKA JACEK
Planned Solutions Aimed at Reducing VAT Gap in Poland. New Methods for Detecting Irregularities and their Elimination 4/102

ROBACZYŃSKI WOJCIECH
Contractual Modification of Public Procurement – New Legal Solutions 6/103

SIWEK ARKADIUSZ
Creating and Joining Capital Commercial Companies – Activity of Regional Self-Government 1/160

STEC MIROSŁAW, MĄCZYŃSKI MAREK
Scope and Nature of Regional Self-Government Tasks versus Public Utility Sphere 1/122

SZYNAL GRZEGORZ
Courts' Control over Termination of Employment – Right to Court Trial and Protective Function of Labour Code 3/136

WIECZOREK PAWEŁ
Hard Coal Resources as an Element of Poland's Energy Safety. Hard Coal Mining – Power Industry – Stabilisation 3/94

WIECZOREK PAWEŁ
New Paradigm of Poland's Economic Development – Knowledge, Innovations, Competitiveness 5/120

International Cooperation

BANAŚ PAWEŁ
First Year of NIK's Audit in the Council of Europe – NIK's Opinions on Financial Statements and Advice for the Future 1/173

BLAJDA MARCIN, CICHOCKI HUBERT, MORAWSKA AGNIESZKA
Second Young EUROSAI Congress "YES" – Recommendations for EUROSAI 1/179

CICHOCKI HUBERT, BLAJDA MARCIN, MORAWSKA AGNIESZKA
Second Young EUROSAI Congress "YES" – Recommendations for EUROSAI 1/179

DOBROWOLSKI ZBYSŁAW
Collaborative Public Assets Management – New INTOSAI Guidelines 6/162

HABER GRZEGORZ
Permanent Consultations between SAIs of Poland and Germany 3/164

HABER GRZEGORZ
200th Anniversary of the SAI of Norway 4/132

HABER GRZEGORZ (ed.)
New President of the European Court of Auditors 5/163

HABER GRZEGORZ (ed.)
Representatives of Audit Board of Indonesia Visit NIK 5/165

MAZUR JACEK
Restoring Trust in EU Public Finances – Value of Audit Insights 1/176

MAZUR JACEK
Liason Officers' Meeting in Riga – Support for SAIs of Georgia, Moldova and Ukraine 2/138

MAZUR JACEK
Meeting of Heads of SAIs of Visegrad Group 5/166

MAZUR JACEK
EU Supreme Audit Institutions Discuss Energy Policy and Climate 6/150

MAZUR JACEK
Submitting Independent Assessments of National Public Economic Policies 6/167

MORAWSKA AGNIESZKA, BLAJDA MARCIN, CICHOCKI HUBERT
Second Young EUROSAI Congress "YES" – Recommendations for EUROSAI 1/179

STEPHENSON BEATA
Meeting of the EUROSAI IT Working Group 4/136

ŻYNDUL KAMILA
Revision of INTOSAI Code of Ethics 3/170

*

Advisor to the President of NIK to Audit an International Institution – ed. 4/135
Another Year of NIK's Audit at the Council of Europe – ed. 5/173
Auditor General of Finland Visits NIK – ed. 2/136
EUROSAI – ARABOSAI Conference – A.M. 2/142

NIK Supported Auditors in Georgia – G.H 5/172
The Meeting of the EUROSAI Governing Board – ed. 3/167
Third Year of NIK's Audit at CERN – ed. 3/169
Visit of the Head of SAI of Azerbaijan – ed. 4/134

Some History

PILARCZYK PIOTR
State Audit in 18th Century Poland – Tax Commissions as Audit Bodies 2/162

NIK in Brief

KARLIŃSKI WIESŁAW
IT Support for Audit, Conference at NIK 1/183

KUROWSKA TERESA
Main Research Currents in the Scientific Achievements of Professor Walerian Pańko 2/145

KUROWSKA TERESA
Tribute to Professor Walerian Pańko on the 25th Anniversary of his Death 5/176

STELINA JAKUB
Main Research Currents in the Scientific Achievements of Professor Lech Kaczyński 2/152

WNUK MIROSŁAWA
Space as a Public Good 4/139

*

60 Years of the "Kontrola Państwowa" Bimonthly – ed. 4/140
97th Anniversary of the Establishment of the Supreme Audit Office – ed. 1/181
Celebrations of the 97th Anniversary of the Establishment of NIK – ed. 2/143
Ewa Polkowska New Vice-President of NIK – ed. 4/138
Expert on the Improvement of Road Safety – ed. 1/184
Jacek Uczkiewicz, Vice-president of NIK, goes into Retirement – ed. 3/175
The 25th Anniversary of the Death of Professor Walerian Pańko, the First President of NIK in the Period of the Third Polish Republic – ed. 5/174

