styczeń
luty
2017
1

KONTROLA PAŃSTWOWA

RYSZARD SZYC

Plan pracy NIK na 2017 rok

KRZYSZTOF ZALEGA

Znaczenie biopaliw i systemu ich certyfikacji
w Unii Europejskiej

JOANNA CELIŃSKA

Pomoc osobom dotkniętym przemocą domową

JACEK MAZUR

Perspektywy współpracy Najwyższej Izby Kontroli
i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

CZASOPISMO PUNKTOWANE

ISSN 0452-5027

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KONTROLA PAŃSTWOWA

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

WARSZAWA

DWUMIESIĘCZNIK – ROCZNIK 62: 2017 r. – NUMER 1 (372) – STYCZEŃ – LUTY

KOMITET REDAKCYJNY

Zbigniew Cieślak, dr hab., prof. UKSW w Warszawie, sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku
Jacek Jagielski, prof. dr hab., Uniwersytet Warszawski
Adam Lipowski, prof. dr hab., Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu
Teresa Liszcz, dr hab., prof. UMCS w Lublinie, sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku
Jacek Mazur, dr, radca prezesa NIK
Wojciech Misiąg, dr, radca prezesa NIK, prof. nadzw. 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, tel. 22 444 53 11
Barbara Odolińska, redaktor, tel. 22 444 57 81
Joanna Kulicka, redaktor
Jacek Matwiejczyk, redaktor, tel. 22 444 54 01

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. 163.

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

Spis treści

Kontrola i audyt 8

RYSZARD SZYC (oprac.): Plan pracy NIK na 2017 rok 8

„Plan pracy Najwyższej Izby Kontroli na rok 2017" przewiduje przeprowadzenie ponad 110 kontroli, w tym: kontrolę wykonania budżetu państwa w 2016 r. w 111 częściach budżetowych; kontrolę wykonania założeń polityki pieniężnej za 2016 r.; cztery audyty międzynarodowe: trzy finansowe – Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych (CERN), Funduszu Emerytalnego CERN, Rady Europy oraz audyt wybranych zagadnień organizacyjnych i wykonania zadań w RE oraz 105 kontroli problemowych – 86 z nich ma status kontroli koordynowanych. Wszystkie propozycje kontroli zostały podzielone według: klasyfikacji COFOG, rodzajów ryzyka horyzontalnego, kategorii ISSAI oraz działów administracji rządowej. Według tego ostatniego podziału, najwięcej badań w 2017 r. NIK przeprowadzi w obszarach: zdrowie, środowisko, transport, administracja publiczna, oświata i wychowanie, finanse publiczne oraz rolnictwo, obrona narodowa i sprawy wewnętrzne. Kontrole w tych działach będą stanowiły 61% wszystkich ujętych w planie pracy.

ŁUKASZ RÓG: Prawo do obrony mianowanych kontrolerów – postępowanie dyscyplinarne w NIK 29

Prawo do obrony jest jednym z fundamentalnych w demokratycznym państwie prawa. Ma zastosowanie nie tylko w postępowaniu karnym, ale również w innych o charakterze represyjnym, w tym dyscyplinarnym. W artykule autor przedstawia argumenty za koniecznością nowelizacji ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli w odniesieniu do kategorii podmiotów, które mogą pełnić funkcję obrońcy w postępowaniu wobec mianowanych kontrolerów – chodzi o umożliwienie tego radcom prawnym – oraz przemawiające na rzecz wykładni, zgodnie z którą obwiniony może mieć do trzech obrońców.

KRZYSZTOF ZALEGA: Znaczenie biopaliw i systemu ich certyfikacji – polityka energetyczna i klimatyczna Unii Europejskiej 40

Wzrost efektu cieplarnianego spowodowanego przez emisje dwutlenku węgla i innych gazów do atmosfery wpływa na globalne ocieplenie, które może zmienić warunki klimatyczne i życie na Ziemi. Dlatego przyjmuje się, że alternatywą dla paliw kopalnych są na przykład biopaliwa. Na podstawie dyrektywy w sprawie energii odnawialnej, która jest częścią pakietu klimatyczno-energetycznego Unii Europejskiej, wymaga się od każdego państwa członkowskiego zapewnienia, aby jej udział we wszystkich rodzajach transportu w 2020 r. wynosił co najmniej 10%. Można to osiągnąć tylko przez wykorzystanie biopaliw, których produkcja powinna być zrównoważona. Zagwarantować ją może spójny system certyfikacji paliw ekologicznych, którego kompleksową kontrolę przeprowadził Europejski Trybunał Obrachunkowy.

USTALENIA KONTROLI NIK 61

JOANNA CELIŃSKA: Pomoc osobom dotkniętym przemocą domową – specjalistyczne poradnictwo i schronienie dla ofiar 61

Niemal 25% osób w ciągu swojego życia osobiście doświadczyło co najmniej jednej z form przemocy, jednocześnie aż 75% z nich nie szuka pomocy w żadnej instytucji i nie wierzy, aby takie wsparcie było skuteczne. Najwyższa Izba Kontroli z własnej inicjatywy podjęła zatem badanie, którego głównym celem była ocena pomocy niesionej poszkodowanym. W kontroli obejmującej lata 2012 – I połowa 2015 r. skoncentrowano się na dostępie osób doświadczających przemocy do specjalistycznego poradnictwa, m.in. medycznego, psychologicznego, prawnego i rodzinnego, a także zapewnieniu im bezpiecznego schronienia. Zbadano też prawidłowość i skuteczność planów pomocy opracowywanych dla osób pokrzywdzonych, a także działań podejmowanych wobec sprawców przemocy domowej.

ANDRZEJ PANASIUK, SŁAWOMIR SIERAŃSKI: Ochrona obiektów infrastruktury krytycznej – bezpieczeństwo państwa i obywateli 76

Infrastruktura krytyczna odgrywa kluczową rolę w funkcjonowaniu państwa i życiu jego obywateli. W wyniku zdarzeń spowodowanych siłami natury lub będących konsekwencją działań człowieka może zostać zniszczona, uszkodzona, a jej działanie ulec zakłóceniu, co bywa zagrożeniem dla życia i mienia obywateli. Równocześnie tego rodzaju wydarzenia negatywnie wpływają na rozwój gospodarczy kraju. Stąd też ochrona infrastruktury krytycznej jest jednym z priorytetów. W latach 2015 i 2016 NIK zbadała prawidłowość zabezpieczenia tych obiektów. Przyczyną podjęcia kontroli były też liczne doniesienia medialne o występowaniu awarii lub incydentów mogących stanowić dla nich zagrożenie. Badaniem objęto wybranych operatorów infrastruktury krytycznej, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, wojewodów oraz jednostki samorządu terytorialnego szczebla powiatowego i gminnego.

KATARZYNA PAPIŃSKA: Ochrona przyrody i edukacja ekologiczna – wykorzystanie środków publicznych uzyskiwanych z umów dotacji 87

Najwyższa Izba Kontroli podjęła się sprawdzenia czy fundusze publiczne, przekazane na podstawie umów dotacji na realizację projektów dotyczących ochrony przyrody i edukacji ekologicznej, zostały przez beneficjentów właściwie wykorzystane. Skontrolowano 20 podmiotów otrzymujących wsparcie, niebędących państwowymi jednostkami budżetowymi powołanymi w celu realizacji takich zadań. Wśród ocenianych beneficjentów było 17 organizacji pozarządowych, 2 jednostki samorządu terytorialnego oraz jedna szkoła wyższa. Zbadano ogółem 60 projektów realizowanych przez te podmioty.

RENATA DUDEK: Zarządzanie cmentarzami komunalnymi – przestrzeganie ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych 93

Utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast. Kontrolerzy Izby sprawdzili, jak samorządy wywiązują się z powierzonego im zadania. Ocenili prawidłowość organizacji zadań związanych z zarządzaniem, prowadzeniem i utrzymaniem cmentarzy oraz ustalili, między innymi, jak pobierane są i rozliczane opłaty za groby.

MAREK SKORUPSKI: Zapobieganie bezdomności zwierząt – sytuacja w kontrolowanych gminach 101

Gminy, zobowiązane do zapewnienia zwierzętom bezdomnym opieki, zlecały głównie ich odławianie i umieszczanie w schroniskach lub – w przypadku braku możliwości zapewnienia takiego obiektu – w przytuliskach, w których poszukiwano dla nich nowych właścicieli. Jednak – jak pokazują ustalenia przeprowadzonej przez NIK w 2016 r. kontroli – działania te doprowadziły do wzrostu liczby zwierząt w takich placówkach oraz ponoszenia coraz wyższych nakładów na opiekę nad nimi.

POZOSTAŁE KONTROLE NIK 109

Wyniki przekazane do publikacji w grudniu 2016 r. i styczniu 2017 r. – red. 109

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: działań Krakowa i regionu tatrzańskiego w trakcie ubiegania się o organizację olimpiady zimowej; realizacji Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły; lotniska w Rzeszowie; działań państwa zmierzających do ograniczenia smogu; Polskiej Grupy Zbrojeniowej; jakości wody pitnej; działań instytucji zapobiegających uzależnieniu dzieci od gier i Internetu; skuteczności aktywizacji zawodowej pracowników oświaty; realizacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry; straży

łowieckiej i rybackiej; inwestycji kolejowych; gmin posiadających status uzdrowiska; korzystania z inicjatywy JASPERS; bezpieczeństwa na przejazdach kolejowo-drogowych i przejściach przez tory.

Współpraca międzynarodowa 112

JACEK MAZUR: Perspektywy współpracy NIK i ETO 112

10 lutego 2017 r. w Najwyższej Izbie Kontroli złożyli wizytę prezes Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Klaus-Heiner Lehne i polski członek Trybunału Janusz Wojciechowski. Głównym tematem rozmów była współpraca między NIK i ETO oraz nowe tendencje w działalności Trybunału. NIK i ETO mogą współpracować m.in. podczas kontroli jakości powietrza i dobrostanu zwierząt, można też ulepszyć lub rozszerzyć istniejącą współpracę. Wskazano na ewolucję roli ETO, tak aby bardziej uwzględniać zainteresowania obywateli i instytucji UE. Wymaga to częstszego podejmowania kontroli wykonania zadań oraz ograniczenia liczby badanych transakcji w kontroli finansowej. ETO może też odgrywać rolę „organu wczesnego ostrzegania", np. rozpoznając mechanizmy korupcjogenne.

KAMILA ŻYNDUL: XXII Kongres INTOSAI 119

W Abu Dhabi, w grudniu 2016 r., odbył się XXII Kongres Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI), zrzeszającej członków ze 194 państw. Uczestniczący w Kongresie przedstawiciele NIK brali udział w wypracowaniu oficjalnych dokumentów organizacji, w tym Kodeksu Etyki INTOSAI – ISSAI 30.

JOLANTA STAWSKA, KATARZYNA KOPEĆ: Komunikacja zewnętrzna najwyższego organu kontrolnego Węgier 123

Na zaproszenie prezesa Państwowej Izby Obrachunkowej Węgier w przeglądzie partnerskim uczestniczyli przedstawiciele najwyższych organów kontroli Polski i Litwy. Artykuł przedstawia specyfikę, przebieg przeglądu oraz wybrane zagadnienia, które były jego przedmiotem.

Z życia NIK 133

98. rocznica powołania NIK – red. 133

W 98. rocznicę powołania Najwyższej Izby Kontroli Państwa dekretem Marszałka Józefa Piłsudskiego, w siedzibie NIK uroczyście odsłonięto pamiątkową tablicę. Okazją do tego był przypadający w tym roku jubileusz 150-lecia urodzin Naczelnika Państwa.

Wcześniej, jak co roku, delegacja kierownictwa i pracowników NIK złożyła wieńce pod pomnikami twórców państwowości w 1918 r. i kontroli państwowej w Polsce oraz na cmentarzach, gdzie spoczywają byli prezesi i zasłużeni pracownicy Izby.

NIK koordynuje europejską kontrolę jakości powietrza – red. 135

NIK oraz NOK Holandii będą koordynować rozpoczynające się równolegle w 15 krajach badania oceniające jakość powietrza. Podczas spotkania w Krakowie, które odbyło się 26-27 stycznia 2017 r., uczestnicy przedsięwzięcia zapoznali się z najnowszym raportem o stanie powietrza w Europie, wypracowali też wspólny model audytu.

ANNA KRZYWICKA: Funkcjonowanie Rady do spraw Wspierania Działań na Rzecz Ochrony Zwierząt w latach 2015–2016 136

Najwyższa Izba Kontroli od wielu lat zajmuje się problemem opieki nad bezdomnymi zwierzętami, a Rada – powołana w styczniu 2015 r. – pełni funkcję opiniodawczo-doradczą przy Prezesie NIK. Artykuł przybliża zagadnienia, które były przedmiotem zainteresowań i dokonań Rady w latach 2015–2016.

Listy, polemiki 142

MARCIN BEDNARCZYK: Uwagi na temat postulowanych zmian w ustawie o kontroli w administracji rządowej 142

Autor nawiązuje do artykułu, który ukazał się w numerze 4/2015 „Kontroli Państwowej" pod tytułem „O potrzebie zmian w ustawie o kontroli w administracji rządowej – uwagi *de lege ferenda*", napisanego przez dr Monikę Nowikowską i płk. dypl. rez. Janusza Cieślaka. Polemista odnosi się do nurtujących autorów problemów wynikających z nieścisłości, braków lub niedoskonałości ustawy z 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, wskazuje też na potrzebę znowelizowania innych przepisów ustawy.

Sygnały o książkach 154

Contents 156

Informacja dla Prenumeratorów 162

Informacja dla Czytelników i Autorów 163

Kontrola i audyt

Plan pracy NIK na 2017 rok

W tegorocznym planie pracy, oprócz obligatoryjnych kontroli wykonania budżetu państwa oraz założeń polityki pieniężnej w 2016 r., przewidziano także 109 innych badań. Są wśród nich cztery audyty międzynarodowe: trzy finansowe – Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych (CERN), Funduszu Emerytalnego CERN, Rady Europy (RE) oraz audyt wybranych zagadnień organizacyjnych i wykonania zadań w RE, a także 105 kontroli problemowych; 86 z nich ma status kontroli koordynowanych.

Zasadą wynikającą z art. 6 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli[1] jest działalność planowa Izby, zatem podejmowanie i przeprowadzanie kontroli odbywa się przede wszystkim właśnie w takim trybie i jest już tradycyjnie poprzedzane wnikliwą analizą ryzyka. Warto dodać, że NIK podejmuje także około 200 tematów kontroli doraźnych, które jednak z reguły mają przede wszystkim znacznie mniejszy zakres podmiotowy, a często także przedmiotowy, i wynikają z bieżących i doraźnych potrzeb oraz – co ważne – umożliwiają szybkie reagowanie na pojawiające się problemy.

[1] Ustawa o NIK z 23.12.1994 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677).

Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI) niezmiennie od 40 lat wspiera zrzeszone instytucje w działaniach na rzecz ochrony ich niezależności, między innymi w planowaniu zadań kontrolnych. Zarówno Deklaracja z Limy (1977 r.), jak też późniejsza z Meksyku (2007 r.) wyraźnie stwierdzają, że organy kontrolne muszą mieć swobodę w wyborze tematów i stosowanych metod kontroli, w planowaniu audytu oraz w organizacji i zarządzaniu swoimi urzędami. Władza ustawodawcza i wykonawcza nie powinny zatem ingerować w działalność najwyższych organów kontroli. Ta zasada, wynikająca z obu wspomnianych deklaracji, stanowi od lat punkt wyjścia procesu planowania zadań kontrolnych przez Najwyższą Izbę Kontroli. Nie burzą one norm wynikających z przepisów prawa polskiego, a więc możliwości zlecania kontroli przez parlament lub jego odpowiednie organy. Ta możliwość to odzwierciedlenie zarówno konstytucyjnej, jak i ustawowej zasady podległości Najwyższej Izby Kontroli Sejmowi.

Mimo że ustawa o NIK nie precyzuje jakiego okresu mają dotyczyć plany pracy, to jednak regulacje wewnętrze[2] określiły, iż obejmują one okresy roczne.

Izba zatem – co do zasady – przeprowadza swoje kontrole na podstawie rocznego planu pracy, uchwalanego przez Kolegium NIK i przedkładanego Sejmowi RP; przeprowadza też, stosownie do posiadanych możliwości, kontrole doraźne.

Planowanie kontroli

Roczny plan pracy jest dla działalności NIK dokumentem o charakterze strategicznym. Jego przygotowanie to wieloetapowy proces, trwający z reguły od lutego do października każdego roku. Opracowanie planu należy – zgodnie z organizacją Izby – do Departamentu Strategii, który jest wspomagany, jak co roku, przez stały, funkcjonujący już od trzech lat Zespół ds. Planowania, powołany przez Prezesa NIK.

Prace Zespołu zostały tak zaplanowane od strony merytorycznej, aby w efekcie tematy kontroli, a także pytania definiujące ich cele główne i szczegółowe były skoncentrowane wokół najistotniejszych problemów, zidentyfikowanych w trakcie prac planistycznych w poszczególnych obszarach funkcjonowania państwa.

Ważnym obowiązkiem zarówno konstytucyjnym, ale także ustawowym, który został ujęty w „Planie pracy Najwyższej Izby Kontroli na 2017 rok", jest coroczna kontrola budżetowa. NIK jest bowiem zobowiązana do przedłożenia Sejmowi RP analizy wykonania budżetu państwa

[2] Zarządzenie nr 9/2012 Prezesa NIK z 29.3.2012 r., § 2 pkt 1.

i założeń polityki pieniężnej za poprzedni, 2016 rok. Kontrola ta stanowi priorytetowe zadanie, na które składają się badania stanu realizacji budżetu w poszczególnych jego częściach oraz planów finansowych państwowych funduszy celowych i agencji rządowych. W „Planie pracy NIK na 2017 rok" ujęto kontrolę wykonania budżetu państwa w 2016 r. w 111 częściach budżetowych.

Proces tworzenia planu pracy na 2017 rok obejmował łącznie dziewięć następujących etapów:
1) analizę różnych rodzajów ryzyka i opracowanie założeń techniczno-organizacyjnych do planu;
2) zgłaszanie propozycji tematów kontroli;
3) analizę zgłoszonych propozycji tematów przez Zespół ds. Planowania;
4) opracowanie kart kontroli do zaproponowanych tematów kontroli;
5) weryfikację kart kontroli i bilansowanie pracochłonności zadań kontrolnych;
6) wypracowanie ostatecznych założeń, obejmujących zakres i organizację poszczególnych tematów kontroli;
7) ostateczną weryfikację kart kontroli;
8) opracowanie projektu „Planu pracy NIK na 2017 rok" oraz materiałów analitycznych;
9) uchwalenie „Planu pracy NIK na 2017 rok" przez Kolegium NIK.

W procesie tym, oprócz Departamentu Strategii i Zespołu ds. Planowania, zaangażowanych w budowę planu z oczywistych względów, uczestniczyła również większość kadry kontrolerskiej Najwyższej Izby Kontroli, począwszy od kontrolerów przeprowadzających czynności kontrolne, poprzez doradców specjalizujących się w określonej problematyce, członków kierownictwa poszczególnych departamentów i delegatur, radców prezesa NIK, a skończywszy na członkach ścisłego kierownictwa Izby i Kolegium NIK.

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Punkt wyjścia do planowania kontroli na 2017 rok (poza kontrolami budżetowymi) stanowiła „Analiza ryzyka" opracowana w Najwyższej Izbie Kontroli, wskazująca obszary wymagające kontroli obecnie, jak również w najbliższych latach. Była ona poprzedzona opisem celów społeczno-gospodarczych wynikających z obowiązującego prawa oraz z oficjalnych dokumentów określających założenia polityki państwa. Dla każdego zagadnienia tak sformułowaną analizę uzupełniono dodatkowo o obszary kontroli sugerowane przez właściwe merytorycznie departamenty NIK, uczestniczące w pracach nad „Planem pracy NIK na 2017 rok". Na tej podstawie powstał dokument pn. „Sytuacja społeczno-gospodarcza. Analiza ryzyk". Opracowanie to zawierało syntetyczną ocenę aktualnej sytuacji społecznej i gospodarczej w 31 dziedzinach, pogrupowanych w cztery podstawowe obszary, a mianowicie:
- państwo i jego funkcje,
- społeczeństwo – warunki i jakość życia,
- gospodarka,
- finanse państwa.

Analiza sytuacji społeczno-gospodarczej przeprowadzona przez Zespół ds. Planowania wykazała, że ryzyka horyzontalne, które przyjęto do budowy „Planu pracy NIK na 2016 rok", nadal pozostają aktualne. Konsekwentnie zatem przyjęto, że tematy do „Planu pracy NIK na 2017 rok" muszą uwzględniać przede wszystkim:

• niską jakość usług publicznych,
• niezrównoważenie finansów publicznych,
• niską konkurencyjność i innowacyjność polskiej gospodarki,
• negatywne zmiany społeczno-gospodarcze,
• niską jakość stanowionego prawa i niedostateczne jego egzekwowanie,
• wzrost zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa.

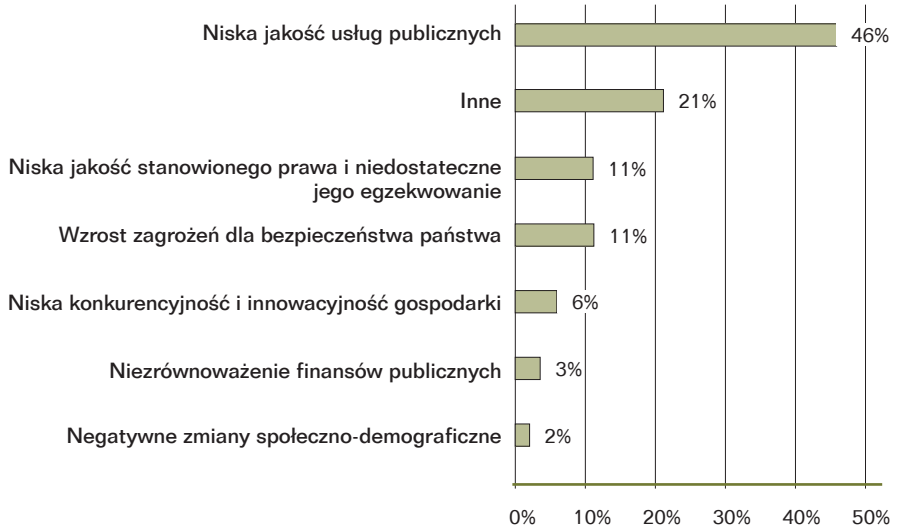
Bardzo istotnym merytorycznym wkładem, uzupełniającym profesjonalną analizę poszczególnych rodzajów ryzyka oraz wpływającym na dobór tematów kontroli planowych w trakcie całego procesu tworzenia planu pracy, były też:
• doświadczenia kontrolne NIK z lat poprzednich;
• wiedza szerokiego grona pracowników, począwszy od inspektorów kontroli państwowej, a skończywszy na członkach kierownictwa NIK;
• przeprowadzone w 2016 r. kontrole rozpoznawcze w określonych obszarach narażonych na konkretne ryzyka;
• skargi i wnioski kierowane do NIK (corocznie wpływa ich ok. 6-7 tys.) jako sygnały o nieprawidłowościach w różnych obszarach funkcjonowania państwa bądź wskazujące na niedoskonałości lub brak rozwiązań prawnych i systemowych;
• sugestie tematów kontroli zgłoszone przez Sejm i Senat Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów oraz Rzecznika Praw Obywatelskich.

Ramy kontroli

W założeniach techniczno-organizacyjnych, stanowiących *de facto* pierwszy produkt w procesie tworzenia „Planu pracy NIK na 2017 rok", utrzymano przyjęte w roku poprzednim limity pracochłonności i czasochłonności poszczególnych zadań. Warto przypomnieć, że od kilku już lat obowiązuje w NIK zasada, że globalna pracochłonność kontroli planowej nie powinna przekraczać 1200 kontrolerodni, natomiast jej czasochłonność powinna zamknąć się w 200 dniach kalendarzowych. Innymi słowy, cały proces kontroli, od jej przygotowania aż do opublikowania informacji o jej wynikach, nie powinien przekroczyć 7 miesięcy. Od tej zasady możliwe były w latach poprzednich, i są nadal, odstępstwa jedynie w uzasadnionych przypadkach. W przyjętym „Planie pracy NIK na 2017 rok" takich przypadków jest 13 na 109 kontroli ogółem, nie wliczając kontroli budżetowej, rządzącej się innymi prawami. Przypadki te wymagały, po pierwsze, pozytywnej opinii Zespołu ds. Planowania, po drugie, decyzji Prezesa NIK. Dotyczy to w szczególności kontroli przeprowadzanych przez NIK w ramach współpracy międzynarodowej, ale także tych wymagających badania dokumentów niejawnych, co znacznie wydłuża procedury kontrolne.

Przez całkowitą pracochłonność kontroli należy rozumieć liczbę kontrolerodni potrzebnych na:
• opracowanie programu kontroli;
• przygotowanie kontrolerów;
• przeprowadzenie czynności kontrolnych;
• koordynację i nadzór nad kontrolami jednostkowymi, bez nadzoru sprawowanego przez kierownictwa jednostek uczestniczących w kontroli;
• opracowanie wyników kontroli, w szczególności wystąpień pokontrolnych i informacji o wynikach kontroli.

Rysunek 1. **Udział kontroli według rodzajów ryzyka horyzontalnego**



Źródło: Niepublikowane materiały analityczne do „Planu pracy NIK na 2017 rok".

W porównaniu z planem pracy realizowanym w 2016 roku, średnia pracochłonność planowanych kontroli wzrośnie jedynie nieznacznie i wyniesie w 2017 r. 895 kontrolerodni (w 2016 r. – 889).

Charakterystyka Planu pracy na 2017 rok

1. Kontrole zgłoszone i przyjęte do planu

Do „Planu pracy NIK na 2017 rok" zgłoszono łącznie 456 propozycji tematów kontroli. Pracownicy i dyrektorzy jednostek kontrolnych NIK, członkowie kierownictwa oraz radcy prezesa zgłosili ogółem 344 tematy, natomiast 112 propozycji tematów – jako swoje sugestie – zgłosiły organy Sejmu RP, Senatu RP, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Prezes Rady Ministrów. Ich znaczna część była zbieżna w różnym stopniu z propozycjami NIK. W ostateczności „Plan pracy NIK na 2017 rok" nie zawiera kontroli zleconych przez organy Sejmu, natomiast wykorzystuje oprócz własnych tematów, także sygnały napływające z różnych organów państwa, jak również od obywateli w ramach skarg i wniosków kierowanych do NIK.