Reviews and Notes About New Books

NOTES ABOUT NEW BOOKS 1/185, 2/180, 3/177, 4/143, 5/180, 6/170

Annual Contents in Polish 6/172

Annual Contents in English 6/181

Contents

Auditing 8

AGNIESZKA LISZEWSKA: Scope of Legal and Criminal Protection with Regard to Public Officials 8

Within the legal and criminal protection of the activity of public institutions and local self-governments, the legislator has rightly connected the special protection of public officials with their liability for individual offences. Such liability does not, however, apply to persons subject to the protection foreseen for the officials that are not listed in Article 115 (13) of the Criminal Code and this, justifiably, raises doubts. What should be also criticised is the lack of correlation between the specific liability that applies to both officials and other persons who perform public functions, while the other do not have the same protection provided. In her article, the author also discusses the issue of the scope to which the special protection applies to persons not being public officials, related to an unlawful attempt due to the job performed or the position occupied (Criminal Code, Article 231a).

MARIUSZ MACIEJEWSKI: Risk-Based Audit and Supervision. The Approach Used in the Supervision and State Auditing 21

The method of risk-based supervision, developed by the American banking supervision, is in its nature a universal method that can be successfully applied in other areas. Due to vast global experience in the field and the advancement of this method, it is worth observing the application of the approach to the financial market and considering other areas in which it can potentially be applied, and to what extent and in what way it can be transferred. Even more so, since recently a project appeared to make certain public organs obliged to apply this approach, which has met with serious objections on the part of several audit bodies. For a few years, the Supreme Audit Office of Poland has been also directing towards performing its duties on the basis of risk analysis, which is clearly visible in its audit plans and in NIK's publications.

JÓZEF MINKOWSKI: NIK's Work Plans in the Years 2012–2016. Audit Directions and Audit Priorities, Strategic Risk 38

NIK's work plans for the years 2012–2016 were developed with consideration to certain social and economic conditions in the country's economic and social development. Financial stability was considered the basic factor that allows for improving the citizens' living conditions. In the course of formulating these conditions, two stages can be identified. During the first stage, in the years 2012–2013, focus was placed on the issues related to, among others, the budget deficit, infrastructure, business environment, national education, professional activity of the citizens, demography, research and development activities and the citizens' security. At the other stage, comprising the years 2014–2015, the focus was on the issues related to improving the citizens' living conditions and effective public assets management, national education and medical care. In that period, significant changes took place with regard to the development of annual work plans.

FINDINGS OF NIK AUDITS 51

PAWEŁ ADAMOWICZ: Large Family Card – the State's Family Policy 51

In 2015, the Supreme Audit Office, on its own initiative, carried out an audit related to the Large Family Card (Polish: *Karta Dużej Rodziny*) as an element of the state's family policy. The audit was conducted at the Ministry of Labour and Social Policy, which is responsible for the implementation and coordination of the tasks set forth in the Act of 5 December 2014 on the Large Family Card. The audit was also conducted in 18 cities where both the local and national Card had been introduced. The Supreme Audit Office positively evaluated the preparation, implementation and activities related to the functionality of these solutions as instruments for supporting large families, both with regard to the national Card, as well as to the solutions introduced at the local level.

ARTUR URBAN: Construction of Multi-Family Houses and Surrounding Infrastructure – Preserving Spatial Order 66

The objective of the audit was to evaluate the performance of tasks by architecture and construction administration bodies, and construction supervision with regard to the construction and use of multi-family houses in the years 2013–2015. The audit was conducted in six city offices that provide services for architecture and construction administration (city mayors) and six local construction supervision inspectorates, which are bodies providing support to the local construction supervision inspectors. The article presents the detailed results of the audit.

JOLANTA NOWAK, PRZEMYSŁAW SZEWCZYK: Removing Asbestos from the Country – Implementation of the Programme for the Years 2009–2032 77

Asbestos is one of the substances with carcinogenic effects, resulting from inhaling of fibres present in the air. Production of asbestos-based products was banned in Poland in 1999. Moreover, a government programme was developed aimed at eliminating asbestos and products made of it from our country by 2032. In 2015, NIK audited the realisation of the tasks set out in this programme, as well as in the programmes of individual local self-government units. The audit also examined whether the owners, users of perpetual lease and administrators of estates properly performed the tasks imposed on them by the Ministry of Economy, local self-government units and local branches of the Agricultural Property Agency (ANR) in the years 2009–2015.