Możliwości realizacyjne NIK, przy standardowej pracochłonności 1200 kontrolerodni, pozwalają na przyjęcie do rocznego planu pracy około 80 tematów kontroli planowych. Ponieważ jednak średnia pracochłonność kontroli planowej w 2017 r. nie przekracza 900 kontrolerodni, pozwoliło to na ujęcie w planie pracy oprócz obligatoryjnych kontroli (wykonania budżetu państwa w 2016 r. w 111 częściach budżetowych i wybranych jednostkach, których plany finansowe są ujęte w ustawie budżetowej oraz kontroli wykonania założeń

polityki pieniężnej w 2016 r.), także 109 innych, w tym:

• czterech audytów międzynarodowych, to jest:
– audytu finansowego Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych (CERN),
– audytu finansowego Funduszu Emerytalnego CERN,
– audytu finansowego Rady Europy (RE),
– audytu wybranych zagadnień organizacyjnych i wykonania zadań w Radzie Europy;

• 105 kontroli problemowych, których przyjęcie do planu pracy poprzedzone było opisywaną wcześniej analizą ryzyka, z czego 86 kontroli ma status kontroli koordynowanych.

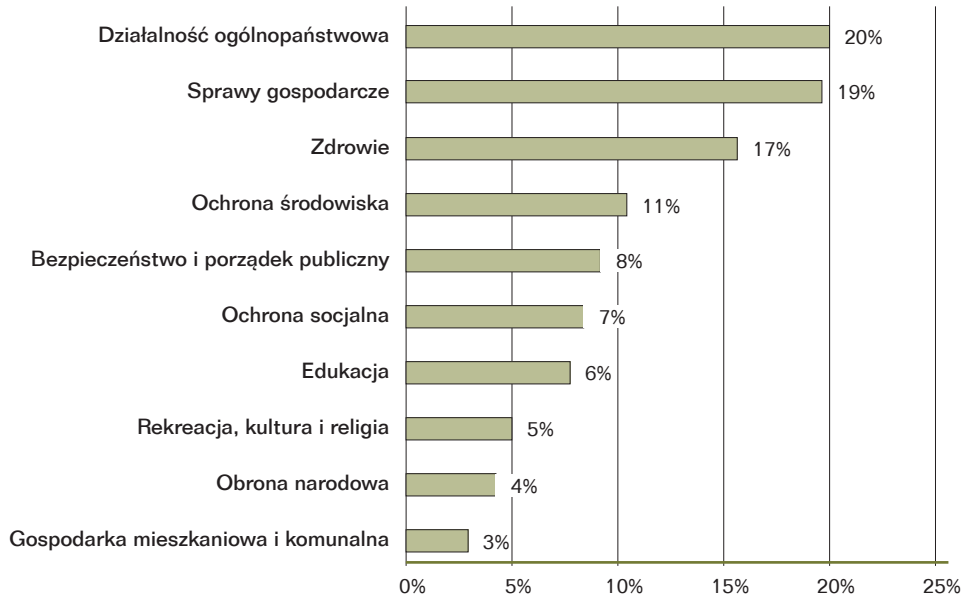
2. Podział kontroli według ryzyka

W 2017 r. prawie 50% ogółu tematów kontroli podejmowanych przez NIK ukierunkowanych zostało w obszarze ryzyka, jakim jest niska jakość usług publicznych. Dość istotny odsetek kontroli będzie dotyczył także niskiej jakości stanowionego prawa i jego egzekwowania, a także wzrastającego zagrożenia bezpieczeństwa państwa (rysunek 1, s. 12).

3. Podział kontroli według klasyfikacji COFOG

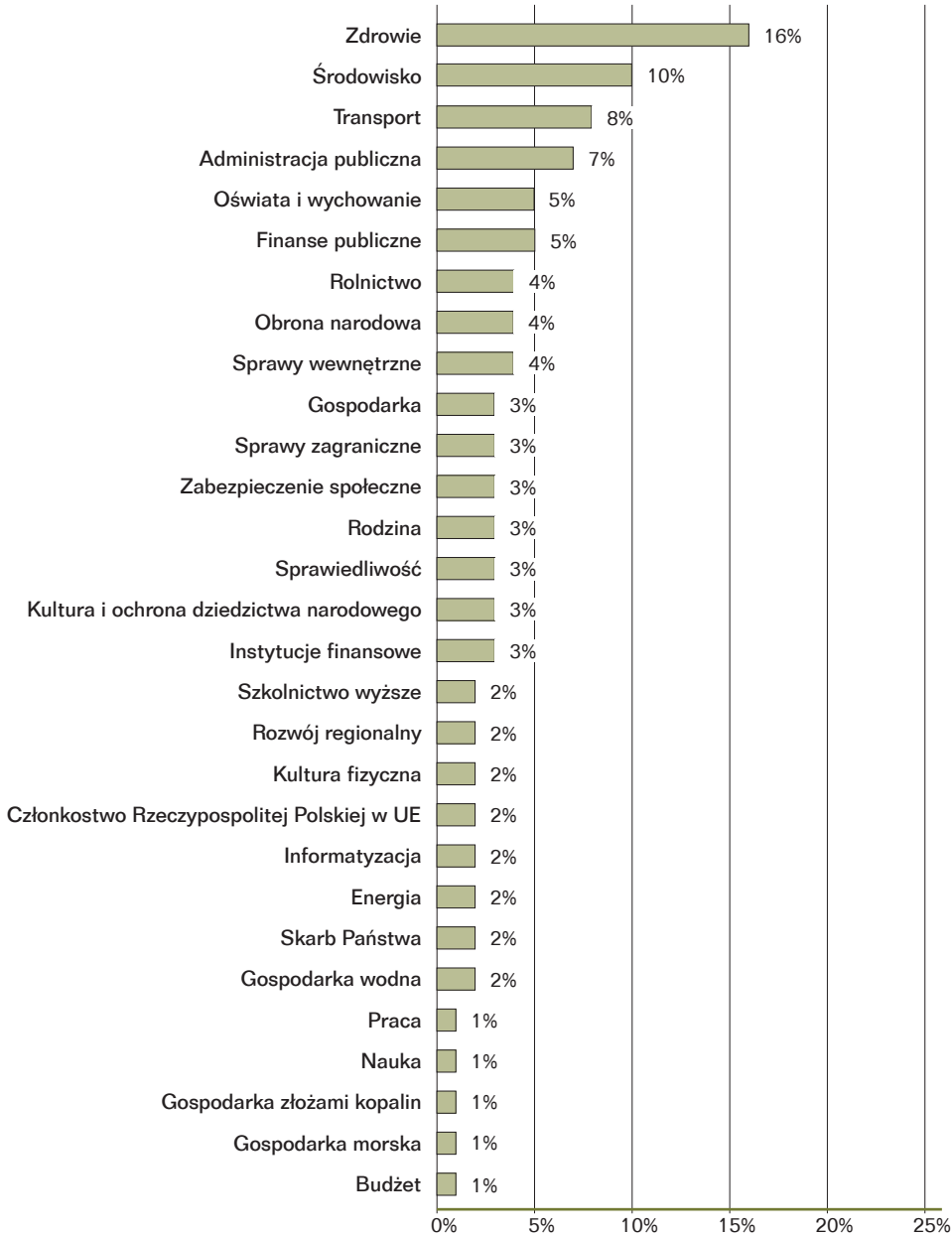
Jednym z założeń do planu pracy na 2017 rok jest sprawdzenie w trybie kontrolnym, czy i w jaki sposób państwo wywiązuje się ze swych powinności w ramach

Rysunek 2. **Struktura kontroli według funkcji COFOG**



Źródło: Niepublikowane materiały analityczne do „Planu pracy NIK na 2017 rok".

Rysunek 3. **Struktura kontroli według działów administracji rządowej**



Źródło: Niepublikowane materiały analityczne do „Planu pracy NIK na 2017 rok".

poszczególnych funkcji COFOG[3]. Rozkład zadań kontrolnych NIK w ramach tych funkcji przedstawia rysunek 2, s. 13. Najwięcej kontroli, według tego podziału, zaplanowano w ramach funkcji: działalność ogólnopaństwowa, sprawy gospodarcze, zdrowie, ochrona środowiska oraz bezpieczeństwo i porządek publiczny.

4. Podział kontroli według działów administracji

Według tego podziału (rysunek 3, s. 14) najwięcej kontroli w 2017 r. NIK przeprowadzi w działach: zdrowie, środowisko, transport, administracja publiczna, oświata i wychowanie, finanse publiczne oraz rolnictwo, obrona narodowa i sprawy wewnętrzne. Kontrole w tych działach będą stanowiły 61% wszystkich ujętych w „Planie pracy NIK na 2017 rok". Pozostałe działy administracji rządowej również zostaną poddane badaniom, jednak w nieco mniejszej skali. Badania kontrolne w innych działach będą też uwzględnione w ramach kontroli obejmujących więcej niż jeden dział oraz w kontrolach doraźnych.

5. Kontrole według kategorii ISSAI

Zgodnie z międzynarodowymi standardami ISSAI pn. „ISSAI 100 – Podstawowe zasady kontroli w sektorze publicznym", kontrole dzieli się na trzy podstawowe kategorie, które określają dominujący typ kontroli. Są to kontrole:

- zgodności, które koncentrują się na badaniu, czy przedmiot kontroli jest zgodny z normami wynikającymi z przepisów prawa, ustalonymi regulacjami, uchwałami budżetowymi, rodzajami polityki, kodeksami, umowami oraz ogólnie uznanymi zasadami;
- wykonania zadań, które koncentrują się na badaniu, czy działania i programy są realizowane, a instytucje zarządzane zgodnie z zasadami oszczędności, wydajności i skuteczności oraz czy istnieje możliwość poprawy w tej dziedzinie;
- finansowe, które koncentrują się na badaniu, czy dane finansowe jednostki są prezentowane zgodnie z obowiązującymi zasadami rachunkowości i sprawozdawczości finansowej oraz przepisami regulującymi gospodarkę finansową.

Dominującą kategorią w „Planie pracy NIK na 2017 rok", podobnie jak w latach poprzednich, są kontrole wykonania zadań, które stanowią 2/3 ogólnej liczby ujętych w planie. Do kontroli zgodności zakwalifikowano 29% tematów, natomiast te typowo finansowe stanowią w tej strukturze 4% ogólnej liczby kontroli planowych.

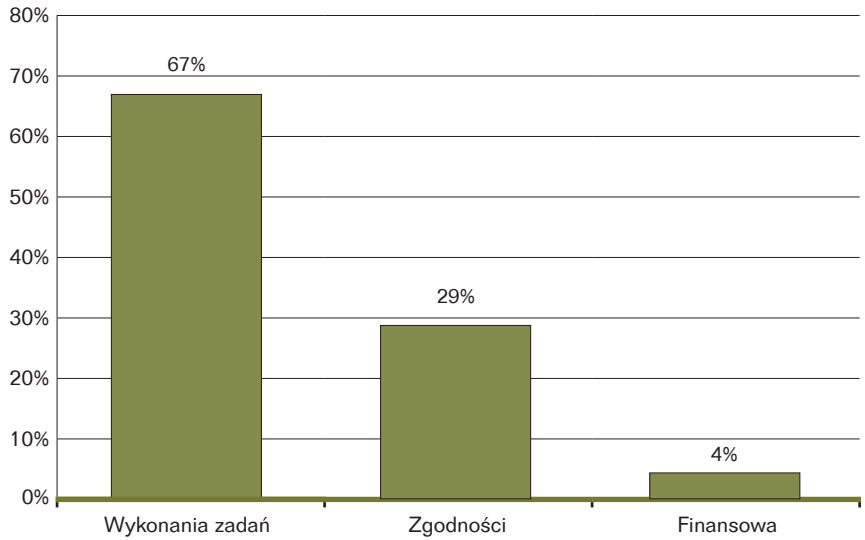
Plan pracy NIK w 2017 r.

Finanse państwa

1. *Wyłudzenia podatku VAT.* Rząd co prawda wprowadził działania mające ograniczyć skalę nadużyć tego rodzaju, niemniej jednak działań właściwych organów, które zapobiegałyby wyłudzeniom

[3] Klasyfikacja COFOG – Classification of the Functions of Government to uzgadniany przez ministrów finansów podział wydatków budżetowych na 10 kategorii, następnie podkategorii i wreszcie na klasy. Jest bardzo szczegółowy i pozwala zarówno na statyczne, jak i dynamiczne porównania nawet najdrobniejszych części budżetu państw.

Rysunek 4. **Struktura kontroli według kategorii**



Źródło: Niepublikowane materiały analityczne do „Planu pracy NIK na 2017 rok".

podatku VAT nadal nie można uznać za wystarczające i skuteczne. Narzędziem mającym wspierać ten proces jest m.in. Jednolity Plik Kontrolny (JPK). Na podstawie przepisów Ordynacji podatkowej przedsiębiorcy działający na dużą skalę zostali zobowiązani do przystosowania od 1 lipca 2016 r. swoich systemów informatycznych w zakresie ewidencji podatkowej do wymogów Ministra Finansów. Nowa metoda kontroli podatkowej będzie się opierać na obowiązkowym przekazywaniu przez podatnika danych na żądanie organu podatkowego w ujednoliconej formie elektronicznej. Ostatnia nowelizacja Ordynacji podatkowej nałożyła dodatkowy obowiązek comiesięcznego składania do Ministrstwa Fiansów raportu z ewidencji VAT. Od 1 stycznia 2017 r. obowiązek ten obejmie również małe i średnie przedsiębiorstwa. W wyłudzeniach podatku VAT najgroźniejsze są jednak struktury, które pozorują przepływ towarów między krajami UE. O wadze tego problemu i jego skutkach dla finansów państwa niech świadczy to, że w 2015 r. służby podległe MF wykryły prawie 400 tys. faktur fikcyjnych na kwotę przekraczającą 80 mld zł. Nie ulega zatem wątpliwości, że skala problemu jest co najmniej kilka, jeśli nie kilkanaście razy większa. Warto zatem szukać, przez analizy i badania kontrolne, najlepszych dróg i rozwiązań, by w porę identyfikować podmioty dokonujące oszustw oraz wykreślać je z rejestru podatników.

2. *Ściągalność podatku od instytucji finansowych*. Ściągalność podatku od instytucji finansowych (podatek wprowadzony z początkiem 2016 r.) jest jak dotąd

niewspółmierna do założeń budżetowych. Miał on stanowić dochód państwa jako dodatkowe źródło finansowania wydatków społecznych, o których mowa w programie rządu. Ustawa określiła, że jego pobór opiera się na zasadzie tzw. samonaliczania przez podatników. Liczba podmiotów objętych tym podatkiem miała przekroczyć 600, w wyniku czego planowano w 2016 r. uzyskać dochody budżetowe na poziomie 6,5-7 mld zł. W ustawie budżetowej określono je w kwocie trochę niższej, a mianowicie 5,5 mld zł. Dochody jednak za pierwsze 5 miesięcy 2016 r. wyniosły zaledwie 1,75 mld zł, a z podatku rozliczało się tylko 77 podmiotów.

3. *Stabilność sektora bankowego*. Bezpieczeństwo rynku finansowego stało się problemem wymagającym zdecydowanych działań. Jednym z jego elementów jest niewątpliwie zapewnienie stabilności sektora bankowego. Od listopada 2015 r. obowiązuje ustawa o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniem kryzysowym w systemie finansowym, która wprowadziła nowe zasady nadzoru. Zmieniła ona m.in. wcześniejsze zadania i uprawnienia MF, NBP, KNF i BFG w zakresie monitorowania i przeciwdziałania ryzyku systemowemu na rynku finansowym. Wprowadziła też nowe wymogi kapitałowe dla podmiotów tego rynku. Powinny one stanowić bufory bezpieczeństwa na wypadek wystąpienia ryzyka zakłócenia w funkcjonowaniu indywidualnego podmiotu i całego rynku.

Samorząd terytorialny

1. *Wspieranie przedsiębiorczości lokalnej*. Wspieranie przedsiębiorczości na poziomie lokalnym powinno być jednym z najskuteczniejszych sposobów zatrzymania migracji młodych ludzi i młodych małżeństw do większych ośrodków i za granicę, ale także zwiększania dochodów podatkowych gmin. Tylko nieliczne gminy podejmują działania w tym zakresie. W ostatnich latach takie programy przyjęło zaledwie kilkanaście procent miast na prawach powiatu i kilka procent gmin miejsko-wiejskich, a tylko w 1/4 z nich funkcjonowały rozwiązania organizacyjne umożliwiające regularną współpracę z miejscowymi przedsiębiorcami.

2. *Gospodarka odpadami komunalnymi*. Problematyka zbierania, transportu i przetwarzania odpadów komunalnych jest niezwykle ważna. Ich zagospodarowanie to problem, który mimo wdrożenia nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, nadal rodzi wiele kontrowersji. W szczególności niewystarczająca jest jego efektywność, w tym nieszczelność (część odpadów nadal pozostaje poza systemem; nadal funkcjonuje duża liczba tzw. dzikich wysypisk; niewystarczający jest poziom recyklingu odpadów; nieprzestrzegana jest zasada bilansowania dochodów z opłat i kosztów funkcjonowania systemu; rzetelność danych sprawozdawczych budzi wątpliwości).

3. *Niezrównoważenie finansów gmin*. Narastanie problemów finansowych jednostek samorządu terytorialnego jest faktem. Zmiana przepisów ustawy o finansach publicznych i konsekwencje nieopracowywania wieloletnich prognoz finansowych sprawiły, że liczba JST objętych programami naprawczymi rośnie. Rodzi się wiele pytań z tym związanych, w tym podstawowe – jak skutecznie zahamować to niekorzystne zjawisko. Inne

dotyczą rzetelności przygotowania takich programów, a także efektywności wykorzystania pomocy udzielanej z budżetu państwa.

4. *Zaległości podatkowe*. Ordynacja podatkowa przyznaje organowi podatkowemu możliwość umorzenia w całości lub części zaległości podatkowej. Decyzja ta ma zatem charakter uznaniowy i nie powinna być utożsamiana z dowolnością postępowania. Nawet w przypadku ustalenia przesłanek „ważnego interesu podatnika" lub „interesu publicznego" organ podatkowy nie ma obowiązku prawnego umorzenia zaległości podatkowych. Istnieje jednak duże ryzyko, że organy umarzają zaległości mimo braku podstaw faktycznych i prawnych. Zjawisko to należy zatem zakwalifikować do obszarów zagrożonych korupcją. Największe kontrowersje budzą zwłaszcza ulgi przyznawane przez wójtów, burmistrzów oraz prezydentów miast w podatkach i opłatach lokalnych. W latach 2013–2015 gminy umorzyły zaległości podatkowe w łącznej kwocie prawie 0,5 mld zł. Najwięcej umorzeń dokonano wówczas w podatku od nieruchomości i rolnym – 317 mln zł, co stanowiło 77% umorzeń.

5. *Wykonywanie wyroków sądów administracyjnych przez organy gmin*. Spora część spraw w sądach administracyjnych dotyczy skarg na niewykonywanie przez organy gminy wyroków sądów administracyjnych lub opieszałość w ich wykonywaniu, co może rodzić niepożądane skutki zarówno dla obywatela dochodzącego swoich praw, jak i samej gminy. Warto przy tym dodać, że w Polsce nie ma kompleksowego systemu monitorowania realizacji orzeczeń sądów administracyjnych.

Środki unijne

1. *Uruchamianie programów operacyjnych*. Tempo uruchamiania krajowych i regionalnych programów operacyjnych na lata 2014–2020 jest wolniejsze aniżeli w poprzedniej perspektywie lat 2007–2013. Opóźnienia sięgają nawet 9 miesięcy. Instytucje odpowiedzialne za zarządzanie programami nie zawsze podejmują odpowiednie działania, w związku z czym istnieje realne ryzyko utraty części otrzymanych środków. Warunkiem ich wykorzystania jest przekazanie do Komisji Europejskiej wniosków w terminie do 31 grudnia 2017 r. Chodzi o niebagatelną kwotę ponad 16 mld zł. Rada Ministrów przyjęła co prawda w lutym 2016 r. „Plan działań na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji programów w ramach Umowy partnerstwa", niemniej jednak problem ten jest nadal obarczony istotnym ryzykiem utraty środków.

2. *Środki unijne dla podmiotów leczniczych*. Wykorzystanie środków na projekty z nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2014–2020, w ramach działania 9.2. „Infrastruktura ponadregionalnych podmiotów leczniczych", uzależnione jest od stworzenia map potrzeb zdrowotnych, niezbędnych do ogłoszenia konkursów na dofinansowanie projektów. Do końca 2015 r. udało się zakończyć prace nad stworzeniem map w dziedzinie kardiologii i onkologii, jednak opóźniały się kolejne etapy, w tym ogłaszanie konkursów na dofinansowanie projektów dla ponadregionalnych szpitali udzielających świadczeń zdrowotnych skierowanych na choroby układu krążenia, nowotwory oraz wsparcie pracowni diagnostycznych, a także innych jednostek zajmujących się

diagnostyką, współpracujących z tymi podmiotami. Problem jest o tyle ważny, że alokacja środków UE do wykorzystania przez Ministerstwo Zdrowia wynosi ok. 2 mld zł.

Gospodarka

1. *Polityka surowcowa*. Elementy polityki surowcowej Polski opisane są w niektórych dokumentach rządowych, przy czym nie sformułowano całościowej strategii gospodarowania tymi zasobami. Powoduje to, że decyzje w tym obszarze podejmuje aż pięć resortów. Brakuje listy tzw. surowców krytycznych. Nasz kraj ponosi duże straty eksploatacyjne surowców. Wynika to przede wszystkim z niepełnego wybierania zasobów złóż, co kolei związane jest z niedostosowaniem systemu eksploatacji oraz rodzaju maszyn górniczych do specyfiki złoża, a także poziomu zagrożeń naturalnych uniemożliwiających właściwy, wysoki poziom wykorzystania zasobów. Nieprzejrzysta wydaje się też polityka rozpoznawania i zagospodarowywania nowych złóż surowców, co wywołuje na dodatek konflikty społeczne.
2. *Środki na innowacje i prace badawcze oraz ich wykorzystanie*. Polska sytuuje się na tle innych krajów UE na odległych pozycjach pod względem innowacyjności. Liczne instrumenty wsparcia i duże środki publiczne przeznaczone na ten cel nie przynoszą poprawy wskaźników. Niski jest przede wszystkim poziom ich wykorzystywania na badania naukowe w przemyśle i usługach, zwłaszcza w innowacyjnych technologiach. Kluczowym wyzwaniem staje się wzmocnienie współpracy między nauką i biznesem. Powinny temu służyć m.in. programy realizowane przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju oraz instrumenty finansowane z budżetu państwa, stosowane przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości.
3. *Nadzór właścicielski nad spółkami Skarbu Państwa*. Od lat nie funkcjonuje właściwie polityka właścicielska wobec spółek Skarbu Państwa. Struktury tej polityki, mimo że rozbudowane, są mało skuteczne. Powoduje to m.in. niską efektywność wykorzystywania posiadanego przez spółki majątku. Sami członkowie Rady Ministrów wskazują też na liczne nieprawidłowości związane z zarządzaniem spółkami z udziałem SP oraz nadzorem właścicielskim nad tymi podmiotami.
4. *Energetyka jądrowa*. Opóźnione są o trzy lata prace nad programem polskiej energetyki jądrowej, rozpoczęte w styczniu 2009 r. Szacowane wydatki, jakie poniesiono w latach 2014–2016, wynoszą blisko 85 mln zł. W okresie tym miało już nastąpić m.in. ustalenie lokalizacji i zawarcie kontraktu na wybraną technologię pierwszej elektrowni jądrowej w Polsce, która powinna zagwarantować pełne bezpieczeństwo ludzi i środowiska naturalnego. Zasadniczym problemem na obecnym etapie jest utworzenie infrastruktury prawnej, organizacyjnej i kadrowej oraz niedopuszczenie do dalszych opóźnień w osiągnięciu ostatecznego celu, jakim jest uruchomienie pierwszego bloku w 2024 r.

Środowisko naturalne

1. *Energia ze źródeł odnawialnych*. Według globalnych statystyk, udział odnawialnych źródeł energii (OZE) w Unii Europejskiej wzrasta. Szacunki wskazują, że w 2014 r. wynosił on pomiędzy 15 a 16%. Polska nie plasuje się w unijnym rankingu na wysokiej

pozycji, bowiem osiąga ok. 11% udział tej energii w zużyciu globalnym. Do 2020 r. zobowiązana jest osiągnąć 15% udział OZE, jednak dążenie do zwiększenia tego udziału w bilansie produkcji energii w kraju napotyka trudności ze względu na wysokie koszty inwestycji i wymaga stosowania odpowiednich systemów wsparcia, będących gwarancją ich systematycznego rozwoju.

2. *Sieci wodociągowe w miastach*. Inwestycjom wodociągowym sprzyjało dotychczas ich dofinansowanie z programów UE. W strukturze miejskich sieci wodociagowych pozostają jednak nadal rurociągi liczące powyżej 50 lat, co sprzyja częstym awariom i jednocześnie powoduje wtórne zanieczyszczenia wody pitnej. Problemem wymagającym rozwiązania jest także obserwowane w ostatnich latach obniżanie się poziomu wód, które zaopatrują mieszkańców miast w wodę pitną, głównie wód podziemnych. Wpływa to negatywnie na pracę urządzeń do uzdatniania wody, a także powoduje trudności w dostawach jej wystarczającej ilości, pod wymaganym ciśnieniem.

3. *Zanieczyszczenia wód ze źródeł rolniczych*. Polska jest zobowiązana do pełnego wdrożenia przepisów dyrektywy Rady Europy dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego. Podjęte dotychczas działania, pomimo upływu ponadczternastoletniego okresu, nie zapewniły pełnego wdrożenia tej dyrektywy. Trybunał Sprawiedliwości UE, wyrokiem z 2014 r. orzekł, że Polska, po pierwsze – nie wskazała dostatecznie wód, które mogą zostać znieczyszczone azotanami pochodzenia rolniczego; po drugie – niewystarczająco wyznaczyła strefy zagrożenia; po trzecie – przyjęła programy działań dotyczące ochrony wód przed wskazanymi zanieczyszczeniami, które obejmują środki niezgodne z dyrektywą azotanową. Wskazane przez Trybunał nieprawidłowości do chwili obecnej nie zostały usunięte.

4. *Ochrona powietrza*. Szacuje się, że z powodu zanieczyszczeń powietrza przeciętna długość życia mieszkańca UE ulega skróceniu o prawie 9 miesięcy. Polska jest jednym z krajów Unii o najgorszej jakości powietrza, a dotyczy to zwłaszcza Małopolski i Śląska. NIK od wielu lat monitoruje w trybie kontrolnym problemy z tym związane, ale niestety wnioski Izby nie przełożyły się, jak dotąd, na skuteczność działań organów władzy publicznej w sferze ochrony powietrza.

Rynek konsumencki i jego ochrona

1. *Rynek usług ubezpieczeniowych*. Na podmioty świadczące usługi na rynku ubezpieczeniowym wpływa corocznie do organów odpowiedzialnych za ochronę konsumentów około 20 tys. skarg. Skargi te dotyczą głównie zaniżania lub odmowy wypłat odszkodowań, niekorzystnego lub opieszałego sposobu likwidacji szkód, nieudostępniania akt szkodowych, ograniczania uprawnień do wypowiedzenia umowy ubezpieczenia, formułowania postanowień umów w sposób nieprzejrzysty i niezrozumiały. Problemem staje się także sprawa tzw. polisolokat, w tym zwłaszcza skrajnie niekorzystnych warunków, na jakich są one oferowane konsumentom. Skala problemu szacowana jest na ponad 5 mln umów długoterminowych, na łączną kwotę ok. 56 mld zł. Klienci,

którzy decydują się na rezygnację z umowy w trakcie jej obowiązywania, tracą większość wpłaconych środków w związku z wysokimi opłatami likwidacyjnymi.

2. *Skuteczność ochrony praw konsumentów*. Sytuacja na rynku konsumenckim nie daje konsumentowi właściwego, pełnego poczucia bezpieczeństwa, mimo ponad 20 tys. kontroli przeprowadzanych corocznie przez Państwową Inspekcję Handlową, obejmujących różne produkty, w tym artykuły rolno-spożywcze i nieżywnościowe, a także usługi. Poczucia bezpiecznego rynku konsumenckiego nie gwarantują także inne działania, polegające na przyjmowaniu skarg konsumenckich, podejmowaniu mediacji oraz prowadzeniu polubownych sądów konsumenckich.

3. *Ochrona praw konsumentów energii elektrycznej*. Prawa konsumenta dotyczą w tym przypadku przede wszystkim sprawnej zmiany sprzedawcy energii elektrycznej, przyłączenia do sieci energetycznej, czytelnej umowy, przejrzystych informacji na rachunkach, szybkiego rozwiązywania sporów, pewności i jakości dostaw. Niestety Polska zajmuje niechlubne, trzecie od końca miejsce w UE pod względem długości trwania i liczby awarii w dostawach energii elektrycznej. W Polsce średnio wyłączenia dostaw prądu trwają prawie 6-krotnie dłużej niż w najbardziej rozwiniętych gospodarczo krajach Europy.

Bezpieczeństwo drogowe i kolejowe

1. *Bezpieczeństwo przewozu materiałów niebezpiecznych*. Corocznie transportem drogowym przewozi się w Polsce ok. 150 mln ton towarów zagrażających bezpieczeństwu ludzi i środowiska. Są to materiały żrące, toksyczne, wybuchowe i promieniotwórcze. Główne szlaki ich przewozu przechodzą przez aglomeracje miejskie. Mimo że obowiązują dla takich przewozów ściśle określone prawem warunki, dochodzi do tysięcy awarii rocznie. W 2015 r. Państwowa Straż Pożarna uczestniczyła w likwidacji aż ponad 10 tys. zdarzeń z udziałem materiałów niebezpiecznych. Niewielkie efekty przynosi nakładanie przez Inspekcję Transportu Drogowego mandatów za naruszenia warunków przewozu bądź wydawanie decyzji o naruszeniu zasad takiego przewozu.

2. *Bezpieczeństwo przewozów kolejowych*. Polska plasuje się pod względem bezpieczeństwa kolejowego na ostatnich miejscach w europejskiej statystyce. Dokumentują tę sytuację m.in. liczba osób poszkodowanych, w tym ofiar śmiertelnych, przeliczona na liczbę przewozów, a także wskaźniki związane z poziomem ryzyka pasażerów i mienia powierzonego kolei do przewozu. Dodać do tego należy także niedostateczną i mało skuteczną ochronę pasażerów i towarów przed przestępczością.

3. *Bezpieczeństwo na drogach o wcześniejszym statusie dróg krajowych*. Po wybudowaniu i oddaniu do użytku dróg ekspresowych i autostrad 178 gmin otrzymało w okresie od 2003 r. do 2015 r. ponad 1100 km starych dróg krajowych, co umożliwiła nowela ustawy o drogach publicznych z 2013 r. Ponad 100 gmin przekazało takie drogi województwom, natomiast województwa oddają je powiatom. Te z kolei mają możliwość ponownego przekazania części dróg gminom. Istnieje duże ryzyko, że owo organizacyjne zamieszanie może wpłynąć negatywnie na utrzymanie bezpieczeństwa na tych drogach.

Ochrona zdrowia

1. *Dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej.* Mimo iż koszty świadczeń zdrowotnych w skali roku sięgają 70 mld zł, obserwuje się w ostatnich 5 latach stałą tendencję do pogarszania się dostępu do nich, mierzonego zarówno czasem oczekiwania na udzielenie świadczeń, jak również regionalnymi dysproporcjami w liczbie świadczeń przypadających na 10 tys. osób objętych opieką.

2. *Diagnostyka nowotworów.* Czas rozpoznania nowotworu i wybrania metody leczenia często zależy od czasu uzyskania wyników diagnostyki patomorfologicznej, która stanowi „wąskie gardło" systemu. Analiza kontrolna ryzyka wskazuje na to, że przyczyną tego stanu rzeczy jest m.in. niedobór specjalistów i sposób finansowania badań, bowiem procedury patomorfologiczne nie są odrębnie wyceniane przez NFZ i stanowią element innych procedur. W Polsce, odmiennie niż w innych krajach europejskich, nie ma standardów takich badań. Wszystko to przyczynia się do zmniejszenia – w porównaniu z innymi krajami – odsetka pacjentów leczonych z powodzeniem.

3. *Profilaktyka i leczenie cukrzycy.* Według danych NFZ, w Polsce żyje ok. 3 mln osób chorych na cukrzycę, w tym ok. 85% z nich ma tzw. cukrzycę typu 2. Szacuje się, że aż 1/3 chorych pozostaje niezdiagnozowanych. Oznacza to, że co jedenasta osoba w Polsce cierpi na cukrzycę, a odsetek ten wzrasta. Jeśli ta tendencja się utrzyma, to już w 2020 r. liczba chorych dojdzie do 4 mln. Nieleczona cukrzyca może zaś prowadzić m.in., do udarów, retinopatii cukrzycowej, nadciśnienia, amputacji kończyn (tzw. stopa cukrzycowa). Z powodu tej ostatniej znacznej liczbie osób przyznawane są renty.

4. *Opieka zdrowotna nad dziećmi i młodzieżą szkolną.* Przeprowadzona w latach 90. ubiegłego wieku reforma ochrony zdrowia spowodowała destrukcję systemu medycyny szkolnej i w konsekwencji poważne zakłócenia w opiece profilaktyczno-leczniczej nad populacją w wieku 7-19 lat. Szacuje się, że ponad 2/3 polskich dzieci nie korzysta z tzw. porady bilansowej w ramach kontroli profilaktycznej, a aż 10% najmłodszych znajduje się poza zasięgiem nadzoru publicznej służby zdrowia. W opiece zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą istotnym wyznacznikiem jej jakości i dostępności jest też liczba lekarzy pediatrów, a ta sukcesywnie maleje od 2005 r.

5. *Zakażenia przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych.* Zakażenia spowodowane błędami w udzielaniu świadczeń zdrowotnych obejmują ok. 5-10% wszystkich hospitalizowanych i Polska nie jest w tym przypadku żadnym wyjątkiem. Według danych GUS, w Polsce w 2014 r. hospitalizowano ok. 7,9 mln pacjentów, co oznacza ok. 790 tys. tego rodzaju epizodów, przy założeniu 10% wskaźnika zakażeń szpitalnych. Przyjmując średni europejski indeks śmiertelności, to jest ok. 1% wszystkich przypadków, zakażenia szpitalne mogą prowadzić w Polsce do ok. 7 tys. zgonów rocznie. Czynnikiem im towarzyszącym jest lekooporność drobnoustrojów występujących w zamkniętych środowiskach szpitalnych, często atakujących najsłabszych pacjentów, wymagających skomplikowanej antybiotykoterapii, a w niektórych przypadkach opornych na wszystkie dostępne medycynie leki.

6. *Dostępność świadczeń ginekologiczno-położniczych na terenach wiejskich*. Zachodzi duże ryzyko, że kobiety zamieszkujące tereny wiejskie mogą mieć problemy z dostępem do właściwej ginekologicznej i położniczej opieki medycznej, finansowanej ze środków publicznych. Dotyczy to zarówno opieki sprawowanej przez położne oraz lekarzy ginekologów i położników, jak też możliwości dostępu do programów zdrowotnych i badań profilaktycznych, w tym badań wynikających ze standardów postępowania medycznego przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych z zakresu opieki okołoporodowej nad kobietą w okresie fizjologicznej ciąży, fizjologicznego porodu, połogu oraz opieki nad noworodkiem.

Edukacja

1. *Przygotowanie do życia w rodzinie i społeczeństwie*. Właściwe przygotowanie dzieci do życia w rodzinie i społeczeństwie jest jednym z ważnych zadań szkoły, co wynika wprost z ustawy o systemie oświaty. Podejmowane w tym obszarze działania w środowisku szkolnym i rodzinnym powinny mieć zatem wspólne cele i uzupełniać się. Istnieje jednak uzasadnione ryzyko, że wytyczone szkole cele wychowawcze oraz sposoby ich osiągania nie pokrywają się z oczekiwaniami rodziców.

2. *Nauczanie matematyki*. Niski odsetek młodzieży, która z pozytywnym wynikiem zdaje matematykę na maturze dowodzi, że nauczanie tego przedmiotu napotka poważne trudności. Jest to skutek złożoności problemu, w tym braków w wiedzy merytorycznej i umiejętnościach dydaktycznych nauczycieli, trudności w organizowaniu pracy w grupach, a także w skutecznym komunikowaniu się z uczniami. Niska wydaje się też jakość szkoleń, które nie podnoszą dających się wykorzystać w praktyce umiejętności nauczycieli. Skutki mało efektywnego nauczania matematyki widać chociażby po tym, że coraz mniej abiturientów wybiera ścisłe kierunki studiów wyższych. Perspektywicznie może to wpływać na ograniczenie szans Polski w rozwoju przemysłu, nowoczesnych technologii, jak również w konkurencyjności gospodarki.

3. *System awansu zawodowego nauczycieli*. 16 lat temu wprowadzony został system awansu zawodowego nauczycieli z założeniem, że będzie skutecznie służył umocnieniu ich prestiżu oraz poprawie sytuacji materialnej. Obecnie nasila się jednak jego krytyka. Koncentruje się ona zwłaszcza na braku związku pomiędzy stopniami awansu zawodowego nauczycieli a efektami ich pracy i potrzebami szkół. Zdaniem krytyków, szybko, bowiem już po 10-12 latach, a więc po uzyskaniu stopnia nauczyciela dyplomowanego, wyczerpuje się ścieżka jego rozwoju. Pojawia się zatem dość szybko brak motywacji do dalszego doskonalenia. Obecnie dotyczy to już ponad 50% kadry nauczycielskiej.

4. *Jakość kształcenia studentów*. Już od wielu lat systematycznie spada, w zasadzie na wszystkich uczelniach, liczba studentów pierwszego roku. O ile w 2008 r. przekraczała ona 500 tys., o tyle w 2014 r. wynosiła 350 tys. Ze spadkiem liczby studentów, spowodowanym głównie niżem demograficznym, nierozerwalnie związane jest zabieganie o pozyskanie jak największej liczby nowych słuchaczy przez poszczególne uczelnie, które tworzą specjalnie pod ich potrzeby nowe kierunki.

Za tymi praktykami niestety nie nadąża odpowiednia jakość kształcenia.

Rolnictwo

1. *Funkcjonowanie spółek o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej.* Agencja Nieruchomości Rolnych wykonuje prawo własności w stosunku do 43 spółek hodowli roślin uprawnych oraz hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Podstawowym celem ich działalności jest prowadzenie hodowli, realizacja programów hodowlanych oraz kreowanie postępu biologicznego w rolnictwie. Spółki, jako że dysponują cennym materiałem genetycznym, powinny stanowić bazę postępu biologicznego dostępnego dla krajowego rolnictwa. Problemy w ich funkcjonowaniu były przedmiotem debat sejmowych, sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz interpelacji poselskich.

2. *Afrykański pomór świń.* Problem afrykańskiego pomoru świń powraca. W związku z wcześniejszymi doświadczeniami w kwietniu 2015 r. wprowadzono Program bioasekuracji stad świń, który ma skutecznie zapobiegać dalszym zakażeniom afrykańskim pomorem świń w stadach. Przyjęto, że właściwą metodą będzie rezygnacja z utrzymywania świń w stadach, które nie mają możliwości zapewnienia właściwych zabezpieczeń przeciwepizootycznych. Właściciele takich gospodarstw mogą otrzymać rekompensatę za zaprzestanie produkcji świń na okres obowiązywania Programu (tj. do końca 2018 r.), pod warunkiem zgłoszenia tego powiatowemu lekarzowi weterynarii. Realizacja programu wiąże się z ryzykiem wystąpienia nieprawidłowości dotyczących m.in.: nierzetelnego określenia liczby gospodarstw utrzymujących świnie, wydawania decyzji administracyjnych niezgodnie z zasadami określonymi w przepisach, dokonywania nierzetelnych ocen warunków bioasekuracji – co zagraża nieskutecznością jego funkcjonowania.

3. *Polityka rolna państwa.* Agencja Nieruchomości Rolnych realizuje zadania wynikające z polityki rolnej państwa, w szczególności w zakresie: tworzenia i poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych, przeciwdziałania nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych oraz tworzenia warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Wprowadzone w 2016 r. nowe regulacje prawne zmieniły zasady obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce. W wyniku ograniczenia przez pięć lat sprzedaży nieruchomości ZWRSP głównym sposobem zagospodarowania mienia Zasobu stała się wieloletnia dzierżawa. Agencja otrzymała uprawnienia kontrolne w prywatnym obrocie ziemią. Zmiany te miały na celu zapobieganie wyłączaniu gruntów z produkcji żywności, nadmiernej koncentracji, a przede wszystkim ograniczenie spekulacji ziemią i wzrostu cen. Po roku obowiązywania tych przepisów wskazane byłoby ocenić, czy Agencja Nieruchomości Rolnych prawidłowo opracowała i realizowała procedury obrotu nieruchomościami rolnymi ZWRSP. Potencjalne obszary nieprawidłowości to niewłaściwe prowadzenie sprzedaży, nabywanie czy dzierżawienie nieruchomości. Istotnym ryzykiem jest ponadto nierzetelne wykonywanie

uprawnień kontrolnych w prywatnym obrocie gruntami rolnymi.

Bezpieczeństwo i ochrona ludności

1. *Zarządzanie kryzysowe i ochrona ludności*. Jedną z podstawowych funkcji państwa jest zapewnienie ochrony i bezpieczeństwa obywatelom. Już kontrola przeprowadzona cztery lata temu wykazała, że nie funkcjonował spójny pod względem organizacyjnym i koordynacyjnym system ochrony ludności. Analizując obecną sytuację, należy przyjąć, że zagrożenia nie tylko nie zmalały, ale wręcz narastają. Ich źródłem są m.in. wydarzenia polityczne, gospodarcze, a także zmiany klimatyczne. Działania podejmowane w tym obszarze wydają się dalece niewystarczające.

2. *Zagrożenie terroryzmem*. Terroryzm stanowi jedno z największych zagrożeń bezpieczeństwa także naszego państwa i jego obywateli. Zmienność metod stosowanych przez terrorystów powoduje, że właściwe organy państwa powinny dysponować odpowiednimi instrumentami służącymi ocenie niebezpieczeństw oraz skutecznemu przeciwdziałaniu ewentualnym zdarzeniom.

3. *Bezpieczeństwo na wodach*. W związku ze wzrostem zamożności społeczeństwa zmieniają się formy i sposób spędzania wolnego czasu. Morze terytorialne, morskie wody wewnętrzne i tereny nadmorskie to obszary, na których działają wodne komórki organizacyjne Policji. Coraz większy ruch turystyczny powoduje konieczność intensyfikacji ich działań, by zapewnić obywatelom bezpieczeństwo na wodach morskich i terenach nadmorskich.

4. *Promieniowanie elektromagnetyczne stacji bazowych telefonii komórkowej a zdrowie ludzi*. Stacje bazowe telefonii komórkowej wywołują poważne kontrowersje wśród okolicznych mieszkańców, głównie z obawy przed negatywnym wpływem promieniowania elektromagnetycznego na ich zdrowie. Wcześniejsze kontrole NIK stwierdziły już występowanie luk w przepisach prawa regulujących etap poprzedzający budowę takich stacji. Nadto wyniki pomiarów promieniowania przedkładane organom ochrony środowiska miały istotne braki, a tym samym nie były wystarczające dla rzetelnej oceny zagrożeń wynikających z funkcjonowania stacji. W związku z rozwojem tego sektora badania NIK będą miały charakter sprawdzający.

5. *Bezpieczeństwo badań genetycznych*. Rozwój badań genetycznych w Polsce, biobanków i policyjnych baz wymaga ochrony takich danych. Ogromnym ryzykiem jest to, że obecnie badanie genetyczne może zlecić każdy, a w Internecie działają liczne firmy, którym można anonimowo przesłać materiał genetyczny do analizy i w ten sposób zdobyć wiedzę o genomie (niekoniecznie własnym). Nie ma zatem pewności, czy dostęp do informacji zawartych w DNA będzie dobrze chroniony, a także w jaki sposób dane będą przechowywane i zarządzane.

6. *Pomoc dla ofiar przestępstw*. Ofiary przestępstw teoretycznie mają możliwość korzystania z różnych form pomocy, na podstawie m.in. Kodeksu karnego wykonawczego (w ramach Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym), ustawy o kompensacie państwowej i ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, a także przez realizację projektów ze środków europejskich. W praktyce uzyskanie pomocy przez ofiary przestępstw jest bardzo utrudnione

z różnych względów, w tym zwłaszcza w związku z rygorystycznymi, często nie do spełnienia warunkami i kryteriami, jak też niejednoznacznymi definicjami niektórych pojęć.

Polityka społeczna i pomoc rodzinie

1. *Świadczenia usług rehabilitacyjnych*. W Polsce bardzo długi jest czas oczekiwania na rehabilitację finansowaną ze środków NFZ, co powoduje zwiększone zainteresowanie prewencyjną rehabilitacją leczniczą w ZUS i KRUS. Szczupłość środków i odmienny cel usług świadczonych przez te podmioty (którym jest przywrócenie zdolności do pracy) wymusza restrykcyjne podejście przy przyznawaniu tego typu świadczenia.

2. *Usługi opiekuńcze dla osób starszych*. W związku ze starzeniem się społeczeństwa wzrasta zapotrzebowanie na usługi opiekuńcze świadczone przez ośrodki pomocy społecznej, ułatwiające zaspokajanie codziennych potrzeb życiowych osób starszych. Obejmują one zwłaszcza opiekę higieniczną, pielęgnację, a także – w miarę możliwości – kontakty z otoczeniem. Świadczenie tych usług umożliwia seniorom funkcjonowanie w swoim dotychczasowym środowisku, mimo doświadczanych ograniczeń w samodzielnym zaspokajaniu podstawowych i niezbędnych potrzeb, a w rezultacie oddalenie w czasie potrzeby umieszczenia ich w placówkach opieki całodobowej. Gminy odpowiedzialne za realizację takich usług najczęściej zlecają ich wykonanie podmiotom niepublicznym. Przy wyborze oferty kierują się głównie ceną, co stanowi istotne ryzyko dla jakości wykonania.

3. *Adopcje dzieci*. Niska jest skuteczność faktycznych adopcji w relacji do liczby dzieci zakwalifikowanych do takiego postępowania. Za realizację procedur adopcyjnych oraz przygotowanie osób zgłaszających gotowość do przysposobienia dziecka odpowiedzialne są przede wszystkim ośrodki adopcyjne podległe marszałkom województw. Inne placówki niepubliczne otrzymują na ten cel dotacje. Obowiązujące procedury adopcyjne są często krytykowane przez zainteresowanych, jako nadmiernie skomplikowane i zbyt przewlekłe.

4. *Pomoc prawna w społecznościach lokalnych*. Obowiązująca od niespełna dwóch lat ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej nie zapewnia, wbrew zamierzeniom ustawodawcy, racjonalnego wydatkowania środków publicznych oraz profesjonalnego poziomu udzielania porad. Organizacja systemu w obecnym kształcie, bez wystarczającego rozpowszechnienia wiedzy o dostępności takiej pomocy w społecznościach lokalnych i nadzoru nad sposobem jej świadczenia oraz przy dopuszczeniu do udzielania pomocy prawnej osób bez uprawnień zawodowych – nie zapewnia właściwego poziomu ochrony prawnej osobom potrzebującym takiego wsparcia.

5. *Dostosowanie przestrzeni publicznej do możliwości osób starszych i niepełnosprawnych*. Prognozy demograficzne GUS i Eurostat dotyczące Polski wskazują, że liczba osób starszych systematycznie wzrasta. O ile w 2014 r. osoby w wieku 60 lat i powyżej stanowiły 22% ludności Polski, to szacuje się, że już w 2020 r. będzie ich co najmniej 25%, a w 2050 r. aż 40%. Zmiany te związane są z wydłużaniem się prognozowanego czasu

życia oraz zmniejszającą się liczbą urodzeń. Wobec takich prognoz konieczne są już na obecnym etapie działania państwa, przy aktywnym udziale samorządów terytorialnych, służące zapewnieniu poprawy jakości życia osób starszych i niepełnosprawnych. Chodzi zwłaszcza o likwidowanie barier w ich dostępie do przestrzeni publicznej.

6. *Cyberprzemoc wśród dzieci i młodzieży*. Zjawisko to jest definiowane jako przemoc głównie z wykorzystaniem Internetu i/lub telefonu komórkowego. Charakteryzuje się anonimowością sprawcy. Kompromitujące zdjęcia, filmy, a także informacje potrafią zrobić w Internecie bardzo szybką „karierę", a ich usunięcie jest często niemożliwe. Ofiary cyberprzemocy są stale narażane na atak, niezależnie od pory dnia i miejsca przebywania zarówno sprawcy, jak i ofiary. Jak dotąd niski jest stopień kontroli tego zjawiska. Rodzice i nauczyciele mają ograniczone możliwości jego identyfikowania, niedostateczna jest też ich wiedza o skali problemu. Małoletni w początkowej fazie nie uświadamiają sobie, że są ofiarami tego rodzaju przemocy, która z czasem może wywoływać nie tylko stany lękowe, ale w skrajnych sytuacjach prowadzić nawet do samobójstw.

Ochrona zabytków

1. *Zabytki archeologiczne*. W wyniku licznych inwestycji budowlanych (m.in. budowa dróg, rewitalizacja miast) zwiększył się zakres prowadzonych prac archeologicznych, a to z kolei skutkuje przyrostem liczby zabytków archeologicznych. Nierzadko trafiają one poza muzea, chociaż jednym z warunków wydania pozwolenia na badania archeologiczne jest przedstawienie muzeum deklaracji o przekazaniu znalezisk. Znaczna liczba zbiorów zamiast do muzeów trafia do placówek samorządowych, mimo że odpowiedzialność za ich ochronę spoczywa na państwie. W związku z tą sytuacją wzrastają też koszty przechowywania zabytków. Pojawiają się postulaty utworzenia państwowej sieci składnic archeologicznych, co wiązałoby się także z ogromnymi kosztami.

2. *Zabytki architektury drewnianej*. Mają one szczególną wartość, zwłaszcza dla regionów, ze względu na swe walory historyczne i unikatowość. Samorządy i zarządcy takich obiektów nie zawsze przykładają należytą wagę do ich stanu technicznego, zabezpieczenia przed postępującą degradacją, a także wykorzystania do promocji regionu i udostępnienia turystom. W skrajnych przypadkach obiekty takie ulegają degradacji bądź są niszczone, czego przykładem jest XVI-wieczna świątynia w Libuszy w Małopolsce – jeden z cenniejszych zabytków Szlaku Architektury Drewnianej. Pożar w lutym 2016 r. ponownie zniszył ten zabytek (poprzedni miał miejsce w 1986 r.).

3. *Cmentarze wojenne*. Ochrona cmentarzy historycznych, zwłaszcza wojennych, stanowi wyraźny margines w działalności obejmującej zabytki. Szczególnie dotyczy to cmentarzy znajdujących się na terenach województw Polski południowo-wschodniej (lubelskie, małopolskie, podkarpackie i świętorzystkie), przez które ponad 100 lat temu przetoczył się front wschodni I wojny światowej. Nekropolie te przez dziesięciolecia ulegały niszczeniu. Ochronę cmentarzy wojennych gwarantują zarówno przepisy prawa polskiego, jak i umowy międzynarodowe.

Sprawy polonijne

1. *Przyznawanie Karty Polaka*. W 2015 r. wpłynęło do konsulatów ponad 24 tys. wniosków o przyznanie Karty Polaka. Sytuacja za wschodnią granicą powoduje dalszy wzrost liczby takich wniosków. Jak wynika z ukraińskich środków przekazu, Ukraińcy płacą duże kwoty za nielegalne otrzymanie dokumentu. Na podstawie doniesień mediów oraz postulatów kierowanych do MSZ przez organizacje polonijne, można twierdzić, że osoby polskiego pochodzenia za wschodnią granicą mają problemy z uzyskaniem Karty. Z jednej strony, przytaczane są przypadki przyznawania jej osobom, które nie są w stanie wykazać pochodzenia polskiego, z drugiej natomiast – osoby, co do których takich wątpliwości nie ma, napotykają problemy z otrzymaniem Karty. Nierzadko żąda się przedłożenia dokumentów nieprzewidzianych procedurą lub jest ona celowo przedłużana. Kolejki przed konsulatami są organizowane przez grupy czerpiące korzyści finansowe z tego procederu.

oprac. **RYSZARD SZYC**
radca prezesa NIK,
członek Zespołu ds. Planowania

Słowa kluczowe: roczny plan pracy, organy kontrolne, Najwyższa Izba Kontroli, tematy kontroli, procedura kontrolna, wykrywanie nieprawidłowości

Key words: annual work plan, audit bodies, Supreme Audit Office, audit topics, audit procedure, revealing irregularities

Postępowanie dyscyplinarne w Najwyższej Izbie Kontroli

Prawo do obrony mianowanych kontrolerów

Możliwość korzystania z prawa do obrony istnieje w przypadku wszelkich postępowań o charakterze represyjnym, w tym dyscyplinarnego wobec mianowanych kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli. Kluczowe znaczenie ma zarówno krąg podmiotów uprawnionych do pełnienia funkcji obrońcy, jak i liczba obrońców. Zmian ustawowych wymaga część przepisów ustawy o NIK odnoszących się do tych właśnie kwestii.