STANISŁAW DZIWISZ: System of Vaccinations for Children – Vaccinations as Prevention of Contagious Diseases 91

Vaccinations are the most effective prevention of contagious diseases. They are supposed to prevent from catching contagious diseases, as well as to develop resistance of the whole population, which provides protection also to those persons who due to medical contraindications could not have been vaccinated. However, in order to obtain effective protection against return of contagious diseases epidemics, it is necessary to maintain the high percentage of those vaccinated. That is why a trend towards not to vaccinating children, which has been growing everywhere in Europe, is alarming. The reasons behind this trend are parents' fears that vaccinations can negatively affect the health and development of children.

OTHER AUDITS OF NIK 99

Audit Findings Published in October and November 2016 – ed. 99

In this section we present audits that the Supreme Audit Office completed in selected areas and that have been published in the form of pronouncements on audit results. In this issue of our bimonthly we discuss the following audits: the Police emergency youth centres; safety of pedestrians and cyclists; road investments; Regional Operational Programmes; operations financed by local self-government units; the energy and climate package; innovation centres; economic promotion of Poland; training for youngsters talented in sport; education information system; implementation of health policy programmes; performance of public tasks; access to public transport for persons with disabilities; treatment of patients with stroke; construction of the Agglomeration Railway in the city of Łódź; staff outsourcing; realisation of tasks of the National Health Fund (NFZ); pre-school care; waste management; management of municipal cemeteries.

State and Society 103

WOJCIECH ROBACZYŃSKI: Contractual Modification of Public Procurement – New Legal Solutions 103

The issue of modification of contractual relations stemming from a public procurement contract has been constantly topical, both in practice and in theoretical considerations. Undoubtedly, it is an issue that focuses disputable problems related to the application of the basic principles that govern public procurement. It seems that the discussion on admissibility of contract changes will become more intense as a result of the amendments to the Public Procurement Law, on the basis of the Act of 22 June 2016. In the light of these amendments, a significant change of the legislator's approach can be witnessed, since a set of cases have been defined that allow for contract modifications.

HUBERT CICHOCKI, KAMIL MOSER: Motivation in the System of Human Resources Management in the Self-government Administration – Regulations Related to Motivation Systems 122

For a long time we have witnessed a demographical change that affects the majority of European societies, including Poland. It is related to the decreasing birth-rate, and to a change of age structure of the society. These changes coincide with sociological and cultural differences that can be visible among the generations. Taking the above into account, we should consider in what ways they can affect the quality of management in public administration. Employment in the private sector is becoming more and more attractive, and public sector staff need to constantly improve their qualifications. Simultaneously, the number of employees is decreasing and it is going to decrease further, according to demographic forecasts. All these call for an in-depth reflection on the quality of human resources management in the public sector, with special attention paid to the motivation factor as an essential element of management. The issue is yet more important since the system of incentives is one of the three key practices necessary for the quality of management for every organisation.

SŁAWOMIR GRZELAK: Oil in the World Economy – Importance to Poland. Demand and Prices as a Challenge for the Future of the Oil Sector 137

In his article, the author presents problems related to the functioning of the oil production sector in the world and in Poland. He also discusses the prospects of national entities of the sector. The two companies – Orlen and Lotos – have modern processing plants at their disposal thanks to which they can have products which allow for obtaining an optimal model margin. The capacity of the refinery in Płock, which is owned by Orlen, stands at over 16 million tons of oil annually. In the case of Lotos, the refinery in Gdańsk can process about 10 million tons of oil a year. The two refineries are favourably located

which allows for obtaining raw material through two independent channels – Russian oil through the "Przyjaźń" pipeline, and various types of oil transported by sea by Naftoport and the system of pipelines managed by the PERN company.

International Cooperation 152

JACEK MAZUR: EU Supreme Audit Institutions Discuss Energy Policy and Climate 152

Heads of the Supreme Audit Institutions (SAIs) of the European Union and the European Court of Auditors met at the annual meeting of the Contact Committee, held in Bratislava on 18-19 October 2016. The Presidents got acquainted with the EU SAIs audits conducted in the field of energy and climate as well as the recent activities of Contact Committee working groups.

ZBYSŁAW DOBROWOLSKI: Collaborative Public Assets Management 162

On 27-29 September 2016 in Bonn, in the headquarters of the Supreme Audit Institution of Germany, an annual meeting was held of the members of the INTOSAI Working Group on the Fight against Corruption and Money Laundering. At the meeting, the document developed under the leadership of NIK – INTOSAI GOV 9160 was adopted, dedicated to the role of public organisations, including Supreme Audit Institutions, in the promotion of the concept of collaborative public assets management.