ŁUKASZ RÓG

Prawo do obrony (*ius defensionis*) jest jednym z fundamentalnych w demokratycznym państwie prawa. W art. 42 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.[1] zostało wyrażone prawo do obrony w postępowaniu karnym: „Każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, ma prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania. Może on w szczególności wybrać obrońcę lub na zasadach określonych w ustawie korzystać z obrońcy z urzędu". Konstytucyjne prawo do obrony ma jednak zastosowanie nie tylko w postępowaniu karnym, ale również w innych o charakterze represyjnym, w tym również regulujących odpowiedzialność dyscyplinarną, na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny, m.in. w uzasadnieniu wyroku z 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11[2].

W postępowaniu dyscyplinarnym wobec mianowanych kontrolerów, prowadzonym na podstawie przepisów rozdziału 4a ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[3], uregulowano prawo obwinionego do obrony, w tym do korzystania z pomocy obrońcy. Ustawa o NIK jednoznacznie określa krąg podmiotów, które mogą pełnić tę funkcję, ograniczając ją tylko do dwóch

[1] Dz.U. nr 78 poz. 483, ze zm.
[2] Dz.U. z 2012 r. poz. 1281.
[3] Dz.U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm., zwana dalej „ustawą o NIK".

kategorii: mianowanych kontrolerów oraz adwokatów. Jest to o tyle uzasadnione, że w momencie uchwalania nowelizacji ustawy, w wyniku której dodano rozdział 4a, obrońcą w postępowaniu karnym mogła być jedynie osoba uprawniona do obrony według przepisów o ustroju adwokatury. Jednakże od 1 lipca 2015 r. ten stan rzeczy uległ zmianie i obecnie obrońcą w postępowaniu karnym może być również osoba uprawniona do obrony według przepisów ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych[4]. W związku z tym nie ma powodu odmawiać radcom prawnym możliwości udziału w postępowaniu dyscyplinarnym wobec mianowanych kontrolerów w charakterze obrońców.

Inny problem dotyczy liczby obrońców. Ustawa o NIK nie określa wprost maksymalnej liczby. W tej sytuacji wydaje się, iż należy odpowiednio stosować przepisy Kodeksu postępowania karnego[5], choć w piśmiennictwie został wyrażony odmienny pogląd. Analiza obowiązujących przepisów prawa regulujących odpowiedzialność dyscyplinarną różnych grup zawodowych prowadzi jednak do przekonania o możliwości i potrzebie odpowiedniego stosowania w powyższych przypadkach przepisów k.p.k. Kwestia ta ma nie tylko znaczenie teoretyczne, bowiem naruszenie konstytucyjnego prawa do obrony stanowi względną podstawę odwoławczą[6].

Poniżej zostaną przedstawione argumenty o konieczności nowelizacji ustawy o NIK w zakresie kategorii podmiotów, które mogą pełnić funkcję obrońcy w postępowaniu dyscyplinarnym wobec mianowanych kontrolerów NIK oraz przemawiające na rzecz wykładni, zgodnie z którą w postępowaniu dyscyplinarnym obwiniony może mieć do trzech obrońców.

Kategorie podmiotów mogących pełnić funkcję obrońcy

W piśmiennictwie[7], a także w orzecznictwie[8] rozróżnia się dwa aspekty prawa do obrony – obronę formalną i materialną. To pierwsze oznacza prawo do korzystania z pomocy profesjonalnego obrońcy, natomiast prawo do obrony materialnej oznacza możliwość samodzielnej obrony przez osobę, wobec której toczy się postępowanie o charakterze represyjnym.

Kontrolerzy NIK

Od wejścia w życie ustawy o NIK, tj. od 17 sierpnia 1995 r. do 2 czerwca 2011 r., postępowanie dyscyplinarne wobec mianowanych kontrolerów uregulowane było w tej ustawie w sposób cząstkowy. Art. 89 ustawy określał m.in. katalog kar dyscyplinarnych, organy orzekające w sprawach dyscyplinarnych oraz statuował prawo do obrony formalnej, stanowiąc w ust. 5, iż „obwiniony może ustanowić obrońcę

[4] Dz.U. z 2016 r. poz. 233, ze zm.
[5] Ustawa z 6.6.1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 1749, ze zm.), zwana dalej „k.p.k.".
[6] Zgodnie z art. 438 pkt 2 k.p.k. orzeczenie ulega uchyleniu lub zmianie w razie stwierdzenia obrazy przepisów postępowania, jeżeli mogła ona mieć wpływ na treść orzeczenia.
[7] Zob. np.: S. Waltoś: *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2008, s. 304 i n.; A. Murzynowski: *Istota i zasady procesu karnego,* Warszawa 1994, s. 272.
[8] Zob. np.: wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 17.2.2004 r., sygn. SK 39/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 7; z 6.12. 2004 r., sygn. SK 29/04; z 7.10.2008 r., sygn. P 30/07, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 135.

tylko spośród pracowników mianowanych Najwyższej Izby Kontroli".

Drugiego czerwca 2011 r. weszła w życie ustawa z 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli[9], na mocy której do ustawy o NIK m.in. dodano rozdział 4a. Prawo do obrony formalnej zostało określone w art. 97a ust. 6, który stanowi, iż „Obwiniony może ustanowić obrońcę. Z zastrzeżeniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej obrońcą może być mianowany kontroler albo adwokat". Powyższy przepis w sposób jednoznaczny, a zarazem wyczerpujący, określa krąg podmiotów uprawnionych do obrony.

Wprowadzenie do ustawy o NIK regulacji dotyczącej pełnienia funkcji obrońcy także przez adwokatów było konsekwencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego[10], w którym Trybunał, na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich uznał, iż art. 89 ust. 5 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli w zakresie, w jakim umożliwia osobie obwinionej wybór obrońcy w postępowaniu dyscyplinarnym wyłącznie spośród pracowników mianowanych NIK, jest niezgodny z art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Uzasadniając zarzuty dotyczące art. 89 ust. 5 ustawy o NIK, RPO wskazał, że „Przepis ten pozbawia pracownika mianowanego Najwyższej Izby Kontroli możliwości ustanowienia w postępowaniu dyscyplinarnym fachowego obrońcy (adwokata lub radcy prawnego). Obrona powierzona pracownikowi mianowanemu NIK nie gwarantuje zaś – nawet przy dołożeniu przez tę osobę najwyższej staranności – należytego poziomu obrony obwinionego m.in. ze względu na niedostateczne doświadczenie i wiedzę z zakresu procedur procesowych. Nieprofesjonalny pełnomocnik nie będzie w stanie zapewnić należytej obrony również z tego względu, że może łączyć go z przełożonym dyscyplinarnym stosunek podporządkowania pracowniczego". W rezultacie, według Rzecznika, dochodziło do ograniczenia formalnego aspektu prawa do obrony, gwarantowanego w art. 42 ust. 2 ustawy zasadniczej, którego nie można uznać za uzasadnione i zgodne z zasadą proporcjonalności, wynikającą z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Należy zauważyć, że we wniosku o stwierdzenie konstytucyjności art. 89 ust. 5 ustawy o NIK Rzecznik Praw Obywatelskich, obok adwokatów, wprost wskazywał na radców prawnych jako tę grupę zawodową, której przedstawiciele mogą pełnić funkcję obrońcy w postępowaniu dyscyplinarnym wobec mianowanych kontrolerów NIK.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazywano, iż postępowanie dyscyplinarne – z uwzględnieniem jego odmienności w porównaniu do postępowania karnego w ścisłym znaczeniu – powinno być objęte gwarancjami, wynikającymi m.in. z art. 42 Konstytucji[11]. Wynika z niego również, że prawo do obrony jest

[9] Dz.U. nr 227 poz. 1472, ze zm.
[10] Wyrok z 11 grudnia 2008 r., sygn. K 33/07, Dz.U. nr 225 poz. 1502.
[11] Zob. wyroki TK z: 8.12.1998 r., sygn. K. 41/97; 8.7.2003 r., sygn. P 10/02; 26.11. 2003 r., sygn. SK 22/02.

nie tylko fundamentalną zasadą procesu karnego, ale także elementarnym standardem demokratycznego państwa prawnego i z tego względu powinno obowiązywać we wszystkich postępowaniach w sprawie odpowiedzialności o charakterze represyjnym[12]. Pogląd, iż konstytucyjne prawo do obrony należy rozumieć szeroko, jest ono bowiem elementarnym standardem demokratycznego państwa prawnego, podzielany jest również przez doktrynę[13].

Na skutek wydania przywołanego wyżej wyroku TK z 11 grudnia 2008 r., powstała konieczność zmiany przepisów uznanych za niekonstytucyjne. Jak wskazał Trybunał, wybór technicznego sposobu realizacji niniejszego orzeczenia (a zwłaszcza kwestia, czy należy zmodyfikować aktualne brzmienie zaskarżonych przepisów, czy też doprowadzić do ich zgodności z Konstytucją innymi metodami) należy do prawodawcy. Rolą Trybunału Konstytucyjnego jest jedynie podkreślenie, że przepisy dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej i przechodzenia na emeryturę przez pracowników mianowanych NIK powinny uwzględniać zasady wynikające z Konstytucji. W szczególności konieczne jest, aby w postępowaniu dyscyplinarnym obwiniony miał możliwość skorzystania z pomocy profesjonalnego obrońcy". Podkreślenia wymaga, że TK otwartą pozostawił kwestię kategorii podmiotów, które oprócz mianowanych kontrolerów mogą pełnić funkcję obrońcy w postępowaniu dyscyplinarnym wobec mianowanych kontrolerów NIK stwierdzając jedynie, że obrońca ten ma być „profesjonalny".

Jeszcze przed wydaniem wyroku przez Trybunał Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP wniosła projekt ustawy o zmianie ustawy o NIK[14], przewidujący, że obwiniony może ustanowić obrońcę, którym może być mianowany kontroler lub adwokat. Powyższe rozwiązanie było uzasadnione, jak się wydaje, ówczesnym brzmieniem art. 82 k.p.k., stanowiącym, że: „obrońcą może być jedynie osoba uprawniona do obrony według przepisów o ustroju adwokatury". Należy jednak zauważyć, że już ustawą z 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw[15] zniesiono ograniczenia w występowaniu radców prawnych w postępowaniu karnym w charakterze pełnomocnika[16] (którego może ustanowić strona inna niż oskarżony). Natomiast w postępowaniu w sprawach o wykroczenia radcowie prawni mogli być obrońcami od początku obowiązywania ustawy z 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia[17], tj. od 17 października 2001 r.

[12] Zob. wyroki TK z: 4.7. 2002 r., sygn. P 12/01; 3.11. 2004 r., sygn. K 18/03; 19.3. 2007 r., sygn. K 47/05; 28.11. 2007 r., sygn. K 39/07.
[13] Zob.: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, Tom I, Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016, s. 1049.
[14] Druk sejmowy Sejmu RP VI kadencji nr 1349.
[15] Dz.U. nr 206 poz. 1589, ze zm.
[16] Wcześniej radcowie prawni mogli być pełnomocnikami jedynie instytucji państwowej, samorządowej lub społecznej.
[17] Dz.U. z 2016 r. poz. 1713, ze zm.

Pierwszego lipca 2015 r. weszła w życie ustawa z 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw[18], na mocy której przyjęto, że obrońcą w postępowaniu karnym może być również radca prawny uprawniony do obrony według przepisów ustawy o radcach prawnych. W uzasadnieniu projektu nowelizacji[19] wskazywano, iż „Celem projektowanej ustawy jest umożliwienie radcom prawnym występowania w charakterze obrońców w sprawach karnych i karnych skarbowych. W obecnym stanie prawnym obrońcą w postępowaniu karnym lub karnym skarbowym może być jedynie adwokat. Wydaje się, że dla takiego stanu prawnego aktualnie nie ma już merytorycznego uzasadnienia". Wskazywano również, że niemożność pełnienia funkcji obrońcy właśnie w tego typu sprawach (tj. karnych) rodzi niemającą merytorycznego uzasadnienia lukę prawną.

Podkreślenia wymaga, że od 1 lipca 2015 r. nie każdy radca prawny może być obrońcą w postępowaniu karnym. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o radcach prawnych, świadczenie przez nich pomocy prawnej polega w szczególności na udzielaniu porad i konsultacji prawnych, sporządzaniu opinii prawnych, opracowywaniu projektów aktów prawnych oraz występowaniu przed urzędami i sądami w charakterze pełnomocnika lub obrońcy. Z art. 8 ust. 6 cyt. ustawy wynika, że pomoc prawna polegająca na występowaniu w charakterze obrońcy w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe może być świadczona w formach, w jakich możliwe jest wykonywanie zawodu radcy prawnego[20], pod warunkiem, że nie pozostaje on w stosunku pracy, przy czym zakaz zatrudnienia nie dotyczy pracowników naukowych i naukowo-dydaktycznych.

Skoro radcowie prawni są uprawnieni do pełnienia funkcji obrońcy w postępowaniu karnym, to kwestia zasadności pełnienia przez nich funkcji obrońcy w postępowaniu dyscyplinarnym wobec mianowanych kontrolerów również nie powinna budzić wątpliwości.

Pracownicy służby cywilnej

Zaznaczyć należy, że problem powyższy nie dotyczy odpowiedzialności dyscyplinarnej członków korpusu służby cywilnej, bowiem ustawa z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej[21] nie określa kategorii podmiotów, które mogą pełnić funkcję obrońcy w postępowaniu dyscyplinarnym. Zgodnie z art. 126 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej: „Obwiniony ma prawo korzystania z pomocy wybranego przez siebie obrońcy, z zastrzeżeniem przepisów o ochronie tajemnicy ustawowo chronionej. W przypadku gdy rzecznik dyscyplinarny wniósł o orzeczenie kary wydalenia ze służby cywilnej albo kary wydalenia

[18] Dz.U. poz. 1247, ze zm.
[19] Druk sejmowy nr 870.
[20] Tj. w ramach stosunku pracy, na podstawie umowy cywilnoprawnej, w kancelarii radcy prawnego oraz w spółkach, których wyłącznym przedmiotem jest świadczenie pomocy prawnej, enumeratywnie wymienionych w art. 8 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o radcach prawnych.
[21] Dz.U. z 2016 r. poz. 1345, ze zm.

z pracy w urzędzie, a obwiniony nie ma obrońcy z wyboru, przewodniczący składu orzekającego wyznacza obrońcę spośród członków korpusu służby cywilnej". Zatem jedynie w przypadku konieczności wyznaczenia obrońcy z urzędu i tylko jeżeli obwiniony nie ma obrońcy z wyboru, ustawa o służbie cywilnej ogranicza krąg podmiotów uprawnionych do jego obrony do członków korpusu służby cywilnej. Jednocześnie, w sprawach nieuregulowanych, ustawa o służbie cywilnej nie odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.k. w postępowaniu dyscyplinarnym wobec członków korpusu służby cywilnej. Art. 130 ustawy o służbie cywilnej zawiera natomiast upoważnienie dla Prezesa Rady Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, sposobu prowadzenia postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego. Rozporządzenie Prezesa RM z 9 kwietnia 2009 r. w sprawie postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w służbie cywilnej[22] nie ogranicza kategorii osób mogących pełnić funkcję obrońcy (§ 9 pkt 3 rozporządzenia stanowi, że w trakcie postępowania wyjaśniającego osoba, której dotyczy postępowanie, może ustanowić obrońcę z wyboru). W piśmiennictwie dotyczącym ustawy o służbie cywilnej możliwość ustanowienia obrońcą adwokata i radcy prawnego nie jest kwestionowana[23]. Warto zauważyć, że ustawa o służbie cywilnej w sposób najbardziej liberalny ze wszystkich ustaw zajmujących się odpowiedzialnością dyscyplinarną (porządkową/zawodową), reguluje kwestię podmiotów, które mogą pełnić funkcję obrońcy w postępowaniu dyscyplinarnym.

Pracownicy PIP

Możliwość ustanowienia obrońcy w postępowaniu dyscyplinarnym wobec mianowanych pracowników Państwowej Inspekcji Pracy określa art. 73 ust. 2 ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (PIP)[24]. Podobnie jak ustawa o NIK, odsyła (w art. 92) do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.k. w sprawach nieuregulowanych; nie zawiera jednak ograniczenia dotyczącego kręgu podmiotów, które mogą pełnić funkcję obrońców. Tym samym, po wejściu w życie obowiązującej od 1 lipca 2015 r. nowelizacji przepisów k.p.k., nie powinno być wątpliwości, że obrońcą w postępowaniu dyscyplinarnym wobec pracowników mianowanych PIP może być zarówno adwokat, jak i radca prawny.

Zawody zaufania publicznego

Wydaje się, że omawiając problematykę formalnego prawa do obrony, warto odnieść się do tej kwestii w ustawach regulujących odpowiedzialność dyscyplinarną osób wykonujących zawody zaufania publicznego, utworzonych zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji. W przypadku wszystkich zawodów zaufania publicznego obrońcą w postępowaniu dyscyplinarnym może być zarówno adwokat, jak i radca prawny.

[22] Dz.U. nr 60 poz. 493.
[23] Zob.: P. Zuzankiewicz: *Komentarz do art. 126 ustawy o służbie cywilnej*, LEX.
[24] Dz.U. z 2015 r. poz. 640, ze zm.

W odniesieniu do biegłych rewidentów prawo ustanowienia obrońcy określa art. 33 ustawy z 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym[25]. Jeśli chodzi o lekarzy i lekarzy dentystów stanowi o tym art. 58 ust. 2 ustawy z 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich[26]. W zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów wojskowych odnosi się do tego art. 40 § 9 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. Prawo o ustroju sądów wojskowych[27]; w przypadku radców prawnych – art. 68 ust. 4 ustawy o radcach prawnych. Z kolei w odniesieniu do odpowiedzialności dyscyplinarnej rzeczników patentowych stanowi o tym art. 62 ust. 2 ustawy z 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych[28]. W przypadku komorników sądowych jest to zaś art. 75g ust. 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji[29]. Jednocześnie art. 75g ust. 2 tej ustawy stanowi, że obwiniony może ustanowić najwyżej dwóch obrońców. Do obrońcy w postępowaniu dyscyplinarnym wobec adwokatów odnosi się art. 94 ustawy z 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze[30]. W przypadku sędziów sądów powszechnych stanowi o tym art. 113 ustawy z 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych[31], a jeśli chodzi o architektów oraz inżynierów budownictwa art. 49 ust. 1 ustawy z 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa[32].

Stosownie do art. 58 ustawy z 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych[33]: „Lekarz weterynarii, którego dotyczy postępowanie oraz obwiniony lekarz weterynarii może przybrać w postępowaniu dotyczącym odpowiedzialności zawodowej nie więcej niż dwóch obrońców spośród lekarzy weterynarii, adwokatów lub radców prawnych". Podobnie zostało to ujęte w art. 58 ustawy z 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich[34]oraz w art. 63 ustawy z 27 lipca 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej[35].

W zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej kuratorów sądowych prawo ustanowienia obrońcy określa art. 60 ust. 1 ustawy z 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych[36], a w przypadku notariuszy – art. 56 ustawy z 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie[37]. Wreszcie, w odniesieniu do

[25] Dz.U. z 2016 r. poz. 1000.
[26] Dz.U. z 2016 r. poz. 522.
[27] Dz.U. z 2016 r. poz. 358.
[28] Dz.U. z 2016 r. poz. 221, ze zm.
[29] Dz.U. z 2016 r. poz. 1138, ze zm.
[30] Dz.U. z 2016 r. poz. 615, ze zm.
[31] Dz.U. z 2015 r. poz. 133, ze zm.
[32] Dz.U. z 2016 r. poz. 1725.
[33] Dz.U. z 2016 r. poz. 1479.
[34] Dz.U. z 2016 r. poz. 1496.
[35] Dz.U. z 2014 r. poz. 1384, ze zm.
[36] Dz.U. z 2014 r. poz. 795, ze zm.
[37] Dz.U. z 2016 r. poz. 1796, ze zm.

pielęgniarek i położnych prawo ustanowienia obrońcy wskazano w art. 41 ust. 2 ustawy z 1 lipca 2011 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych[38].

Z analizy powyższych przepisów wynika, że w każdym wskazanym postępowaniu dyscyplinarnym zostało zapewnione formalne prawo do obrony poprzez możliwość skorzystania z pomocy profesjonalnego pełnomocnika, którym – oprócz przedstawicieli danego zawodu zaufania publicznego – może być zarówno adwokat, jak i radca prawny. Jak już wyżej wspomniano, ograniczenie w art. 97a ust. 6 ustawy o NIK kręgu obrońców wyłącznie do mianowanych kontrolerów i adwokatów było uzasadnione brzmieniem art. 82 k.p.k. w momencie uchwalenia ustawy o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, tj. w 22 stycznia 2010 r. Po wejściu w życie, 1 lipca 2015 r., ustawy z 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, powyższe ograniczenie nie ma żadnego uzasadnienia. Wydaje się, że mamy tu do czynienia z klasycznym pominięciem legislacyjnym, którego skutkiem są poważne wątpliwości co do konstytucyjności art. 97a ust. 6 ustawy o NIK. Z powyższych względów art. 97a ust. 6 zd. drugie ustawy o NIK powinien być jak najszybciej zmieniony i otrzymać następujące brzmienie: „Z zastrzeżeniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej, obrońcą może być mianowany kontroler, adwokat albo radca prawny". W tym celu niezbędne jest podjęcie stosownych działań legislacyjnych, ewentualnie Prezes NIK – korzystając z możliwości przewidzianej w art. 11 pkt 1 ustawy o NIK – ma prawo wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności tego przepisu z ustawą zasadniczą.

Liczba obrońców w postępowaniu dyscyplinarnym

Innym problemem związanym z prawem do obrony formalnej w postępowaniu dyscyplinarnym wobec mianowanych kontrolerów jest liczba obrońców. Nie wymaga on jednak podjęcia działań legislacyjnych, lecz może i powinien zostać rozstrzygnięty na gruncie wykładni obowiązujących przepisów ustawy o NIK. Jak wynika z przywoływanego wyżej art. 97a ust. 6 ustawy o NIK, określając krąg podmiotów mogących pełnić funkcję obrońcy w postępowaniu dyscyplinarnym wobec mianowanych kontrolerów, ustawodawca użył liczby pojedynczej „obrońcą może być mianowany kontroler albo adwokat". *Prima facie* wydaje się, że z powyższego można wywodzić, że przepis ten reguluje kwestię liczby obrońców w postępowaniu dyscyplinarnym wobec mianowanych kontrolerów, a wolą ustawodawcy było ograniczenie liczby obrońców, ponieważ partykuła „lub" oznacza alternatywę rozłączną. Jeżeli zatem obrońcą został ustanowiony mianowany kontroler, to nie może już zostać ustanowiony adwokat i *vice versa*. Uregulowanie kwestii liczby obrońców w ustawie o NIK oznaczałoby brak możliwości stosowania w tym

[38] Dz.U. nr 174 poz. 1038, ze zm.

zakresie art. 77 k.p.k., który stanowi, że oskarżony może mieć ich jednocześnie nie więcej niż trzech. Pogląd taki został wyrażony w komentarzu do ustawy o NIK, gdzie stwierdzono, iż „Literalne brzmienie przepisu i użycie w nim liczby pojedynczej wskazuje na prawo do ustanowienia tylko jednego obrońcy. Obwiniony korzystając ze swego prawa ma swobodę wyznaczania obrońcy zatem, w toku postępowania może dokonać zmiany obrońcy wypowiadając mu pełnomocnictwo i wyznaczając (lub nie) innego obrońcę"[39]. Należy zaznaczyć, że w piśmiennictwie dotyczącym art. 89 ustawy o NIK przed wejściem w życie ustawy z 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o NIK, kiedy obrońcą mógł być tylko mianowany kontroler, nie rozstrzygano w sposób kategoryczny kwestii liczby obrońców wskazując, iż „nie jest jasne, czy obwiniony może mieć więcej niż jednego obrońcę jednocześnie; wydaje się, że nie"[40].

Warto jednak podjąć próbę dokonania analizy porównawczej przepisów regulujących problematykę liczby obrońców w postępowaniach dyscyplinarnych. Wydaje się bowiem, iż możliwa jest również inna interpretacja, tj. taka, że art. 97a ust. 6 ustawy o NIK nie reguluje kwestii liczby obrońców w postępowaniu dyscyplinarnym wobec mianowanych kontrolerów NIK, a jedynie określa kategorie podmiotów, które mogą pełnić taką funkcję. Tym samym, zgodnie z art. 97p ustawy o NIK, należałoby stosować odpowiednio przepisy k.p.k., tzn. art. 77 k.p.k., który stanowi, że oskarżony może mieć jednocześnie nie więcej niż trzech obrońców. Poniżej przedstawiono argumenty na rzecz tej właśnie interpretacji.

Od Konwencji do ustaw szczegółowych

Jeszcze zanim kwestia prawa do obrony w znaczeniu formalnym została uregulowana w Konstytucji RP, była przedmiotem regulacji w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2[41]. Zgodnie z art. 6 ust. 3 lit. c Konwencji: „Każdy oskarżony o popełnienie czynu zagrożonego karą ma co najmniej prawo do bronienia się osobiście lub przez ustanowionego przez siebie obrońcę, a jeśli nie ma wystarczających środków na pokrycie kosztów obrony – do bezpłatnego korzystania z pomocy obrońcy wyznaczonego z urzędu, gdy wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości". Przepis ten, pomimo użycia liczby pojedynczej, nie był i nie jest interpretowany w taki sposób, że oskarżony może mieć tylko jednego obrońcę. W piśmiennictwie dotyczącym Konwencji wskazuje się, że ograniczenie liczby obrońców dla jednego oskarżonego jest dopuszczalne, pod warunkiem że obrona nie znajdzie się w ten sposób w niekorzystnej sytuacji w stosunku do oskarżenia[42]. Na możliwość ograniczenia

[39] Zob.: E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2011, s. 320.
[40] Zob.: E. Jarzęcka-Siwik, T. Liszcz, M. Niezgódka-Medková, W. Robaczyński: *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2000, s. 236.
[41] Dz.U. z 1993 r. nr 61 poz. 284, ze zm.
[42] Zob.: M. Nowicki: *Komentarz do art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, LEX.

liczby obrońców zwrócił też uwagę Sąd Najwyższy w postanowieniu z 22 lipca 2004 r., sygn. III KZ 19/04. Wskazał, że: „Nie jest natomiast przewidziane prawem ustanawianie coraz to nowych obrońców z urzędu tylko z tego względu, że korzystający z ich wiedzy nie jest usatysfakcjonowany wynikami pracy obrońcy ustanowionego na koszt Skarbu Państwa. Prawa takiego nie przewidują także przepisy Konstytucji (art. 42 ust. 2) i Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka (art. 6 ust. 3 lit. c), jako że przepisy te mówią o (jednym) obrońcy z urzędu, nie zaś o (dwóch albo więcej) obrońcach z urzędu". Należy zauważyć, że omawiany przypadek nie dotyczy jednak liczby obrońców w ogóle, a jedynie liczby obrońców z urzędu. Również na gruncie przepisów k.p.k. oraz ustawy o NIK nie powinno być wątpliwości, że oskarżony/obwiniony ma prawo tylko do jednego obrońcy z urzędu[43].

W doktrynie wskazuje się, iż „użycie przez Konstytucję [w art. 42 ust. 2] liczby pojedynczej („obrońca") nie wyklucza możliwości dopuszczenia przez ustawodawcę powoływania więcej niż jednego obrońcę w tej samej sprawie. Ustawodawca może ograniczyć liczbę obrońców i uczynił to, określając ich liczbę maksymalną na trzech"[44].

Zarówno w art. 6 k.p.k. („oskarżonemu przysługuje prawo do obrony, w tym prawo do korzystania z pomocy obrońcy"), jak i art. 82 k.p.k. („obrońcą może być jedynie osoba uprawniona do obrony według przepisów o ustroju adwokatury lub ustawy o radcach prawnych") użyto wyrazu „obrońca" w liczbie pojedynczej. Nie ma jednak wątpliwości, że w postępowaniu karnym oskarżony może mieć więcej niż jednego. Brak wątpliwości interpretacyjnych w tym obszarze wynika jednak nie tyle z wykładni art. 6 k.p.k. i art. 82 k.p.k., lecz z jednoznacznego brzmienia art. 77 k.p.k.

Sprawę liczby obrońców w postępowaniu dyscyplinarnym jednoznacznie określono również w: ustawie o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym; ustawie o izbach lekarskich; o komornikach sądowych i egzekucji; o izbach aptekarskich; o diagnostyce laboratoryjnej; o samorządzie pielęgniarek i położnych. W pozostałych ustawach, przywołanych we wcześniejszej części niniejszego opracowania, nie określono liczby obrońców.

Warto zwrócić uwagę, że kwestia liczby obrońców została w ustawie o NIK uregulowana w analogiczny sposób jak art. 68 ust. 4 ustawy o radcach prawnych i w art. 94 ustawy Prawo o adwokaturze, tj. poprzez użycie liczby pojedynczej. Również analogicznie jak w ustawie o NIK, obie przywołane wyżej ustawy odsyłają do odpowiedniego stosowania w postępowaniach dyscyplinarnych, w sprawach w nich nieuregulowanych, przepisów k.p.k. (art. 95n Prawa o adwokaturze i art. 74^1 ustawy o radcach prawnych). W piśmiennictwie dotyczącym ustawy

[43] W postępowaniu dyscyplinarnym wobec mianowanych kontrolerów wyznaczenie obrońcy z urzędu, którym może być tylko mianowany kontroler, zostało przewidziane w art. 97h ust. 3 ustawy o NIK.

[44] Zob.: B. Banaszak: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Warszawa 2012, s. 279.

Prawo o adwokaturze, kwestia liczby obrońców w postępowaniu dyscyplinarnym nie jest przedmiotem kontrowersji – z faktu użycia w przepisach regulujących tę kwestię liczby pojedynczej, nie wywodzi się wątpliwości co do możliwości korzystania z pomocy więcej niż jednego obrońcy[45].

Z powyższych rozważań wynika, że tak samo jak w Konstytucji, w każdej z ustaw regulujących odpowiedzialność dyscyplinarną, w przepisach statuujących prawo do obrony formalnej użyto liczby pojedynczej. Tylko w nielicznych spośród tych ustaw w sposób jednoznaczny określono maksymalną liczbę obrońców w postępowaniu dyscyplinarnym, przy czym w żadnym przypadku nie jest to jeden obrońca. Ustawa o NIK, podobnie jak ustawa o radcach prawnych, czy ustawa Prawo o adwokaturze, określa jedynie kategorie podmiotów uprawnionych do pełnienia funkcji obrońcy, nie wskazuje natomiast liczby obrońców. Korzystając z odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.k., w postępowaniu dyscyplinarnym wobec mianowanych kontrolerów NIK, w kwestii liczby obrońców należy wprost stosować art. 77 k.p.k.

Podsumowanie

Ustawa o NIK powinna zostać znowelizowana w odniesieniu do kategorii podmiotów, które mogą pełnić funkcję obrońcy w postępowaniu dyscyplinarnym wobec mianowanych kontrolerów. Oprócz nich i adwokatów, prawo takie powinni otrzymać również radcowie prawni, uprawieni do obrony zgodnie z przepisami ustawy o radcach prawnych.

Ponieważ ustawa o NIK nie reguluje liczby obrońców we wspomnianym postępowaniu, należy tu stosować art. 77 k.p.k. Oznacza to, że obwiniony mianowany kontroler powinien mieć prawo ustanowienia do trzech obrońców.

ŁUKASZ RÓG
Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego NIK

[45] Zob.: M. Gawryluk: *Prawo o adwokaturze. Komentarz*, wyd. Lexis-Nexis, 2014, s. 273 i n.; P. Kruszyński (red.), *Prawo o adwokaturze. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 315.

Słowa kluczowe: prawo do obrony, mianowany kontroler, postępowanie dyscyplinarne, uwagi *de lege ferenda*, uwagi *de lege lata*

Key words: right to defence, nominated auditors, disciplinary proceeding, *de lege ferenda* proposals, *de lege lata* proposals

Polityka energetyczna i klimatyczna Unii Europejskiej

Znaczenie biopaliw i systemu ich certyfikacji

Unia Europejska wprowadziła w 2009 r. system kryteriów zrównoważonego rozwoju[1], aby uzyskać 10% udział energii ze źródeł odnawialnych w transporcie do 2020 r. Można to osiągnąć tylko przez zwiększone wykorzystanie biopaliw, pod warunkiem, że ich produkcja będzie także zrównoważona[2]. Dyrektywa w sprawie energii odnawialnej[3] ustanawia kryteria dla biopaliw oraz zasady systemu ich certyfikacji. Europejski Trybunał Obrachunkowy, po przeprowadzeniu kontroli[4] stwierdził jednak, że nie jest on w pełni wiarygodny.

KRZYSZTOF ZALEGA

Główne powody stosowania biopaliw

Wzrost efektu cieplarnianego spowodowanego przez emisje dwutlenku węgla i innych gazów cieplarnianych w wyniku spalania paliw kopalnych wpływa na globalne ocieplenie, które może zmienić warunki klimatyczne i życie na Ziemi. Dlatego przyjmuje się, że alternatywą dla paliw kopalnych są na przykład biopaliwa jako rodzaj energii ze źródeł odnawialnych. Biopaliwa produkowane z surowców

[1] Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie dobrowolnych systemów i wartości standardowych w systemie kryteriów zrównoważonego rozwoju dla biopaliw i biopłynów UE. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 160/01 z 19.6.2010.

[2] W znaczeniu „zrównoważonego rozwoju", ang. *sustainability.* Artykuł 17 („Kryteria zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do biopaliw i biopłynów") dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23.4.2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32009L0028>.

[3] W dalszej części tekstu zwanej dyrektywą w sprawie energii odnawialnej, dyrektywą lub dyrektywą RED – RED pochodzi od pierwszych liter jej tytułu w języku angielskim: R – Renewable /Odnawialna/ – E / Energy/Energia/ – D /Directive/Dyrektywa/ – tj. Dyrektywa 2009/28/WE z 23.4.2009 r.

[4] Kontrola została przeprowadzona w 2015 r. Sprawozdanie specjalne nr 18/2016; <http://www.eca.europa.eu/pl/Pages/AuditReportsOpinions.aspx>.

roślinnych przyczyniają się do ochrony klimatu, bowiem uwalniają dwutlenek węgla wcześniej absorbowany przez rośliny, z których zostały wytworzone. Mogą być produkowane również z odpadów, pozostałości pochodzenia biologicznego i innych surowców odnawialnych.

Oprócz mniejszych emisji dwutlenku węgla i innych gazów cieplarnianych[5], wymienia się również argumenty społeczno-ekonomiczne przemawiające za produkowaniem i stosowaniem biopaliw. Rozwój tego rynku ma bowiem pozytywny wpływ na rozwój regionalny i lokalny, na poszerzenie perspektyw eksportu, spójność społeczną i możliwości zatrudnienia, szczególnie w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw, jak również niezależnych producentów energii. Instalacje na biogaz mogą wnieść znaczący wkład w rozwój obszarów wiejskich i stwarzać rolnikom nowe szanse zarobku.

Polityka energetyczna UE

Argumenty klimatyczne znalazły odzwierciedlenie w polityce energetycznej i klimatycznej Unii Europejskiej. Stosowanie biopaliw jako odnawialnych źródeł energii (OZE) w transporcie ma zmniejszyć emisję gazów cieplarnianych, a także uzależnienie od importu ropy w sektorze transportu[6].

Na podstawie dyrektywy RED, która jest częścią pakietu klimatyczno-energetycznego UE[7] z 6 kwietnia 2009 r., wymaga się od każdego państwa członkowskiego zapewnienia, aby udział energii z OZE we wszystkich rodzajach transportu w 2020 r. wynosił co najmniej 10%[8]. W praktyce, biorąc pod uwagę obecny stan rozwoju technicznego i możliwości wykorzystania w transporcie energii z innych źródeł, poziom ten można osiągnąć tylko przez wykorzystanie biopaliw.

W 2014 r. w Unii Europejskiej biopaliwa stanowiły średnio około 5% paliwa wykorzystywanego w transporcie[9], a udział energii odnawialnej ogółem w transporcie 5,9%, począwszy od 1% w Hiszpanii i Estonii, do 21,6% w Finlandii i 19,2% w Szwecji[10].

Charakterystyka biopaliw

Biopaliwo oznacza ciekłe lub gazowe paliwo powstałe z przetwórstwa biomasy. Według prawodawstwa UE[11] biopaliwami nazywamy jedynie paliwa używane w transporcie, natomiast ciekłe paliwa używane do celów

---

[5] Gaz cieplarniany to gaz, który przyczynia się do występowania naturalnego efektu cieplarnianego. W protokole z Kioto zawarto zestawienie sześciu gazów cieplarnianych uwalnianych do atmosfery w wyniku działalności człowieka: dwutlenek węgla (CO_2), metan (CH_4), tlenek azotu (N_{20}), wodorofluorowęglowodory (HFC), perfluorowęglowodory (PFC) i heksafluorek siarki (SF_6).

[6] Transport zużywa najwięcej energii (31,8%) spośród pozostałych sektorów (np. gospodarstwa domowe 26,2%, przemysł 25,6%, usługi 14,1%). Źródło: Eurostat, 2014.

[7] Pakiet klimatyczno-energetyczny UE to zbiór wiążących przepisów, zob. <http://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020/documentation_en.htm>.

[8] 10% udział w transporcie ma przyczyniać się do osiągnięcia celu 20% udziału OZE w końcowym zużyciu energii brutto w UE (jako jeden z tzw. „celów 20-20-20" UE do 2020 r. – obok zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych co najmniej o 20% oraz poprawę efektywności energetycznej co najmniej o 20% („Energia 2020. Strategia na rzecz konkurencyjnego, zrównoważonego i bezpiecznego sektora energetycznego").

[9] EurObserv'ER „Biofuels Barometer", lipiec 2015 r.

[10] <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Renewable_energy_statistics>.

[11] Art. 2 dyrektywy RED.

energetycznych innych (np. ogrzewanie) niż w transporcie to biopłyny.

Biomasa w szerszym znaczeniu to ulegająca biodegradacji część produktów, odpadów lub pozostałości pochodzenia biologicznego z rolnictwa (substancje roślinne i zwierzęce), leśnictwa, rybołówstwa i akwakultury, a także ulegająca biodegradacji część odpadów przemysłowych i miejskich.

Biomasą jest na przykład: plon kukurydzy, słonecznika lub zboża, siano, tłuszcz zwierzęcy jako odpad poprodukcyjny, gnojowica i odchody zwierzęce (np. uryna), komunalne odpady zielone, przeterminowane i nieprzydatne do spożycia pieczywo, a nawet mikroorganizmy (np. algi). W znaczeniu węższym biomasa oznacza materię organiczną pochodzenia roślinnego używaną do produkcji biopaliw i biopłynów.

Bioetanol to alkohol etylowy otrzymywany z biomasy lub z odpadów (papieru, trocin, itp.), stosowany w czystej postaci (tzw. E100) lub mieszany z innymi alkoholami (np. z metanolem) bądź paliwami; po dodaniu do benzyny staje się biobenzyną.

Biodiesel to olej napędowy produkowany z olejów roślinnych (stanowi wówczas ester metylowy kwasów tłuszczowych (tzw. B100) lub otrzymywany ze zmieszania oleju napędowego wyprodukowanego z ropy naftowej z dodatkiem takich estrów (np. B80, B30, B20, B7).

Inne biopaliwa to biogaz – gaz otrzymywany z odpadów przemysłu rolno-spożywczego, gnojowicy, odpadów komunalnych (wysypiska śmieci), ścieków (ścieki cukrownicze), a także biomasy roślinnej (zboża, kukurydza), zawierający od 50% do 75% metanu oraz biometan (oczyszczony biogaz z zawartością około 95% metanu), używany na małą skalę w transporcie kolejowym i drogowym (autobusowa komunikacja komunalna), co stanowi 1% biopaliw stosowanych ogółem w transporcie w Unii Europejskiej.

Obecnie jedynymi biopaliwami produkowanymi i stosowanymi w UE w mających znaczenie ilościach są biodiesel (76%) i biobenzyna (20%)

Ścieżka produkcji biopaliwa oznacza dany proces technologiczny wykorzystujący jeden surowiec używany do produkcji biopaliwa, przykładowo – produkcja etanolu z buraka cukrowego lub produkcja biodiesla z soi.

Cykl życia biopaliw/łańcuch dostaw[12] oznacza cały łańcuch produkcji, od rolników wytwarzających biomasę aż do producenta biopaliw lub przedsiębiorstwa wprowadzającego je do obrotu. Elementy łańcucha dostaw to: gospodarstwa rolne/plantacje, punkty skupu/zbiórki, przedsiębiorstwa handlowe / punkty magazynowania, jednostki przetwarzania (młyny, gorzelnie, rafinerie, inne zakłady przetwórstwa), przedsiębiorstwa transportowe, podmioty wprowadzające biopaliwa na rynek.

W zależności od surowców używanych do produkcji, biopaliwa można podzielić na:

[12] Ang. *biofuels life cycle* albo *chain of custody*. „Cykl życia biopaliw/łańcuch dostaw" dotyczy produkcji, transportu i dystrybucji, a również zużycia/konsumpcji; odnosi się do możliwość monitorowania (identyfikowalności, ang. *traceability*) pochodzenia, położenia, zastosowania biomasy/biopaliwa za pomocą udokumentowanego dowodu.

• konwencjonalne (pierwszej generacji), wytwarzane głównie z upraw rolnych (spożywczych lub paszowych);
• biopaliwa zaawansowane (drugiej i trzeciej generacji) wytwarzane z takich surowców jak odpady lub pozostałości biologiczne, których produkcja nie stanowi bezpośredniej konkurencji dla upraw spożywczych lub paszowych.

Biopaliwa produkowane z odpadów i pozostałości uważane są za bardziej korzystne dla środowiska, ponieważ ich pozyskiwanie nie stanowi konkurencji dla produkcji żywności pod względem wykorzystania gruntów rolnych. Z tego powodu Dyrektywa RED dawała możliwość „podwójnego liczenia" takich biopaliw w realizacji celu, jakim jest uzyskanie 10% udziału energii ze źródeł odnawialnych w transporcie[13].

Całkowita powierzchnia użytków rolnych przeznaczona do wytworzenia surowców w celu produkcji biopaliw wykorzystywanych w UE w 2012 r. obejmowała 7,8 mln hektarów, w tym 4,4 mln hektarów w UE (co stanowi 3% całkowitej powierzchni gruntów uprawnych w Unii) i 3,5 mln hektarów poza UE[14]. Z powodu konkurencji biopaliw w stosunku do żywności, wprowadzono[15] ograniczenie udziału tych produkowanych z upraw rolnych w realizacji 10% celu w transporcie, do pułapu 7%.

Krytyka biopaliw

Istnieje wiele aspektów o charakterze środowiskowym, społecznym, ekonomicznym, gospodarczym czy technicznym, związanych z produkcją biopaliw i ich stosowaniem, które są przedmiotem publicznej debaty. Samo pojęcie „zrównoważonego charakteru" w odniesieniu do nich nie ogranicza się jedynie do kwestii środowiska naturalnego, a dotyczy także „równości społecznej i solidarności międzypokoleniowej"[16]. Dlatego debata toczy się wokół samego „zrównoważonego charakteru" biopaliw i ich produkcji, co odnosi się do rzeczywistego poziomu emisji dwutlenku węgla, ryzyka wylesiania oraz erozji gleby, utraty różnorodności biologicznej, wpływu na zasoby wodne i niedobór wody pitnej, problemu „żywność kontra paliwo", ich potencjału w zmniejszeniu ubóstwa i wykluczenia społecznego na terenach wiejskich, niesprawiedliwości społecznej związanej z własnością ziemi i warunkami pracy, migracji.

Najbardziej znana krytyka produkcji biopaliw dotyczy karczowania w Azji południowo-wschodniej lasów tropikalnych,

[13] Art. 21 ust. 2 dyrektywy RED: „Wkład biopaliw wyprodukowanych z odpadów, pozostałości i niespożywczego materiału celulozowego w realizację celu wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych w transporcie liczy się jako dwukrotność ich zawartości energetycznej".

[14] Dokument Komisji Europejskiej, SWD(2015) 117 final z 15.6.2015 r. „Technical assessment of the EU biofuels sustainability and feasibility of 10% renewable energy in transport" (Ocena techniczna zrównoważonego charakteru biopaliw UE i możliwości osiągnięcia docelowego udziału w wysokości 10% energii ze źródeł odnawialnych w transporcie), s. 3.

[15] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1513 z 9.9.2015 r. zmieniająca dyrektywę 98/70/WE odnoszącą się do jakości benzyny i olejów napędowych oraz zmieniająca dyrektywę 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz.U. L 239 z 15.9.2015, s. 1).

[16] Biofuel Support Policy. Summary of the Public Thematic Report. Cour des Comptes, Paris 2012.

miejsca życia zagrożonych wyginięciem gatunków zwierząt (np. orangutany), w celu uprawy palmy olejowej (olejowiec gwinejski). Według niektórych szacunków produkcja i spalanie biopaliwa daje gorszy bilans energetyczny i ekonomiczny niż paliw kopalnych (degradacja środowiska, duże zużycie nawozów sztucznych, nieracjonalna gospodarka produktami roślinnymi). Przyczynia się również do pogłębiania nędzy i głodu w krajach Trzeciego Świata z powodu ich wytwarzania zamiast żywności.

W związku z konkurencją pomiędzy biopaliwami i żywnością umacnia się pogląd, że produkcja biopaliw przyczynia się do wzrostu cen żywności[17].

Potrzeba zrównoważonych biopaliw

Niekorzystne oddziaływanie produkcji biopaliw podważa potencjalne korzyści mogące wynikać z ich stosowania w celu ochrony klimatu. Konieczne stało się zatem wprowadzenie środków zmniejszających ryzyko negatywnego oddziaływania. Są nimi kryteria zrównoważonego rozwoju dla biopaliw.

Takie kryteria powinny opierać się na czytelnych standardach działań związanych z cyklem wytwarzania biopaliw. Ważne, aby odnosiły się do ochrony zdrowia, praw własności (własności ziemi rolnej), godnych warunków pracy i życia. Powinny ograniczać ryzyko przymusowej pracy, zatrudniania dzieci oraz zarobkowania w warunkach zagrażających życiu i zdrowiu. Kryteria te powinny zatem tworzyć spójną część szerszego systemu uwzględniającego potrzeby środowiska i ludzi.

Unijne kryteria

Unia określiła zestaw kryteriów zrównoważonego rozwoju, aby zapewnić, że stosowanie biopaliw[18] w transporcie odbywa się w sposób gwarantujący rzeczywiste zmniejszenie zużycia węgla[19] i ochronę bioróżnorodności.

Dyrektywa stanowi, że „produkcja biopaliw powinna być zrównoważona", co oznacza, że biopaliwa muszą spełniać KZR w niej ustanowione. Określony w Dyrektywie cel 10% udziału energii z OZE w transporcie do 2020 r. może być realizowany jednie przez wykorzystanie zrównoważonych biopaliw – przy obliczaniu udziału procentowego można uwzględniać tylko te spełniające KZR ustanowione w Dyrektywie.

Kryteria zrównoważonego rozwoju ustanowione w Dyrektywie są równoznaczne z następującymi wymaganiami[20]:

1. Biopaliwa nie pochodzą z surowców uzyskanych z terenów o wysokiej bioróżnorodności (tj. lasów pierwotnych, obszarów chronionych, obszarów trawiastych o wysokiej bioróżnorodności).
2. Biopaliw nie uzyskuje się z surowców pochodzących z terenów zasobnych

[17] A. Ajanovic: „Biofuels Versus Food Production: Does Biofuels Production Increase Food Prices?", w: „Energy". Vol. 36, issue 4, April 2011.

[18] KZR mają również zastosowanie ogólnie do biopłynów. Wprowadzenie KZR w odniesieniu do biopaliw nie doprowadzi do osiągnięcia zamierzonego celu, jeśli produkty niespełniające kryteriów zamiast jako biopaliwa będą wykorzystywane jako biopłyny w sektorze ogrzewania lub energii elektrycznej.

[19] Uwalnianie do atmosfery węgla znajdującego się w glebie lub roślinności prowadzi do wytworzenia dwutlenku węgla.

[20] Art. 17 dyrektywy RED.

w pierwiastek węgla (tj. terenów podmokłych, obszarów zalesionych, torfowisk).
3. Płody rolne z UE wykorzystywane do produkcji biopaliw są uzyskiwane zgodnie z minimalnymi wymogami dotyczącymi zasad dobrej kultury rolnej, zapewniającej ochronę środowiska oraz podstawowymi wymogami w zakresie zarządzania określonymi w WPR[21].
4. Aby uznać biopaliwa za zrównoważone, muszą one również osiągnąć redukcję emisji gazów cieplarnianych co najmniej o 35% w stosunku do paliw kopalnych.

W dyrektywie jest mowa także o innych zagadnieniach: skutkach społeczno-ekonomicznych (dotyczących własności gruntów, warunków pracy, itd.), emisji gazów cieplarnianych spowodowanych pośrednimi zmianami użytkowania gruntów, nadużyciach w produkcji zrównoważonych biopaliw. Jednakże kwestie te nie zostały ujęte w ramach obowiązkowych KZR.

W celu określenia stopnia emisji dyrektywa ustanawia zasady dotyczące ich obliczania dla biopaliw z surowców roślinnych i ich odpowiedników kopalnych. Dyrektywa zawiera „wartości standardowe dla powszechnych ścieżek produkcji biopaliw", które mogą być stosowane przez podmioty gospodarcze w celu wykazania zgodności z KZR dotyczącymi ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Ich stosowanie ma ograniczyć obciążenie administracyjne podmiotów gospodarczych.

Dla biopaliw produkowanych z odpadów lub pozostałości pochodzenia biologicznego przyjmuje się, że ograniczenie emisji gazów cieplarnianych wynosi 100%, bowiem „wytworzenie" tych odpadów jako surowców nie wymagało użycia procesów technologicznych, a tym samym nie miała miejsca emisja gazów[22]. Jednak również w tym przypadku należy pamiętać o dodatkowych

Tabela 1. **Wartości standardowe dla różnych ścieżek produkcji**

Ścieżka produkcji biopaliw	Standardowe ograniczenie emisji gazów cieplarnianych
etanol z buraka cukrowego	52%
etanol z trzciny cukrowej	71%
biodiesel z ziaren rzepaku	38%
biodiesel ze słonecznika	51%
biodiesel z soi	31%
biodiesel z oleju palmowego (technologia nieokreślona)	19%
czysty olej roślinny z ziaren rzepaku	57%

Źródło: Dyrektywa RED.

[21] Te wymogi i zasady stanowią część tak zwanych wymogów wzajemnej zgodności (ang. *cross-compliance*), zob. art. 17 ust. 1 i 6 dyrektywy RED.

[22] Dyrektywa RED, Załącznik V: „Zasady obliczania wpływu biopaliw, biopłynów i ich odpowiedników kopalnych na emisję gazów cieplarnianych", pkt 8: „Odpady, resztki pożniwne, w tym słomę, wytłoki, plewy, kolby i łupiny orzechów oraz resztki powstałe w innych procesach przetwórczych, w tym surową (nierafinowaną) glicerynę, uznaje się za materiały nieemitujące żadnych gazów cieplarnianych w całym cyklu życia, aż do momentu ich zbiórki".

emisjach będących następstwem procesu produkcyjnego, co oznacza, że paliwo wyprodukowane z tych surowców będzie charakteryzowało się ograniczeniem emisji gazów znacznie mniejszym niż 100%.

Powyższe, określone Dyrektywą KZR, dotyczące terenów o wysokiej bioróżnorodności oraz zasobnych w pierwiastek węgla, zostały wprowadzone w celu zmniejszenia ryzyka negatywnych dla środowiska skutków bezpośredniej zmiany użytkowania gruntów (zmiany bezpośredniej czyli przekształcenia np. lasu w grunt rolny). Najpoważniejszym problemem związanym z produkcją biopaliw konwencjonalnych, lecz nieregulowanym dyrektywą RED, jest tzw. pośrednia zmiana użytkowania gruntów (ILUC[23]). Produkcja biomasy zwyczajowo odbywa się na gruntach uprawnych, na których wytwarzano żywność i paszę. Ponieważ są niezbędne, ich produkcja, a nie ta na potrzeby biopaliw, może być przenoszona na grunty nierolne, takie jak łąki czy grunty leśne. Proces ten jest więc nazywany pośrednią zmianą użytkowania gruntów.