JACEK MAZUR: Submitting Independent Assessments of National Public Economic Policies 167

In the capital city of Italy, a seminar was held dedicated to independent assessments of national economic policies submitted to national parliaments (Rome, 6-7 October 2016). Representatives from the SAIs of Italy (Chair), Croatia, France, Lithuania, Malta, Poland and Slovakia took place in the seminar – members of the network of experts of the Contact Committee of the Heads of the SAIs of the European Union. The objective of the meeting was to exchange information and to make an initial analysis of the issue.

Notes About New Books 170
Annual Contents in Polish 172
Annual Contents in English 181

Information for Subscribers 196
Information for Readers and Authors 197

PRZYPOMINAMY O PRENUMERACIE

Szanowni Prenumeratorzy!

Koszt zaprenumerowania naszego pisma na 2017 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, począwszy m.in. od stabilności wydawniczej, naukowego charakteru publikacji, przyjętej procedury recenzowania, uwzględniającej m.in. zachowanie pisemności, określonych sposobów oceny artykułu, poszanowania zasady *double-blind review process* etc., przez wdrożenie procedury zabezpieczającej oryginalność publikacji – *ghostwriting*, a na posiadaniu strony internetowej i ujawnianiu listy współpracujących recenzentów skończywszy. „Kontrola Państwowa" sprostała wszystkim tym wymaganiom, choć przejście do następnego etapu zapewnia spełnienie już 5 z nich.

W drugim etapie oceny uwzględnia się 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/regularność/stabilność rynkowa oraz jakość techniczna. Obecnie JML obejmuje przeszło 6000 czasopism.

Zasady publikowania w „Kontroli Państwowej"

1. Przyjmujemy do publikacji teksty naukowe, przeglądowe i poglądowe, poświęcone problematyce związanej z profilem czasopisma – szeroko rozumianej kontroli i audytowi oraz artykuły o pokrewnej tematyce.
2. Nie przyjmujemy artykułów opublikowanych w innych wydawnictwach.
3. Publikowane są jedynie te artykuły, które uzyskały pozytywne recenzje dwóch niezależnych recenzentów, zgodnie z przyjętymi w piśmie kryteriami: znaczenia podjętego tematu oraz zgodności tematyki z profilem pisma; nowatorskiego ujęcia problematyki; wartości merytorycznej. Warunkiem publikacji jest uwzględnienie zgłoszonych przez recenzentów uwag i poprawek.
4. Recenzentami są członkowie Komitetu Redakcyjnego (lista recenzentów znajduje się w zakładce „Komitet Redakcyjny" oraz w każdym wydaniu papierowym, na s. 2). Zgodnie z modelem *„double-blind review process"* autorzy i recenzenci nie znają swoich tożsamości. 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 z czasopism według schematu: w przypadku czasopisma – nazwisko i imię autora (autorów), rok, tytuł artykułu (w cudzysłowie), nazwa czasopisma (kursywą), numer zeszytu i strony, na której znajduje się publikacja; w przypadku książki prosimy o wpisanie w pierwszej kolejności nazwiska i imienia autora (autorów) publikacji, następnie roku, jeśli potrzeba – tytułu rozdziału książki (kursywą), tytułu książki (kursywą), numeru stron, miejsca wydania oraz wydawnictwa.
2. Przypisy należy umieszczać na dole stron, zgodnie z zasadami obowiązującymi w naszym tytule, powinny zawierać najważniejsze, aktualne informacje.
3. Ewentualne rysunki i wykresy prosimy nadsyłać w oddzielnych plikach, podając wartości umożliwiające przygotowanie danego elementu graficznego zgodnie z makietą „Kontroli Państwowej".
4. Autorzy nadsyłający teksty proszeni są o podanie swoich danych: imienia i nazwiska, stopnia naukowego, adresu do korespondencji, adresu poczty elektronicznej, numeru telefonu lub faksu.
5. Redakcja zastrzega sobie prawo dokonania w nadesłanych materiałach niezbędnych skrótów, poprawek redakcyjnych i innych, zgodnie z wymogami czasopisma.
6. Materiałów niezamówionych redakcja nie zwraca.

WYDAJE NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Projekt graficzny: Studio Graficzne FILE
Skład i łamanie: Sławomir Jakoniuk
Druk i oprawa: Wydział Wydawniczy NIK
Oddano do druku w grudniu 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