Zmiana terenów o wysokiej bioróżnorodności oraz zasobnych w pierwiastek węgla na grunty rolne podważa zrównoważony charakter biopaliw. Proces ten grozi utratą efektów ograniczenia emisji gazów uzyskanego dzięki zużyciu biopaliw, ponieważ użytki zielone i lasy pochłaniają duże ilości dwutlenku węgla. W wyniku przekształcania tego rodzaju gruntów w grunty uprawne zawartość dwutlenku węgla zostanie uwolniona do atmosfery. Pośrednia zmiana użytkowania gruntów jest zjawiskiem wymykającym się bezpośrednim obserwacjom czy pomiarom. Do jej szacowania konieczne jest modelowanie[24].

Unijny system certyfikacji Unii Europejskiej

W celu realizacji 10% udziału energii z OZE w transporcie, podmioty gospodarcze uczestniczące w łańcuchu dostaw biopaliw (produkcji i dystrybucji) muszą dowieść administracji krajowej[25], że spełniają one KZR. Na państwach członkowskich spoczywa obowiązek „zapewnienia systemu"[26], w ramach którego podmioty gospodarcze mogą wykazać powyższą zgodność. Zadaniem państw członkowskich jest także zgromadzenie danych na temat udziału biopaliw w transporcie i przekazanie ich Eurostatowi.

Podmioty gospodarcze mogą wykazać zgodność biopaliw z KZR trzema sposobami[27]:

[23] Ang. *Indirect Land Use Change*.

[24] „Streszczenie oceny skutków dotyczącej pośredniej zmiany sposobu użytkowania gruntów związanej z biopaliwami oraz biopłynami, towarzyszący dokumentowi Wniosek w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 98/70/WE odnoszącą się do jakości benzyny i olejów napędowych oraz zmieniającej dyrektywę 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych". Dokument roboczy służb Komisji. SWD(2012) 344 final.

[25] W Polsce jest to Urząd Regulacji Energetyki oraz Agencja Rynku Rolnego. Ustawa z 25.8.2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz.U. 2006 nr 169 poz. 1199) określa zasady kontroli, sprawozdawczości, itd.

[26] To znaczy ram prawnych określających uczestników, obowiązki, wymagania, zasady potwierdzania spełnienia kryteriów zrównoważonego rozwoju, itd. W Polsce jest to ustawa z 25.8.2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz.U. 2006 nr 169 poz. 1199).

[27] Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie dobrowolnych systemów i wartości standardowych w systemie kryteriów zrównoważonego rozwoju dla biopaliw i biopłynów UE. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 160/01 z 19.6.2010.

• dostarczając właściwemu organowi krajowemu dane w ramach tzw. systemu krajowego;
• wykorzystując „system dobrowolny", uznany (zatwierdzony) do tego celu przez Komisję Europejską (KE), w ramach którego przedsiębiorcy uzyskują certyfikaty zgodności;
• zgodnie z warunkami dwustronnej lub wielostronnej umowy podpisanej przez Unię z państwami trzecimi, uznanej przez KE do tego celu[28].

Certyfikacja oznacza procedurę kontrolną (audyt certyfikacyjny), w ramach której dokonuje się oceny spełnienia warunków wydania certyfikatu podmiotowi gospodarczemu.

Stwierdza się w nim, że dany podmiot gospodarczy spełnia wymogi zrównoważonego rozwoju dotyczące biopaliw określone w Dyrektywie. Zakres certyfikacji w ramach systemów dobrowolnych obejmuje zazwyczaj (różni się w zależności od ścieżki produkcji biopaliwa oraz rodzaju podmiotu gospodarczego): indywidualną produkcję rolną i sprzedaż; pierwszy punkt skupu, magazynowanie wraz z audytem grupowym producentów rolnych; punkt zbiórki i przetwarzania/utylizacji odpadów/pozostałości; handel biomasą/przetworzoną biomasą; handel biokomponentami/biopaliwami/paliwami zawierającymi biokomponenty; tłoczenie oleju; cukrownie; gorzelnie; produkcję biokomponentu; uwodornienie; blending z paliwem konwencjonalnym i wprowadzanie na rynek; wytwarzanie/oczyszczanie biogazu.

Systemy krajowe[29] przeważnie wymagają certyfikatów wydanych w ramach dobrowolnych systemów, zatwierdzonych przez KE, jako dowodu zrównoważonego charakteru biopaliw lub takie certyfikaty honorują. Co do zasady wszystkie systemy krajowe[30] uwzględniają wykorzystanie do certyfikacji zatwierdzonych przez KE systemów dobrowolnych, a w każdym państwie członkowskim funkcjonuje ich zazwyczaj kilka. W związku z tym większość zrównoważonych biopaliw wprowadzonych na rynek UE jest certyfikowana w ramach systemów dobrowolnych.

Systemy dobrowolne[31] to systemy certyfikacji zrównoważonego charakteru biopaliw. Są ustanawiane głównie przez

[28] Nie zawarto jeszcze takich umów.

[29] „System krajowy" nie oznacza systemu, w ramach którego zachodzi certyfikacja zgodności biopaliw z kryteriami zrównoważonego rozwoju. System krajowy to organ administracji publicznej, który jest *de facto* „systemem weryfikacji" wydanych przez systemy dobrowolne certyfikatów lub innych poświadczeń zgodności z KZR. W niektórych państwach (np. Wielka Brytania) „system krajowy" jest dodatkowym mechanizmem kontroli zgodności biopaliw z KZR.

[30] Systemy krajowe funkcjonują w Austrii, Danii, Francji, Irlandii, Włoszech, Portugalii, Rumunii, Szwecji, Wielkiej Brytanii, na Węgrzech, Malcie oraz Łotwie. Systemy krajowe w tych państwach znacznie różnią się między sobą, głównie w zakresie sposobów weryfikacji (*ex ante* lub *ex post*) zgodności biopaliw z kryteriami zrównoważonego rozwoju. W pozostałych państwach wykazanie zgodności z kryteriami następuje jedynie na podstawie systemów dobrowolnych i prowadzoną w ich ramach certyfikację. Źródło: „Analysis of Member State RED Implementation", Ecofys, 2012.

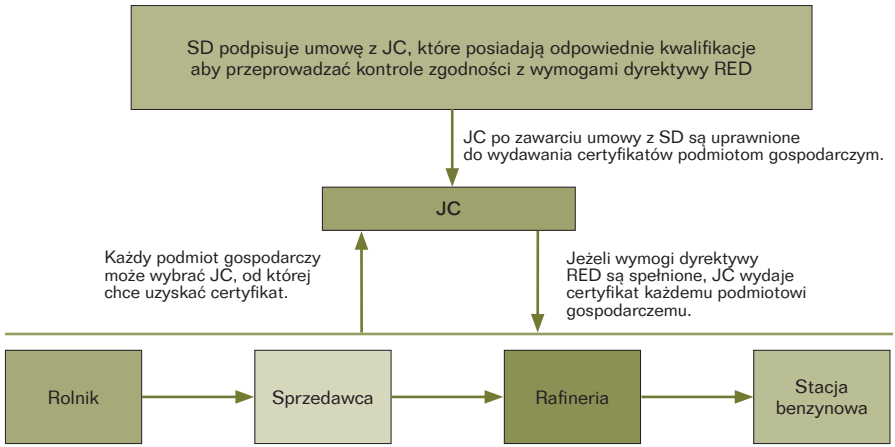
[31] Ang. *voluntary schemes*. Ustawa z 25.8.2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz.U. 2006 nr 169 poz. 1199) nazywa system dobrowolny jako „uznany system certyfikacji" gwarantujący spełnienie kryteriów zrównoważonego rozwoju określonych w ustawie (art. 28b–28bc), zarządzany przez „administratora systemu certyfikacji".

podmioty prywatne, zatwierdzone (uznane[32]) przez KE w drodze decyzji na okres pięciu lat. Na koniec 2016 r. uznanych przez KE było 19 systemów dobrowolnych[33]. Wiele z nich utworzyły grupy podmiotów gospodarczych i inne zainteresowane strony (w ramach „okrągłych stołów" lub konsorcjów).

Istnieją także systemy dobrowolne ustanowione przez producentów biopaliw. W ich ramach mogą być stosowane bardziej rygorystyczne KZR niż kryteria przedstawione w dyrektywie RED oraz kryteria dodatkowe, tj. społeczne lub dostosowane do warunków lokalnych, a także te służące promowaniu najlepszych praktyk rolniczych. Mogą być w nich także brane pod uwagę dodatkowe aspekty zrównoważonego rozwoju, dotyczące na przykład ochrony gleby, wody i powietrza. W Polsce funkcjonują trzy systemy dobrowolne[34], w tym jeden założony przez Instytut Nafty i Gazu[35].

Na potrzeby certyfikacji badany jest cały łańcuch dostaw, od rolników wytwarzających biomasę, przez jej przetwórców, aż po

Rysunek 1. **Certyfikacja w ramach systemu dobrowolnego**



Na podstawie certyfikatów wydanych przez JC każdy podmiot gospodarczy może wydawać dowody na spełnienie kryteriów zrównoważonego rozwoju i sprzedawać swoje produkty odbiorcom z kolejnego etapu łańcucha dostaw.

SD – system dobrowolny; **JC** – jednostka certyfikująca

Źródło: Sprawozdanie specjalne ETO nr 18/2016 „Unijny system certyfikacji zrównoważonych ekologicznie biopaliw"; <http://www.eca.europa.eu/pl/Pages/AuditReportsOpinions.aspx>.

[32] W brzmieniu dyrektywy Komisja dokonuje „uznania" systemu dobrowolnego – ang. *recognize* – przez wydanie decyzji.
[33] Według informacji dostępnej na: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/renewable-energy/biofuels/voluntary-schemes>.
[34] <http://www.certyfikacja-biopaliw.pl/>
[35] <http://www.kzr.inig.eu/pl/menu1/o-systemie/>

producentów biopaliw i dostawców paliw silnikowych na rynek. Systemy dobrowolne powierzają przeprowadzenie kontroli jednostkom certyfikującym, tj. niezależnym audytorom, którymi są osoby fizyczne lub prawne. Jednostka certyfikująca przeprowadza kontrolę na zasadach i w trybie przewidzianym przez uznany system dobrowolny, przy czym w ramach jednego może działać kilka jednostek certyfikujących. Poświadczają one, w imieniu danego systemu dobrowolnego i zgodnie z zawartymi z nimi umowami, przestrzeganie KZR przez podmioty gospodarcze w łańcuchu dostaw. Audytor weryfikuje, czy działalność jest prowadzona zgodnie z wymaganiami systemu dobrowolnego i dyrektywy RED. Jeżeli wymogi są spełnione, jednostka certyfikująca wydaje przedsiębiorcy na okres jednego roku certyfikat o zgodności z systemem dobrowolnym, co oznacza zgodność z KZR.

Aby móc sprzedawać biomasę/biopaliwo z poświadczeniem, że spełniają one KZR, niezbędny jest zakup surowców (biomasy/biopaliwa) z dowodem, że pochodzą od dostawcy certyfikowanego. Każdy podmiot gospodarczy w łańcuchu produkcji biopaliwa jest zobowiązany zapewnić nabywcom informację o certyfikacie, który otrzymał, oraz o właściwościach swoich produktów pod względem zrównoważonego rozwoju. Podmiot gospodarczy, którego okres ważności wydanego certyfikatu wygasa, musi ponownie poddać się audytowi dla zachowania ciągłości (recertyfikacja). Certyfikaty wystawione w ramach jednego systemu dobrowolnego są uznawane przez inne systemy i ważne we wszystkich państwach członkowskich. W ramach zatwierdzonych systemów dobrowolnych certyfikuje się biomasę wyprodukowaną w Unii Europejskiej, a także importowaną z krajów trzecich. Koszty (audytu oraz korzystania z logo systemu dobrowolnego w formie opłat za tony certyfikowanej biomasy/biopaliwa) ponosi podmiot je produkujący i uiszcza na rzecz jednostki certyfikującej i systemu dobrowolnego.

Kontrola ETO systemu certyfikacji biopaliw[36]

Cel kontroli

Systemy dobrowolne odgrywają kluczową rolę w weryfikacji zrównoważonego charakteru biopaliw. Dlatego ważne jest, aby zatwierdzane przez KE systemy były w pełni wiarygodne.

Zatwierdzenie (uznanie) systemu dobrowolnego przez Komisję poprzedza ocena, pod kątem zgodności z dyrektywą RED i stosownymi dokumentami KE[37]. Przeprowadzenie ocen (indywidualnie dla każdego systemu dobrowolnego) jest zlecone w wyniku postępowań przetargowych zewnętrznemu wykonawcy (konsultantowi), którym jest firma doradcza

[36] Za: Sprawozdanie specjalne ETO nr 18/2016 „Unijny system certyfikacji zrównoważonych ekologicznie biopaliw"; <http://www.eca.europa.eu/pl/Pages/AuditReportsOpinions.aspx>.

[37] Np. Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie dobrowolnych systemów i wartości standardowych w systemie kryteriów zrównoważonego rozwoju dla biopaliw i biopłynów UE. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 160/01 z 19.6.2010. Również inne dokumenty Komisji dotyczące systemów dobrowolnych, odpadów, liczenia emisji itd. – zob.: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/renewable-energy/biofuels/voluntary-schemes>.

w dziedzinie energii odnawialnej, polityki energetycznej i klimatycznej.

Kontrola ETO dotyczyła przede wszystkim procedur stosowanych przez KE przy ocenie i zatwierdzaniu systemów dobrowolnych.

Mając na uwadze, że tylko biopaliwa zrównoważone mogą być zaliczane do realizacji 10% udziału w transporcie, zasadnicze znaczenie ma wiarygodność gromadzonych i przesyłanych przez państwa członkowskie danych statystycznych do Eurostatu. Dlatego kolejnym zadaniem w ramach tej kontroli było zbadanie, czy te zgromadzone i przekazane były wiarygodne.

Na potrzeby kontroli sformułowano następujące pytanie kontrolne: czy KE i państwa członkowskie ustanowiły wiarygodny system certyfikacji w odniesieniu do zrównoważonych biopaliw? Podzielono je następnie na następujące pytania szczegółowe:
1. Czy procedura zatwierdzania systemów dobrowolnych przez Komisję Europejską pozwala zagwarantować, że certyfikowane biopaliwa są zrównoważone?
2. Czy KE zapewnia funkcjonowanie systemów dobrowolnych zgodnie z decyzją zatwierdzającą dany system?
3. Czy dane krajowe dotyczące udziału biopaliw w transporcie są wiarygodne?

Zakres kontroli

Kontrola odbyła się w okresie od maja do listopada 2015 r. i objęła przeprowadzone przez KE oceny na potrzeby zatwierdzenia z lat 2011–2015. W Komisji kontrola objęła procedury przetargowe zastosowane przy wyborze konsultanta zewnętrznego mającego wspierać KE w ocenie i zatwierdzaniu systemów dobrowolnych oraz w dalszym ich nadzorze.

Wizyty kontrolne odbyły się także w: Francji, Niemczech, Polsce i Zjednoczonym Królestwie. Wybrano te państwa, ponieważ produkują lub zużywają największe ilości biopaliw, a kontrola dotyczyła przede wszystkim systemów stosowanych do gromadzenia i weryfikacji danych, przekazywanych do publikacji w statystykach Eurostatu.

Systemy dobrowolne i związane z nimi jednostki certyfikujące nie są beneficjentami żadnych środków unijnych i w związku z tym nie podlegają kontroli ETO. Dlatego badanie, czy zatwierdzone systemy dobrowolne funkcjonują skutecznie oraz czy ich certyfikaty spełniania KZR są wiarygodne nie należy do kompetencji Trybunału. Podczas wizyt informacyjnych administratorzy systemów zgodzili się jednak udostępnić kontrolerom ETO informacje z zakresu ich działalności i organizacji.

Przeprowadzono także podobne wizyty w certyfikowanych podmiotach w łańcuchu dostaw biopaliw.

Ustalenia kontroli

Trybunał stwierdził, że z powodu uchybień w procedurze KE dotyczącej zatwierdzania systemów dobrowolnych, a następnie nadzoru nad nimi, unijny system certyfikacji dotyczący zrównoważonych ekologicznie biopaliw nie jest w pełni wiarygodny.

Jeśli chodzi o osiąganie docelowego udziału energii z OZE w transporcie na poziomie 10%, Trybunał uznał, że te statystyki mogły zostać zawyżone, ponieważ państwa członkowskie miały możliwosc wskazywać jako zrównoważone ekologicznie biopaliwa, których charakter nie został zweryfikowany. Wystąpiły także problemy z porównywalnością przekazanych przez nie danych.

Ramy oceny

Komisja Europejska stosuje jednolite „ramy oceny”[38] służącą do zatwierdzenia systemów dobrowolnych. Ramy zawierają wymagania dotyczące KZR, weryfikacji zgodności biopaliw z kryteriami emisji gazów cieplarnianych, metodyki liczenia emisji, wartości standardowych, kwalifikacji audytorów i metodyki audytów certyfikacyjnych. Badanie dokonanej przez konsultanta oceny czterech systemów dobrowolnych wykazało, że poprawnie zastosowano w nich powyższe ramy oceny uzgodnione z Komisją.

Trybunał sprawdził ponadto czy ramy oceny pozwoliły na dogłębne zbadanie zrównoważonego charakteru produkcji biopaliw. Biorąc pod uwagę, że duża ilość biopaliwa jest oceniana w ramach systemów dobrowolnych i że tylko te zatwierdzone przez Komisję Europejską mogą być źródłem ważnych certyfikatów spełnienia KZR, zasadnicze znaczenie ma, by decyzje w sprawie systemów opierały się na kompletnej i gruntownej ocenie norm certyfikacji stosowanych w ich ramach oraz ocenie zarządzania tymi systemami. Ponadto proces zatwierdzania powinien obejmować ocenę wszystkich istotnych aspektów zrównoważonego rozwoju związanych z produkcją biopaliw.

Trybunał stwierdził, że ramy oceny obejmują tylko KZR określone w dyrektywie RED, w związku z tym oceniając systemy nie uwzględniono innych ważnych aspektów.

Weryfikacja spełniania wymogów *cross-compliance*

Kontrola wykazała, że w ramach oceny systemów dobrowolnych nie sprawdzono, czy ich standardy wymagają weryfikacji przestrzegania przez rolników KZR w odniesieniu do wymogów środowiskowych i zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska określonych w WPR[39]. Trybunał stwierdził, że tylko w jednym skontrolowanym systemie ustanowiono obowiązek kompletnej i kompleksowej weryfikacji spełnienia tych wymogów na miejscu. W przypadku trzech pozostałych stosowano niepełne procedury kontrolne, które nie uwzględniały wszystkich wymogów UE w zakresie ochrony środowiska w odniesieniu do rolnictwa, zezwalały na ich sprawdzenie jedynie na podstawie oświadczeń rolników lub opierały się na kontrolach przeprowadzonych przez organy krajowe, mimo braku dostępu audytorów do wyników kontroli.

Skutki społeczno-gospodarcze produkcji biopaliw

Dyrektywa RED zwraca uwagę na pewne aspekty produkcji biopaliw dotyczące zrównoważonego rozwoju, mogące wywołać negatywne skutki społeczno-gospodarcze (nie tylko dla środowiska, ale również dla ludzi i lokalnych społeczności). Jednakże nie określa ona wiążących kryteriów, które mogłyby zagwarantować, że do nich nie dojdzie. Dlatego możliwość wywołania takich skutków nie jest oceniana

[38] Ang. *assessment framework*.

[39] Część tak zwanych wymogów wzajemnej zgodności (ang. *cross-compliance*), zob. art. 17 ust. 1 i 6 dyrektywy RED.

w ramach procedury zatwierdzenia systemów dobrowolnych przez Komisję.

Systemy dobrowolne nie były zatem zobowiązane do uwzględnienia takich kryteriów dotyczących zrównoważonego rozwoju w swoich zasadach, które przedkładały KE na potrzeby zatwierdzenia. Trybunał ustalił jednak, że mimo nieobowiązkowego charakteru tych kryteriów, w jednym z czterech skontrolowanych systemów ustanowiono procedury certyfikacji obejmujące weryfikację skutków społeczno-gospodarczych.

W celu zagwarantowania zrównoważonej produkcji biomasy, rzetelnej pod względem środowiskowym i społecznym, ustanowiono kryterium, które ma na celu także zapewnienie właściwych warunków pracy i ochronę zdrowia pracowników w gospodarstwach rolnych. Dotyczy to, oprócz ochrony gleby, wody i powietrza, także bezpiecznych warunków pracy (przez kształcenie i szkolenie, stosowanie odzieży ochronnej i zapewnienie odpowiedniej, szybkiej pomocy w razie wypadków) i poszanowania praw człowieka, praw pracowniczych i własności gruntu.

Zgodnie z zasadami tego systemu dobrowolnego produkcja biomasy musi promować odpowiedzialne warunki pracy oraz zdrowie, bezpieczeństwo i dobrostan pracowników, a także być oparta na odpowiedzialnych relacjach społecznych.

Pomimo nieobowiązkowego charakteru takich kryteriów społeczno-gospodarczych, zgodnie z wymogami dyrektywy RED co dwa lata Komisja przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania dotyczące m.in. wpływu polityki UE w zakresie biopaliw na dostępność żywności w przystępnych cenach, zwłaszcza dla ludzi żyjących w krajach rozwijających się, oraz odnoszące się do „ogólniejszych kwestii rozwojowych”[40]. W swoich sprawozdaniach Komisja musi także uwzględniać poszanowanie praw użytkowania gruntów oraz krajowe środki podjęte w celu ochrony gleby, wody i powietrza. Trybunał ocenił, że co prawda wymóg dotyczący sprawozdawczości nie może zrekompensować braku systematycznej certyfikacji dotyczącej tych aspektów zrównoważonego rozwoju, jednak może dać ogólne pojęcie o znaczeniu tych zagadnień.

Komisja przedłożyła dotychczas dwa takie sprawozdania[41]. Trybunał stwierdził jednak, że ich użyteczność jest ograniczona, ponieważ nie zawierają wystarczających danych, by ocenić, jak zapotrzebowanie na biopaliwa wpływa na zrównoważony rozwój społeczny, ani zaproponować działania naprawcze tam, gdzie jest to konieczne. Podane informacje są niepełne a wnioski niejasne. Przykładowo, w sprawozdaniach tych nie oceniono warunków pracy pod względem wynagrodzenia, wpływu na zdrowie (w tym narażenia na działanie substancji chemicznych), treści umów

[40] Art. 17 ust. 7 dyrektywy RED.

[41] Dokumenty COM(2013) 175 final wraz z SWD (2013) 102 final i COM(2015) 293 final wraz z SWD(2015) 117 final. Część tych dokumentów dostępna na: <https://ec.europa.eu/energy/en/studies?field_associated_topic_tid=44>.

ani wpływu na różnicowanie pracowników ze względu na płeć. W sprawozdaniu roboczym, które posłużyło za podstawę sprawozdania Komisji za 2015 r., zawarto niejasny wniosek, że „co do zasady produkcja biopaliw może mieć pozytywny lub negatywny wpływ na ogólniejsze kwestie rozwojowe w krajach rozwijających się"[42].

Wpływ pośredniej zmiany użytkowania gruntów

Skutki pośrednich zmian użytkowania gruntów w przypadku biopaliw produkowanych z roślin uprawnych, mogą prowadzić do wyraźnego zwiększenia emisji gazów cieplarnianych.

Dyrektywa RED nie wymaga wliczania tych emisji do ogólnego poziomu. W efekcie wpływ tej zmiany na zrównoważony charakter biopaliw nie jest uwzględniany w procedurze oceny i zatwierdzenia systemów dobrowolnych.

Trybunał zwrócił uwagę na zaistniałe trudności techniczne w ocenie wpływu pośredniej zmiany użytkowania gruntów na emisje gazów cieplarnianych (głównie brak metodyki obliczania poziomu emisji, mogących zachodzić na całym świecie, a niekoniecznie tylko na obszarach, gdzie produkuje się biomasę i biopaliwa). W zmienionej dyrektywie RED[43] odpowiedzią na ten problem jest ograniczenie do 7% udziału biopaliw produkowanych z upraw spożywczych, które mogą być zaliczone na poczet realizacji 10% celu zużycia energii w 2020 r. oraz wprowadzenie dodatkowych obowiązków sprawozdawczych dla państw członkowskich i Komisji[44]. W czasie przeprowadzania kontroli nie były dostępne informacje na temat źródeł, z jakich może korzystać KE do celów sprawozdawczości na temat pośredniej zmiany użytkowania gruntów.

Niedostateczna weryfikacja pochodzenia odpadów

Ustalono, że możliwość podwójnego liczenia biopaliw wyprodukowanych z odpadów i pozostałości doprowadziła do sytuacji, w której biodiesel produkowany z zużytego oleju kuchennego „jest często sprzedawany po wyższej cenie niż biodiesel produkowany z oleju roślinnego"[45]. To z kolei doprowadziło do powstania ryzyka zafałszowywania oleju spożywczego, aby sprzedawać go jako zużyty olej kuchenny. Dlatego zasadnicze znaczenie miało, aby KE w ramach procesu zatwierdzenia oceniała procedury systemów dobrowolnych w celu zagwarantowania, że biopaliwa

[42] ECOFYS i in., „Renewable energy progress and biofuel sustainability" (Postępy w dziedzinie energii ze źródeł odnawialnych i zrównoważonej produkcji biopaliw), 2014, s. 173.

[43] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1513 z 9.9.2015 r. zmieniająca dyrektywę 98/70/WE.

[44] Zgodnie z art. 3 dyrektywy (UE) 2015/1513, zmieniającej dyrektywę RED, Komisja jest zobowiązana do przedstawiania Parlamentowi i Radzie, najpóźniej do 31.12. 2016 r., sprawozdania zawierającego, między innymi, ocenę „najlepszych dostępnych dowodów naukowych dotyczących emisji gazów cieplarnianych wynikających z pośredniej zmiany użytkowania gruntów, które to emisje związane są z produkcją biopaliw".

[45] Letter on tracing the origin of waste and residues used for biofuels to avoid fraud [Pismo Komisji Europejskiej na temat weryfikacji łańcucha dowodowego biopaliw produkowanych z odpadów i pozostałości przetwarzania z 10.10.2014 r., s. 2, pkt 5.], na:< https://ec.europa.eu/energy/en/topics/renewable-energy/biofuels/voluntary-schemes>.

produkowane z odpadów rzeczywiście są z tego źródła.

Trybunał wykrył jednak, że nie miało to miejsca, ponieważ KE nie oceniała, czy systemy dobrowolne sprawdzają pochodzenie odpadów wykorzystywanych do produkcji biopaliw.

Procedury systemów dobrowolnych nie wymagały przedkładania przez producentów biopaliw z odpadów dowodów na ich pochodzenie (przykładowo z restauracji w przypadku zużytego oleju kuchennego). Komisja Europejska w 2011 r. skierowała wytyczne[46] do wszystkich zatwierdzonych systemów dobrowolnych, w których zasugerowano opracowanie szczegółowych procedur kontroli, które pozwoliłyby weryfikować, jak pozyskano odpady.

W wytycznych wskazano, że w odniesieniu do nich istnieje realne ryzyko nadużycia wynikające z zachęt gospodarczych (przykładowo tam, gdzie „cena, jaką można uzyskać za surowce zgłoszone jako odpady lub pozostałości jest wyższa niż cena produktu nieprzetworzonego"[47]). Oznacza to, że od 2011 r., gdy KE zatwierdziła pierwsze systemy dobrowolne, przynajmniej do 2014 r., certyfikacja biopaliw deklarowanych jako wyprodukowane z odpadów, a zatem liczonych podwójnie na poczet realizacji 10% celu przez państwa członkowskie, nie opierała się na odpowiedniej weryfikacji ich pochodzenia.

Obszary o wysokiej bioróżnorodności

Jedno z KZR ustanowione w dyrektywie RED dotyczy „obszarów trawiastych o wysokiej bioróżnorodności"[48] (łącznie z gatunkami zagrożonymi i wrażliwymi na tym terenie)[49].

Komisja Europejska miała zdefiniować[50] „kryteria i zasięgi geograficzne w celu ustalenia, które obszary trawiaste kwalifikują się jako obszary trawiaste o wysokiej bioróżnorodności", co zostało ustanowione przez Komisję w grudniu 2014 r. i obowiązuje od 1 października 2015 r.[51], chociaż państwa członkowskie były zobowiązane

[46] Letter on tracing the origin of waste and residues used for biofuels to avoid fraud [Pismo Komisji Europejskiej na temat weryfikacji łańcucha dowodowego... op.cit.

[47] Letter on tracing the origin of waste and residues used for biofuels to avoid fraud [Pismo Komisji Europejskiej na temat weryfikacji łańcucha dowodowego... op.cit.

[48] Art. 17 ust. 3 lit. c).

[49] Obszary trawiaste o wysokiej bioróżnorodności różnią się w zależności od stref klimatycznych i mogą obejmować, między innymi, wrzosowiska, pastwiska, łąki, sawanny, stepy, formacje krzewiaste, tundry i prerie – motyw 3 rozporządzenia Komisji (UE) nr 1307/2014 z 8.12.2014 r. w sprawie określenia kryteriów i zasięgów geograficznych obszarów trawiastych o wysokiej bioróżnorodności do celów art. 7b ust. 3 lit. c) dyrektywy 98/70/WE Parlamentu Europejskiego i Rady odnoszącej się do jakości benzyny i olejów napędowych oraz art. 17 ust. 3 lit. c) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/ WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz.U. L 351 z 9.12.2014, s. 3).

[50] Na podstawie art. 17 ust. 3, akapit drugi dyrektywy RED, w wersji mającej zastosowanie do września 2015 r.

[51] Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1307/2014 z 8.12.2014 r. w sprawie określenia kryteriów i zasięgów geograficznych obszarów trawiastych o wysokiej bioróżnorodności do celów art. 7b ust. 3 lit. c) dyrektywy 98/70/WE Parlamentu Europejskiego i Rady odnoszącej się do jakości benzyny i olejów napędowych oraz art. 17 ust. 3 lit. c) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2014.351.01.0003.01.ENG>.

do wdrożenia dyrektywy RED do 5 grudnia 2010 r.

Mimo późnego ustanowienia definicji obszarów trawiastych o wysokiej bioróżnorodności niektóre systemy dobrowolne domyślnie spełniały to kryterium już od początku działalności certyfikacyjnej, gdyż zabraniały jakiegokolwiek przekształcania obszarów trawiastych. Jednak w przypadku większości w procesie ich zatwierdzenia przez KE nie uwzględniono tej kwestii, co oznacza, że certyfikat spełnienia KZR wydany w ramach tych systemów przed 1 października 2015 r. nie obejmował weryfikacji, czy surowce pozyskiwano z obszarów o wysokiej bioróżnorodności. W konsekwencji poświadczały one zrównoważony charakter biopaliw, choć nie sprawdzono, czy potrzebne do ich produkcji surowce spełniały stosowne wymogi.

Przejrzystość i zarządzanie

Oprócz kwestii dotyczących zrównoważonego rozwoju, stosowana przez KE procedura oceny i zatwierdzenia systemów dobrowolnych nie obejmowała również sposobu zarządzania (kierownictwa i kwalifikacji personelu). Ma on znaczny wpływ na ustanowienie dobrych standardów, ich należyte wdrażanie i ograniczanie ryzyka konfliktu interesów. Przejrzyste zarządzanie, zapewniające odpowiednią reprezentację zainteresowanych stron ogranicza ryzyko faworyzowania konkretnych podmiotów zajmujących się biopaliwami.

Jeżeli zarządzanie systemem dobrowolnym znajduje się w gestii przedstawicieli tylko kilku podmiotów gospodarczych, zwiększa się ryzyko konfliktu interesów, a co za tym idzie również nieskutecznej weryfikacji przestrzegania norm systemu.

Trybunał zbadał sposób zarządzania w 19 zatwierdzonych systemach na podstawie ogólnie dostępnych informacji. Analiza pozwoliła na rozróżnienie pięciu rodzajów systemów dobrowolnych: ustanowionych jako stowarzyszenie pojedynczych zainteresowanych osób lub podmiotów; powołanych jako konsorcjum organizacji lub stowarzyszeń przez organy publiczne; utworzonych przez spółki prywatne oraz ustanowionych jako narzędzie do obliczeń poziomu emisji gazów cieplarnianych, którym zarządza instytut badawczy i które zatwierdzono tylko jako system pomiaru ograniczeń emisji gazów cieplarnianych. Wyniki analizy pozwoliły na stwierdzenie, że co do zasady przejrzystość zarządzania jest większa w przypadku systemów dobrowolnych bazujących na otwartym członkostwie oraz systemów powołanych przez organy publiczne niż w przypadku tych tworzonych przez spółki prywatne lub konsorcja, które na ogół udostępniają mniej informacji. W przypadku jednego systemu dobrowolnego nie stwierdzono nawet posiadania strony internetowej. Według publicznie dostępnych informacji w przypadku tych tworzonych w spółkach nie powołano specjalnych organów ani procedur zarządczych, a systemami kieruje zarząd i personel spółek-założycieli. Zdaniem kontrolerów stwarza to większe ryzyko konfliktu interesów. W przypadku niektórych systemów dobrowolnych do ich organów zarządczych należą różne grupy zainteresowanych podmiotów, takie jak: producenci, handlowcy, ekolodzy, naukowcy itd. Jest to przykład dobrych praktyk, ponieważ reprezentacja

różnych grup interesów zapewnia bardziej zrównoważony proces podejmowania decyzji, a także bardziej kompleksowy rozwój norm systemu i szerszy nadzór nad ich wdrażaniem.

Nadzór nad systemami dobrowolnymi

Komisja Europejska zatwierdza (uznaje) systemy dobrowolne na podstawie oceny dokonywanej przez zewnętrznego konsultanta. Sporządza się ją jedynie na podstawie przeglądu przedłożonej dokumentacji dotyczącej standardów certyfikacji i procedur, które mają być stosowane po zatwierdzeniu przez Komisję.

W związku z tym Trybunał jest zdania, że nadzór nad działalnością systemów dobrowolnych ma podstawowe znaczenie, jeżeli chodzi o potwierdzenie, iż certyfikaty dotyczące zrównoważonego rozwoju są wydawane zgodnie ze standardami przedstawionymi na potrzeby zatwierdzenia.

Przepisy dyrektywy RED nie zobowiązują KE do sprawowania nadzoru nad systemami dobrowolnymi. Kontrola wykazała, że Komisja po wydaniu decyzji w sprawie zatwierdzenia systemów nie sprawuje nad nimi nadzoru.

Według KE jedyny instrument kontroli, jaki ma ona do dyspozycji, to uchylenie decyzji w sprawie zatwierdzenia danego systemu w przypadku, gdy uzyska dowody na to, że nastąpiło w nim poważne naruszenie zasad i wymogów certyfikacji. Brak nadzoru przez Komisję nad sposobem funkcjonowania systemów powoduje, że mało prawdopodobne jest, aby KE uzyskała wystarczające dowody w tym zakresie.

W wyniku kontroli ustalono, że standardy przedstawiane przez systemy dobrowolne na potrzeby zatwierdzenia, w praktyce nie zawsze są przestrzegane, co wskazuje na potrzebę sprawowania przez Komisję aktywnego nadzoru nad ich funkcjonowaniem. Przykładowo, zgodnie ze standardami jednego ze skontrolowanych systemów jednostka certyfikująca powinna przeprowadzić audyt u producentów biomasy (rolników) i potwierdzić, że ta zgłoszona jako zrównoważona pochodzi ze zrównoważonego źródła i można wykazać jej zgodność z KZR. Zgodnie z procedurami systemu dobrowolnego audyt może polegać na weryfikacji dokumentacji lub kontroli na miejscu w zależności od kontekstu, sytuacji i poziomu ryzyka, co audytor powinien uwzględniać i oceniać w każdej indywidualnej sprawie.

Kontrola wykazała jednak, że w praktyce audytorzy jednostki certyfikującej nie przeprowadzili żadnej kontroli na miejscu u rolników, a jedynie ograniczali się do badania przedłożonych dokumentów. Ponadto ustalono, że nie istnieje żaden system rozpatrywania skarg, który pozwalałby na informowanie KE o możliwych naruszeniach standardów systemu dobrowolnego, a Komisja nie weryfikuje, czy postępują one prawidłowo w przypadku otrzymania skarg skierowanych bezpośrednio do nich. Komisja opiera się na przekonaniu, że zainteresowane strony są świadome istnienia ogólnego systemu składania skarg dotyczących naruszeń prawa UE przez Internet. Jednakże na stronie internetowej tego systemu wyjaśniono, że „Komisja Europejska może rozpatrzyć […] skargę tylko, jeśli dotyczy ona naruszenia prawa unijnego przez władze państwa członkowskiego UE", co

nie ma zastosowania do systemów dobrowolnych.

Trybunał ustalił, że niektóre państwa członkowskie narzucały systemom dobrowolnym i jednostkom certyfikującym konkretne wymagania, inne niż te określone w dyrektywie lub decyzjach KE zatwierdzających systemy. Trybunał stwierdza, że podważa to harmonizację zasad certyfikacji zrównoważonych biopaliw w Unii Europejskiej.

Egzekwowanie usprawnień

W celu eliminacji niedociągnięć operacyjnych w działalności systemów dobrowolnych Komisja wydała wytyczne[52]. Nie są prawnie wiążące, a miały na celu usprawnienie weryfikacji źródła pochodzenia odpadów i pozostałości wykorzystywanych do produkcji biopaliw, umożliwienie identyfikacji obszarów trawiastych o wysokiej bioróżnorodności i zwiększenie przejrzystości systemów[53].

Kontrola wykazała, że pomimo wagi zagadnień, których dotyczyły wytyczne, Komisja nie nalegała na przestrzeganie określonych w nich wymogów, na przykład przez wyznaczanie terminów, w których systemy dobrowolne powinny wprowadzić wymagane usprawnienia.

Ryzyko przeszacowania statystyk

Udział paliw w transporcie stanowi 32% konsumpcji energii ogółem[54]. Największa część energii z OZE w transporcie pochodzi z biopaliw[55].

Bez znacznego udziału biopaliw nie da się osiągnąć docelowego udziału energii energii odnawialnej w transporcie w 2020 r. na poziomie 10%. Ponieważ przy obliczaniu tego udziału można brać pod uwagę tylko biopaliwa zgodne z KZR, zasadnicze znaczenie ma to, by dane dotyczące wykorzystania zrównoważonych biopaliw były wiarygodne.

W polskim prawie zgodność biopaliw z KZR określonymi w dyrektywie RED oraz weryfikacja zgodności były wymagane dopiero od 1 stycznia 2015 r. Oznacza to, że w latach 2011–2014 od podmiotów gospodarczych produkujących biopaliwa i wprowadzających je na rynek nie żądano przedstawiania dowodów na ich zrównoważony charakter. W sprawozdaniach do Eurostatu Polska deklarowała, że wszystkie zastosowane biopaliwa były „zgodne" z KZR określonymi w dyrektywie RED. Eurostat przyjął i opublikował te dane mimo braku przepisów w polskim prawie wymagających zgodności biopaliw

---

[52] Na czas kontroli Komisja wydała trzy takie wytyczne, w grudniu 2016 na stronie internetowej znajdowało się pięć takich dokumentów: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/renewable-energy/biofuels/voluntary-schemes>.

[53] Pisma Komisji Europejskiej na temat weryfikacji łańcucha dowodowego biopaliw produkowanych z odpadów i pozostałości przetwarzania (10.10.2014), na temat wdrażania ostatnio przyjętych kryteriów i zakresów geograficznych obszarów trawiastych o wysokiej bioróżnorodności (29.1.2015) oraz na temat aktualizacji strony internetowej Komisji, powiadomień i działań dotyczących przejrzystości (12.3.2015), na stronie: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/renewable-energy/biofuels/voluntary-schemes>.

[54] <http://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2014_en.htm>

[55] W 2014 r. w Unii Europejskiej udział energii odnawialnej ogółem w transporcie wynosił 5,9%, w tym biopaliwa stanowiły 5,0%; za: EurObserv'ER „Biofuels Barometer", lipiec 2015 r. oraz na stronie: <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Renewable_energy_statistics>.

z KZR określonymi w dyrektywie RED i weryfikacji tej zgodności.

W innym przypadku Francja, gdzie w 2011 r. nie funkcjonował jeszcze w pełni system certyfikacji zrównoważonych biopaliw, zadeklarowała „0" zgodnych biopaliw za ten rok i tę właśnie wartość Eurostat opublikował w swoich statystykach. Zdaniem kontrolerów tak samo powinno być w przypadku Polski.

Weryfikacja pochodzenia biomasy podwójnie liczonej

W krajowych statystykach państw członkowskich wyraźnie oddzielono ilości biopaliw liczonych podwójnie i pojedynczo. Biorąc pod uwagę to, że weryfikacja biomasy z odpadów i pozostałości nie była właściwa, ponieważ nie przeprowadzano weryfikacji źródła pochodzenia odpadów i pozostałości, nie można wykluczyć, że dane dotyczące tych podwójnie liczonych zawierają pewne ilości biodiesla certyfikowanego jako wyprodukowanego z zużytego oleju kuchennego (tj. odpadu), podczas gdy w rzeczywistości surowcem mógł być roślinny olej spożywczy lub nieuczciwie zdenaturowany olej spożywczy.

Podwójne liczenie należy do obowiązków państw członkowskich, dlatego decyzja o tym, jakie substancje można zaklasyfikować jako odpady, należała właśnie do nich. Trybunał ustalił, że w UE nie istnieje jeden sposób identyfikacji substancji, które mogą być uznane za odpady. W konsekwencji niektórych danych podwójnie liczonych przekazanych przez państwa członkowskie nie dało się bezpośrednio porównać; jedno państwo mogło uważać tę samą substancję za możliwą do wykorzystania i która w związku z tym nie jest odpadem, a inne – za odpady, które kwalifikują się do produkcji biopaliw podwójnie liczonych[56].

Wnioski i zalecenia

W wyniku kontroli Trybunał sformułował zalecenia skierowane do Komisji.

Wszechstronna ocena systemów dobrowolnych

W ramach przyszłych procedur zatwierdzenia KE powinna przeprowadzać bardziej wszechstronną ocenę systemów dobrowolnych. Ramy oceny służącej za podstawę zatwierdzenia miałyby pozwolić na sprawdzenie, czy systemy dobrowolne:
a) oceniają, do jakiego stopnia poddana procesowi certyfikacji produkcja biopaliwa wywołuje poważne negatywne następstwa stanowiące zagrożenie społeczno-ekonomiczne oraz emisje wynikające z pośredniej zmiany użytkowania gruntów. W tym celu KE powinna wymagać, aby systemy dobrowolne składały raz do roku sprawozdania z czynności certyfikacyjnych zawierające informacje dotyczące wymienionych zagrożeń. Komisja powinna brać pod uwagę sprawozdania systemów dobrowolnych przy wypełnianiu własnych zobowiązań sprawozdawczych określonych w dyrektywie RED;

[56] Przykładowo w Szwecji olej talowy (pochodzący z przemysłu przetwarzania drewna) jest uważany za odpady i w związku z tym podwójnie liczony, zaś w Zjednoczonym Królestwie nie jest on podwójnie liczony, ponieważ używa się go jako prekursora chemicznego.

b) skutecznie weryfikują, czy unijni wytwórcy surowców do produkcji biopaliw spełniają wymogi UE w zakresie ochrony środowiska w odniesieniu do rolnictwa;
c) zapewniają wystarczające dowody na pochodzenie odpadów i pozostałości wykorzystywanych do produkcji biopaliw.

Właściwe zarządzanie i przejrzystość systemów

W ramach przyszłych procedur zatwierdzenia Komisja powinna:
a) oceniać, czy sposób zarządzania systemami dobrowolnymi ogranicza ryzyko konfliktu interesów;
b) wymagać, aby systemy dobrowolne opracowywały oficjalną stronę internetową, na której będą udostępniane do publicznej wiadomości minimalne wymogi dotyczące przejrzystości: oficjalne dane kontaktowe; informacje dotyczące sposobu zarządzania oraz kwalifikacje i doświadczenia kadry zarządzającej i głównych pracowników; kompletna lista jednostek certyfikujących działających w ramach danego systemu; szczegółowa lista ważnych, a także wygasłych i wycofanych certyfikatów (z datami); sprawozdania z kontroli; informacje na temat systemu składania skarg i zadawania pytań oraz informacje o wykrytych naruszeniach.

Nadzór Komisji

Komisja powinna natychmiast rozpocząć nadzorowanie zatwierdzonych systemów dobrowolnych przez:
a) sprawdzenie, czy procedury certyfikacji systemu są zgodne ze standardami przedstawionymi KE na potrzeby jego zatwierdzenia;
b) wymaganie opracowania przejrzystego systemu rozpatrywania skarg w systemach dobrowolnych, cechującego się co najmniej: łatwym dostępem, szczegółowymi informacjami o sposobie składania skarg, rozpatrywaniem skarg na jednostki certyfikujące, jak i na podmioty gospodarcze związane z systemem dobrowolnym, systemem identyfikacji opartym na rejestrach; KE powinna systematycznie weryfikować informacje zawarte w rejestrach i w razie konieczności podejmować stosowne działania.

Sprawozdawczość

W celu zwiększenia pewności co do wiarygodności danych dotyczących biopaliw zrównoważonych Komisja powinna zaproponować państwom członkowskim, aby popierały swoje statystyki dowodami na wiarygodność zgłoszonych ilości biopaliw. Dowody te mogłyby przyjąć formę ogólnego certyfikatu lub deklaracji wydawanych przez jednostkę odpowiedzialną za gromadzenie danych tego dotyczących, przekazywanych organowi krajowemu, który z kolei przesyłałby je do Eurostatu.

Harmonizacja definicji odpadów do produkcji biopaliw

W dyrektywie RED znajduje się teraz wprawdzie definicja surowców[57], które mogą

[57] „…odpady oznaczają każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć, lub do których pozbycia został zobowiązany; substancje, które zostały w sposób zamierzony zmodyfikowane lub zanieczyszczone, aby spełniały tę definicję, nie są objęte niniejszą definicją". Art. 2 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1513.

być wykorzystywane do produkcji biopaliw „podwójnie liczonych", jednak nadal istnieje możliwość, że dana substancja zostanie uznana za odpad w jednym państwie członkowskim, a w innym – nie. W celu zapewnienia porównywalności statystyk dotyczących zrównoważonych paliw oraz zwiększenia poziomu pewności co do wiarygodności danych o zaawansowanych biopaliwach Komisja Europejska powinna jak najszybciej zaproponować państwom członkowskim zharmonizowanie definicji substancji stanowiących odpady, które nie są objęte wykazem zawartym w dyrektywie RED, a wykorzystuje się je do produkcji zaawansowanych biopaliw w instalacjach istniejących przed przyjęciem dyrektywy (UE) 2015/1513 zmieniającej dyrektywę RED.

KRZYSZTOF ZALEGA
dr nauk ekonomicznych,
Europejski Trybunał Obrachunkowy,
Luksemburg

Słowa kluczowe: biopaliwa, polityka energetyczna, polityka klimatyczna, system certyfikacji biopaliw, efekt cieplarniany

Key words: biofuels, energy policy, climate policy, biofuel certification system, greenhouse effect

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

Specjalistyczne poradnictwo i schronienie dla ofiar

Pomoc osobom dotkniętym przemocą domową

JOANNA CELIŃSKA

Dzięki działaniom podejmowanym przez samorządy ponad 60% osób doświadczających przemocy – ankietowanych w czasie kontroli NIK – wskazało, że nabrało większej pewności siebie, czuje się bezpieczniej i o swojej sytuacji jest już w stanie mówić bez skrępowania i wstydu. Jednak realizacja indywidualnych planów pomocy spowodowała skuteczne rozwiązanie problemu tylko w przypadku 2,6% osób. Wynika to przede wszystkim z ograniczonych możliwości odizolowania sprawców od krzywdzonych, niewystarczającej pomocy specjalistycznej oraz braku skutecznych metod nakłaniania dopuszczających się przemocy do udziału w procedurze prowadzącej do jej zaprzestania.

JOANNA CELIŃSKA

Przemoc domowa, w dzisiejszym rozumieniu, występuje od początku istnienia związków międzyludzkich. Różna była w przeszłości akceptowalność tego zjawiska, natomiast nie ma wątpliwości, że występowała w usankcjonowanych społecznie związkach i dotykała zwykle osoby najsłabsze, tj. dzieci, kobiety, a także osoby starsze i niepełnosprawne. Skala przemocy domowej, jako zjawiska zachodzącego w środowisku zamkniętym, jest niezwykle trudna do oszacowania. Składa się na to wiele przyczyn, poczynając od braku świadków, oporu poszkodowanych przed wyjawieniem sytuacji ze względu na uwarunkowania społeczne, obawy przed rozpadem związku, przed reakcją sprawcy, itd. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej[1] w art. 18 i 71 wskazuje, że instytucja rodziny jest objęta szczególną ochroną i opieką państwa, a ono ma obowiązek uwzględnić jej dobro w swej polityce społecznej, zwłaszcza przez udzielanie szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się

[1] Ustawa z 2.4.1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.).

w trudnej sytuacji. Stąd zadaniem państwa jest ochrona rodziny przed zagrożeniami, w tym również przed przemocą ze strony osób najbliższych.

Przemoc w rodzinie to jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie bądź zaniechanie naruszające prawa lub dobra osobiste osób, w szczególności narażające je na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia, naruszające ich godność, nietykalność cielesną, wolność, w tym seksualną, powodujące szkody na ich zdrowiu fizycznym lub psychicznym, a także wywołujące cierpienia i krzywdy moralne u osób dotkniętych przemocą[2]. Jest to ten rodzaj patologii społecznej, który zarazem może być przestępstwem, z czego często nie zdają sobie sprawy skrzywdzeni.

Problem przemocy domowej jest zjawiskiem dostrzeganym w polskim społeczeństwie. Niemal 25% osób w ciągu swojego życia osobiście doświadczyło co najmniej jednej z form przemocy, jednocześnie aż 75% dotkniętych przemocą nie szuka pomocy żadnej instytucji i nie wierzy, aby taka pomoc była skuteczna (w 2010 r. było to 80%)[3]. Należy jednak zauważyć, że w ostatnich latach liczba ujawnianych przypadków przemocy systematycznie rosła, co przekłada się na liczbę sporządzonych Niebieskich Kart–A wszczynających procedurę Niebieskie Karty (NK)[4]. W 2012 r. wypełniono 63 820 takich kart, w 2013 r. – 73 119, a w 2014 r. sporządzono ich już 99 098. Najwięcej zakładają przedstawiciele Policji oraz ośrodków pomocy społecznej. Jednocześnie nastąpił wzrost NK-A zakładanych przez przedstawicieli oświaty, którzy w 2014 r. sporządzili ich niemal cztery razy więcej niż w 2013 r. Na bardzo niskim poziomie utrzymuje się liczba tych zakładanych przez przedstawicieli ochrony zdrowia oraz gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych.

Osoby pokrzywdzone przez najbliższych najczęściej zwracają się o pomoc do Policji oraz korzystają z poradnictwa medycznego, psychologicznego, prawnego, socjalnego, rodzinnego i zawodowego. Nieco rzadziej z pomocy kuratora, sądu, prokuratury oraz z pomocy terapeutycznej.

Działania mające na celu skuteczne przeciwdziałanie przemocy domowej to nie tylko pomoc osobom krzywdzonym przez najbliższych. Muszą też obejmować sprawców przemocy, mimo że osoby te bardzo rzadko i niechętnie zwracają się o pomoc. Eksperci[5] twierdzą, że w reakcji na stosowanie przemocy domowej na sprawcę – z jednej strony – powinna zostać nałożona adekwatna kara za popełnione przestępstwo, z drugiej zaś winien on

---

[2] Art. 2 pkt 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. z 2015 r. poz. 1390).

[3] Wyniki badań: WYG PSDB dla Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (2014 r.) w ramach projektu pn. „Rodzina polska wolna od przemocy" dla Programu Operacyjnego PL 14 „Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie i przemocy ze względu na płeć", współfinansowanego ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego na lata 2009–2014.

[4] Procedura Niebieskie Karty (dalej: NK) obejmuje ogół czynności podejmowanych i realizowanych przez przedstawicieli jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, Policji, oświaty i ochrony zdrowia, w związku z uzasadnionym podejrzeniem zaistnienia przemocy w rodzinie (art. 9d ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie).

[5] K.Browne, M.Herbert: *Zapobieganie przemocy w rodzinie*, Warszawa 1999 r.

mieć możliwość poprawy postępowania. Ze względu na bezpieczeństwo osób poszkodowanych oraz skuteczność oddziaływań, reagować należy szybko i sprawnie. Sprawcy trzeba uświadomić naganność postępowania, nieuchronność kary i pokazać pożądany kierunek zmiany jego zachowania.

W 2015 r. Najwyższa Izba Kontroli z własnej inicjatywy podjęła kontrolę[6], której głównym celem była ocena skuteczności działań w zakresie pomocy udzielanej ofiarom przemocy domowej. W kontroli obejmującej lata 2012 – I połowa 2015 r. skoncentrowano się na dostępności, dla osób doświadczających przemocy, specjalistycznego poradnictwa, m.in. medycznego, psychologicznego, prawnego i rodzinnego, a także zapewnieniu bezpiecznego schronienia. Zbadano też prawidłowość i skuteczność planów pomocy opracowywanych dla osób pokrzywdzonych, a także działań podejmowanych wobec sprawców przemocy domowej.

Kontrola została przeprowadzona w 27 jednostkach w 24 gminach, z tego w 11 miastach na prawach powiatu. Objęto nią 24 ośrodki pomocy społecznej, ośrodek interwencji kryzysowej, specjalistyczny ośrodek wsparcia dla ofiar przemocy oraz samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej[7].

Lokalne programy przeciwdziałania przemocy

Kluczową rolę w przeciwdziałaniu przemocy domowej ustawodawca przypisał gminie. Pomoc dla osób potrzebujących powinna być dostępna najbliżej miejsca ich zamieszkania i to instytucje działające na terenie gminy mogą najszybciej zareagować na problemy mieszkańców i udzielić im wsparcia. Do zadań własnych tej kategorii JST należy tworzenie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie[8]. Podstawą jego budowania jest rzetelna diagnoza sytuacji na terenie miasta lub gminy[9]. Kontrola wykazała, że część samorządów

[6] Artykuł został opracowany na podstawie informacji o wynikach kontroli pn. *Pomoc osobom dotkniętym przemocą domową*, nr ew. 48/2016/P/15/046/KPS, maj 2016 r.

[7] W ramach kontroli zebrano ponadto informacje (na podstawie art.29 ust. 1 pkt 1 oraz pkt 2 lit. f ustawy z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, Dz.U. z 2015 r. poz. 1096 ze zm.) z 49 jednostek nieobjętych kontrolą, w tym z 19 OPS i 30 PCPR. W toku czynności kontrolnych zostały przeprowadzone badania ankietowe: wśród osób doświadczających przemocy, w zakresie skuteczności pomocy otrzymywanej od powołanych do tego instytucji oraz wśród członków zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych, w zakresie pracy w tych strukturach. W ramach czynności kontrolnych badaniem ankietowym objęto 960 osób doświadczających przemocy oraz 722 członków zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych. Anonimowe ankiety były także dostępne na stronach internetowych „Niebieskiej Linii" i NIK, w ten sposób do NIK wpłynęło łącznie 2021 odpowiedzi, w tym 516 od osób dotkniętych przemocą w rodzinie oraz 1505 od członków zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych.

[8] Art. 6 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

[9] Przygotowanie diagnozy zjawiska przemocy w rodzinie, w tym ustalenie odsetka populacji rodzin zagrożonych przemocą, zostało zalecone gminom zapisami Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie. Obowiązek ten został uwzględniony zarówno w pierwszej edycji Programu, przyjętej uchwałą Rady Ministrów nr 162/2006 z 25.9.2006 r. (rozdział III – Działania uprzedzające w pkt 1 Strategie diagnozujące), jak i w drugiej, przyjętej uchwałą nr 76 Rady Ministrów z 29.4. 2014 r. (rozdział VI – Obszary, kierunki i działania Programu, obszar 1, pkt 1.1.2.).

nie dostrzega wagi i znaczenia problemu, jakim jest zjawisko przemocy domowej, prawie 40% skontrolowanych gmin takiej diagnozy nie opracowało. W efekcie niemożliwe było określenie potrzeb, np. dotyczących działalności zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych w sposób odpowiadający skali faktycznych działań w poszczególnych latach. Brak diagnozy uniemożliwił także dobór w pełni skutecznych środków i działań na rzecz osób doświadczających przemocy, a także osób tę przemoc stosujących.

Narzędziem do budowania lokalnych systemów przeciwdziałania przemocy domowej są gminne programy przeciwdziałania przemocy. W Polsce w 2014 r. w gminach istniało ich 2307[10]. Takie programy zostały opracowane i przyjęte do realizacji przez wszystkie skontrolowane jednostki samorządu terytorialnego, czym wywiązano się z obowiązku wynikającego z ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. W żadnym z dokumentów nie wskazywano jednak trybu i metod identyfikacji środowisk zagrożonych przemocą, co w zasadzie wyklucza realizację przyjętego w ustawie założenia, dotyczącego rozwoju profilaktyki, jako skutecznej formy pomocy w sytuacjach, gdy nie występuje jeszcze zjawisko przemocy, ale może wystąpić. Dodatkowo dokumenty programowe obowiązujące w 11 (46%) skontrolowanych gminach nie zawierały harmonogramów realizacji zadań, a w siedmiu (29%) nie wskazano także źródeł finansowania. W 11 programach nie ujęto również finalnego poziomu wskaźników pozwalających na ocenę stopnia osiągnięcia zakładanych celów, co uniemożliwiało ocenę wywiązywania się z realizacji programu.

Ogólnikowy sposób opracowania programów wskazuje, że są one traktowane wyłącznie jako formalne wypełnienie obowiązku, a nie narzędzie do rzeczywistego programowania działań. Na takie podejście wpływa także brak wiedzy o możliwościach finansowania konkretnych działań z budżetów gmin w kolejnych latach.

Przyjęte programy powinny podlegać monitoringowi i okresowej ewaluacji. Wiąże się ona z oszczędnością pieniędzy, czasu, energii i racjonalnym wykorzystywaniem zasobów ludzkich, a więc przekłada się na gospodarność wykorzystania środków publicznych. Wskaźnikom służącym do oceny realizacji programu powinno towarzyszyć zdefiniowanie oczekiwanego ich poziomu, a także określenie częstotliwości dokonywania ocen, stanowiących podstawę nanoszenia ewentualnych korekt. Tak skonstruowane narzędzie ułatwiłoby zarządzanie realizacją programu. Kontrola wykazała, że tylko siedem programów – spośród 24 zbadanych – monitorowano, a jedynie trzy z nich podlegały ewaluacji.

Wnioski wynikające z ewaluacji powinny wspierać podejmowanie decyzji odnośnie do obecnych i przyszłych działań. Brak takiego badania uniemożliwia zapewnienie realizacji założenia wynikającego z ustawy

[10] Sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie za 2014 r. <http://www.mpips.gov.pl/przeciwdzialanie-przemocy-w-rodzinie-nowa/ogolne/sprawozdania-z-realizacji-krajowego-programu-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie> (dalej: sprawozdanie z realizacji KPPPwR za 2014 r.).

o finansach publicznych[11], zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad, m.in. uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Pomoc interdyscyplinarna

Gmina podejmuje działania na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w szczególności w ramach pracy w zespole interdyscyplinarnym. Zasiadają w nim osoby reprezentujące różne instytucje. Zespół jest powoływany przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta[12]. W 2014 r. w gminach w Polsce funkcjonowało 2512 zespołów interdyscyplinarnych, które objęły pomocą 64 752 rodziny. Ich członkowie w całej Polsce odbyli 17 555 posiedzeń, średnio jeden zespół spotykał się 7 razy w roku[13].

Niewątpliwą zaletą funkcjonowania zespołów i grup jest zaangażowanie w prace na rzecz przeciwdziałania przemocy domowej wielu służb, co – z jednej strony – tworzy warunki do zwiększenia skuteczności w konkretnych przypadkach, a z drugiej – ułatwia ich współpracę w ramach lokalnych systemów przeciwdziałania przemocy domowej.

Z działalnością zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych wiążą się duże nakłady pracy dotyczące obsługi i dokumentowania ich funkcjonowania, przy czym obowiązek ten został wprowadzony jako zadanie własne gmin, bez zapewnienia dodatkowych środków na jego realizację. Z ustaleń kontroli wynika, że w latach 2012–2015 (I połowa) 24 skontrolowane zespoły interdyscyplinarne łącznie wszczęły prawie 20 tys. procedur NK i utworzyły 15,5 tys. grup roboczych, które udzieliły pomocy prawie 37 tys. osób z 17 tys. rodzin. Grupy te odbyły 60,5 tys. spotkań, co oznacza, że średnio w badanych jednostkach miały miejsce po dwa spotkania dziennie, licząc również dni wolne od pracy.

Członkowie zespołów interdyscyplinarnych oraz grup roboczych wykonują zadania w ramach obowiązków służbowych lub zawodowych i – jak wskazują wyniki anonimowej ankiety – aż 90% z nich nie zostało zwolnionych przynajmniej z części obowiązków w swoim miejscu pracy. Skutkiem tego jest niski udział części specjalistów w pracach tych struktur, co szczególnie dotyczyło przedstawicieli służby zdrowia i gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych. Ponadto kierownicy instytucji delegujących członków zespołów i grup roboczych (poza MOPS i Policją, gdzie praca z rodziną dotkniętą przemocą wchodzi w zakres obowiązków służbowych), ze względów ekonomicznych ograniczali udział pracowników w ich pracach. Najbardziej aktywnymi uczestnikami pozostawali przedstawiciele pomocy społecznej oraz Policji, zaś w posiedzeniach

[11] Art.44 ust.3 ustawy o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.).
[12] Art. 9a ust. 1-4 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.
[13] Sprawozdanie z realizacji KPPPwR za 2014 r. Jedynie w Zakopanem nie działał zespół interdyscyplinarny, tam też nie został opracowany gminny program przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

najczęściej nie brali udziału reprezentanci służb ochrony zdrowia i gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych. Problem ten wystąpił we wszystkich skontrolowanych przez NIK jednostkach.

Niewłączanie się w prace grup roboczych przedstawicieli niektórych służb stwarza trudności w planowaniu i przydzielaniu działań w momencie tworzenia planów pomocy dla osób doświadczających przemocy domowej. Nieangażowanie się w prace części osób powołanych w skład grup roboczych powoduje dodatkowe obciążenie pracowników socjalnych i funkcjonariuszy Policji, którzy przejmują większość prac dotyczących przeciwdziałania przemocy domowej. Szczególnie pracownicy socjalni pełniący zazwyczaj rolę lidera i koordynatora grupy roboczej podejmują wiele czynności, zarówno merytorycznych, jak i organizacyjnych, począwszy od wyboru działań do realizacji w ramach indywidualnych planów pomocy, przez zwoływanie posiedzeń grup i przekazywanie podjętych ustaleń członkom nieobecnym na posiedzeniach, aż do protokołowania posiedzeń grup roboczych i zapewnienia sali na posiedzenie. Należy także zaznaczyć, że brak zaangażowania w prace zespołów wszystkich niezbędnych specjalistów utrudnia realizację podstawowej zasady ich pracy, tj. zasady interdyscyplinarności. Podkreślenia wymaga też, że przepisy prawa nie dają przewodniczącemu zespołu interdyscyplinarnego żadnych instrumentów pozwalających na zapewnienie obecności wszystkich członków na posiedzeniach zespołu lub grupy, poza nakłanianiem do uczestnictwa w pracach oraz takim organizowaniem współpracy, który będzie skłaniał do jej podjęcia.

Przyczyną niskiej aktywności pracowników ochrony zdrowia w działalności zespołów interdyscyplinarnych jest to, że zawierane z nimi kontrakty nie obejmują zadań wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, co powoduje, że niejednokrotnie osoby nią dotknięte mają trudności z uzyskaniem zaświadczenia lekarskiego, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy. Problemem jest też niejasność zasad udziału w zespołach/grupach roboczych członków gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, którzy nie są pracownikami tych komisji, lecz wykonują swoją pracę zawodową w innych instytucjach i urzędach.

Należy ponadto zauważyć, że obowiązująca obecnie procedura Niebieskie Karty, stanowiąca połączenie działań interwencyjnych i pomocy długofalowej, w każdym przypadku – nawet jednorazowego konfliktu domowego – powoduje konieczność wypełniania obszernej 7-stronicowej karty A, powoływania grupy roboczej i opracowania indywidualnych planów pomocy. To z kolei zwiększa obciążenie pracą członków zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych oraz wpływa na długotrwałość postępowań. W ocenie NIK po pierwszym etapie – interwencyjnym, w przypadkach tego wymagających, powinna być podejmowana decyzja o przejściu do etapu pomocowego, a w sytuacji niewystępowania przemocy – zakończenia działań.

Problemem jest również brak wskazówek pomagających w rozpoznawaniu przemocy domowej, w szczególności przydatnych pomocy społecznej. W związku z tym wszystkie czyny związane z użyciem siły czy presji psychicznej wobec

najbliższych mogą być podstawą do założenia Niebieskiej Karty i wszczęcia procedury.

NIK ponadto stwierdziła, że ustawodawca nakładając na przewodniczących zespołów interdyscyplinarnych obowiązek wzywania sprawców przemocy, nie wyposażył ich jednocześnie w narzędzia służące wyegzekwowaniu udziału w posiedzeniu. Sprawca może zatem, ale nie musi stawić się i nie ponosi z tego tytułu żadnych konsekwencji. W praktyce skutkuje to na ogół nieuczestniczeniem w nich osób stosujących przemoc. Wyniki kontroli pokazały, że na wezwanie przewodniczącego zespołu odpowiadało jedynie około 10-20% sprawców. Nie muszą oni także realizować działań przewidzianych dla nich w planie pomocy. Brak konieczności współpracy z wymienionymi gremiami może utrwalać patologiczne zachowania.

Ważnym utrudnieniem dla zespołów interdyscyplinarnych jest niewystarczająca współpraca z organami ścigania i wymiarem sprawiedliwości. Chodzi m.in. o przepływ informacji na temat wyroków orzekanych w sprawach za stosowanie przemocy domowej. Z ustaleń kontroli wynika, że ośrodki pomocy społecznej, zespoły interdyscyplinarne oraz jednostki prowadzące oddziaływania korekcyjno-edukacyjne nie posiadały pełnych informacji o liczbie i rodzaju środków zapobiegawczych, karnych i probacyjnych zastosowanych wobec sprawców przemocy oraz przestrzeganiu przez nich nałożonych obowiązków, nakazów i zakazów. Dziewięć z 24 kontrolowanych przez NIK ośrodków nie posiadało żadnych informacji na temat środków prawnych orzeczonych przez sądy wobec sprawców przemocy, a w pozostałych przypadkach dane takie były fragmentaryczne lub zostały zgromadzone dopiero na potrzeby kontroli NIK.

W ocenie NIK informacje na temat ukarania, przekazywane do zespołu interdyscyplinarnego, umożliwiałyby racjonalne planowanie dalszej pracy oraz pozwalałyby na monitorowanie zachowań sprawcy przemocy w trakcie procedury. Skoordynowanie działań zespołów interdyscyplinarnych oraz prokuratury i sądu niewątpliwie wpłynęłoby na lepszą ochronę osób doświadczających przemocy.

Wsparcie osób doświadczających przemocy

Osobie dotkniętej przemocą udziela się bezpłatnej pomocy w formie poradnictwa medycznego, psychologicznego, prawnego, socjalnego, zawodowego i rodzinnego[14]. NIK ustaliła, że nie wszystkie skontrolowane ośrodki zapewniały ww. specjalistyczne poradnictwo. We wszystkich jednostkach należycie zabezpieczona była jedynie pomoc socjalna – zatrudniano pracowników socjalnych, którzy udzielali szeroko pojętych porad socjalnych. W okresie objętym kontrolą skorzystało z nich najwięcej potrzebujących – 28 784 osób (40% wszystkich, które skorzystały z porad). Poradnictwo prawne i psychologiczne dostępne było w 20 z 24 gmin, w 14 ośrodkach zatrudniano specjalistów

[14] Art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

udzielających poradnictwa rodzinnego, a tylko w siedmiu z zakresu pracy z dziećmi (psychologowie dziecięcy, terapeuci). W pozostałych konsultacji w zakresie spraw rodzinnych lub pracy z dziećmi udzielali asystenci rodziny, pracownicy socjalni bądź pedagodzy szkolni.

W niewielkim zakresie jednostki objęte kontrolą zapewniały poradnictwo medyczne lub zawodowe. Tylko w pięciu pracowali specjaliści poradnictwa medycznego, a w sześciu – poradnictwa zawodowego. Osoby, które ich potrzebowały były kierowane do placówek służby zdrowia lub powiatowych urzędów pracy. Udzielone porady medyczne i zawodowe stanowiły margines wszystkich porad (ok. 0,45%).

Ośrodki, które nie były w stanie samodzielnie zapewnić pełnego doradztwa specjalistycznego nawiązywały współpracę z innymi podmiotami z terenu gminy lub z sąsiednich miejscowości. Kontrola wykazała, że w wielu przypadkach dostępność konsultacji specjalistycznych daleko od miejsca zamieszkania stanowiła poważne utrudnienie w korzystaniu z tej formy pomocy.

Kontrola wykazała, że tylko niewielka część osób doświadczających przemocy miała możliwość uczestnictwa w dodatkowych formach wsparcia, jakimi są grupy terapeutyczne i grupy wsparcia. Potrzebujący zdobywają tam wiedzę na temat zjawiska przemocy, metod ochrony przed nią, dodają sobie wzajemnie odwagi, dzięki czemu łatwiej im przezwyciężyć bezradność, budować poczucie własnej wartości, pokonywać poczucie wstydu. W okresie objętym kontrolą w 16 z 24 gmin, w których ośrodki były kontrolowane, funkcjonowało łącznie 109 grup wsparcia, w których uczestniczyło 1778 potrzebujących. Grupy terapeutyczne zostały zorganizowane na terenie 11 gmin. Z pomocy działających w nich 92 grup terapeutycznych skorzystało 1309 osób. Oznacza to, że przeciętnie w okresie objętym kontrolą wskaźnik osób doświadczających przemocy, które uczestniczyły w grupach wsparcia wyniósł zaledwie 4,5%, a w przypadku grup terapeutycznych 3,3%. Pomimo korzyści płynących z takich form pomocy, osiem kontrolowanych ośrodków takich zajęć nie organizowało.

W wielu przypadkach, aby przemoc ustała konieczne jest trwałe odizolowanie sprawcy od krzywdzonego. Obecnie zazwyczaj jest tak, że to osoba doświadczająca przemocy, w obawie o swoje zdrowie a nawet życie, musi opuszczać mieszkanie i szukać bezpiecznego schronienia. Zapewnienie takim osobom miejsc w ośrodkach wsparcia to zadanie własne gminy[15]. Wszystkie skontrolowane przez NIK ośrodki zapewniały osobom krzywdzonym bezpieczne schronienie w sytuacjach wymagających natychmiastowej interwencji, choć tylko część jednostek, w szczególności funkcjonujących w większych miastach, w tym w miastach na prawach powiatu, posiadała własne placówki. Z ustaleń kontroli wynika, że ośrodki wsparcia funkcjonowały w pięciu z 24 gmin, w trzech gminach znajdowały

[15] Art. 6 ust. 2 pkt 3 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

Ustalenia kontroli NIK

się domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, specjalistyczne ośrodki wsparcia istniały w siedmiu samorządach, a ośrodki interwencji kryzysowej w 14. W jednostkach objętych kontrolą z pomocy w zapewnieniu bezpiecznego schronienia w sytuacji kryzysowej skorzystało łącznie 8915 osób. Najwięcej – 3656 w ośrodkach interwencji kryzysowej, 3120 osób z pomocy oferowanej przez ośrodki wsparcia, 1960 osób, wśród których było 617 dzieci skorzystało z pomocy placówek specjalistycznych, a 179 kobiet zamieszkało w domach dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży.

Samorządy nieposiadające własnych ośrodków z miejscami całodobowymi korzystały z bazy lokalowej oferowanej przez gminy ościenne. Pięć skontrolowanych jednostek podpisało porozumienia/umowy z ośrodkami/stowarzyszeniami dysponującymi odpowiednią bazą lokalową i finansowało pobyt skierowanych tam osób. Z powodu znacznego oddalenia od miejsca dotychczasowego zamieszkania część osób pokrzywdzonych mogła zrezygnować z tej formy pomocy, co oznaczało konieczność dalszego przebywania ze sprawcą.

Należy także zaznaczyć, że nakaz opuszczenia lokalu mieszkalnego przez podejrzanego o stosowanie przemocy[16] jest wydawany przez sądy coraz częściej – w 2012 r. taki nakaz został zastosowany wobec 1241 osób, w 2013 r. wobec 1477, a w 2014 r. w stosunku do 2431 sprawców.

Skontrolowane samorządy nie podejmowały działań na rzecz rozbudowy systemu wsparcia osób doświadczających przemocy domowej. Zostały one co prawda zaplanowane w trzech gminach (12,5%), jednak ze względu na ograniczone środki finansowe nie doszło do ich realizacji. Co więcej, infrastruktury pomocowej dostępnej na terenie kontrolowanych samorządów systematycznie ubywało[17], co w ocenie NIK, wobec zwiększającej się liczby ujawnionych przypadków przemocy, jest zjawiskiem niezwykle niepokojącym.

Zapewnienie osobom doznającym przemocy trwałej ochrony przed dalszym narażaniem zdrowia i życia wiąże się z problemem dostępności mieszkań socjalnych, komunalnych lub chronionych. W latach 2012–2015 (I połowa) gminy, w których ośrodki pomocy społecznej były kontrolowane, przydzieliły mieszkania 158 rodzinom doświadczającym przemocy (463 osobom), a 189 innych oczekiwało na przyznanie mieszkania. Przepisy prawa miejscowego dziewięciu z 24 gmin umożliwiały osobom krzywdzonym przez najbliższych pomoc w uzyskaniu mieszkania. W ten sposób stworzono warunki ułatwiające im otrzymanie mieszkań komunalnych

[16] W 2010 r. do Kodeksu postępowania karnego wprowadzono art. 275a, przewidujący środek zapobiegawczy w postaci opuszczenia lokalu mieszkalnego zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym, jeżeli zachodzi uzasadniona obawa, że oskarżony ponownie popełni przestępstwo z użyciem przemocy wobec tej osoby, zwłaszcza gdy groził popełnieniem takiego przestępstwa.

[17] Od 2012 r. w jednostkach objętych kontrolą infrastruktura ta się zmniejszyła, ubyło osiem ośrodków wsparcia, dwa specjalistyczne ośrodki wsparcia oraz jeden dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży.

lub socjalnych w pierwszej kolejności, jednak średni czas oczekiwania na przydział wynosił 2 lata. W przypadku gmin, w których brakowało preferencji w przyznawaniu mieszkań osobom krzywdzonym, okres oczekiwania na lokum był jeszcze dłuższy i wynosił prawie 5 lat.

Wyniki kontroli wykazały, że cztery z 24 skontrolowanych gmin, starając się o pozyskanie środków na rozbudowę bazy lokalowej, skorzystały ze wsparcia budżetu państwa na zasadach określonych w ustawie z 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych[18].

Działania wobec sprawców przemocy

Jednym ze skuteczniejszych sposobów wpływających na zmianę sprawców przemocy jest ich udział w programach oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych. Ich opracowanie i realizacja to zadanie powiatu z zakresu administracji rządowej[19].

Obecnie nie wszystkie powiaty wywiązują się z ustawowego obowiązku, lecz trzeba zauważyć, że liczba takich programów z roku na rok wzrasta – w 2013 r. nie prowadziła ich prawie połowa powiatów (160 spośród 380), w 2014 r. ponad 40% nie realizowało tego typu zajęć (153 powiaty), a w 2015 r. 28% (108). Mimo zwiększającej się liczby programów, ich dostępność jest niewystarczająca. W badanych jednostkach w oddziaływaniach korekcyjno-edukacyjnych brało udział zaledwie 2-3% sprawców przemocy i jedynie połowa z nich je ukończyła. W 11 miastach objętych kontrolą do takich programów przystąpiło łącznie 1379 osób stosujących przemoc domową, a 792 (57,4%) uczestniczyła w nich do końca. Najwięcej osób wzięło udział w programach w 2014 r. (533 osoby), lecz wskaźnik ukończenia był wówczas najniższy i wynosił tylko 44,5% (237 osób).

Powodem niekończenia programów jest zazwyczaj rezygnacja uczestników, wydalenie z grupy lub programu indywidualnego na skutek niedotrzymania warunków uczestnictwa, zmiana adresu zamieszkania, osadzenie w zakładzie karnym i – najważniejszy z nich – niedostateczny poziom motywacji, przy braku podstawowego czynnika – obowiązku nałożonego przez sąd.

Wobec sprawców przemocy sądy stosują najczęściej wyroki w zawieszeniu – dotyczy to prawie 73% wyroków pozbawienia wolności, nie orzekając na ogół obowiązku uczestniczenia w oddziaływaniach korekcyjno-edukacyjnych[20]. W 2014 r. na przykład, z 14 309 skazanych za stosowanie przemocy obowiązek uczestnictwa w takich programach orzeczono na etapie wydawania wyroku wobec 731 sprawców[21]. Brak chętnych był jednym z podstawowych

[18] Dz.U. z 2015 r. poz. 833, ze zm.
[19] Art. 6 ust. 4 pkt 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.
[20] Zgodnie z art. 72 §1 Kodeksu karnego, zawieszając wykonanie kary, sąd zobowiązuje sprawcę przemocy w rodzinie do uczestnictwa w oddziaływaniach korekcyjno-edukacyjnych, a jeżeli sąd orzeka środek karny, to może zobowiązać skazanego do uczestnictwa w tego rodzaju oddziaływaniach.
[21] Sprawozdanie z realizacji KPPPwR za 2014 r.

powodów nieorganizowania takich zajęć przez część powiatów w Polce[22].

Sprawcy przemocy powinni mieć możliwość przystąpienia do takich programów natychmiast, bez oczekiwania na rozpoczęcie kolejnego cyklu, utworzenie grupy. Prowadzenie zajęć/warsztatów w systemie ciągłym i otwartym dawałoby możliwość przystąpienia do nich w każdym momencie. Tymczasem tylko w czterech, spośród 11 kontrolowanych jednostek, programy oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych prowadzone były przez cały rok, w siedmiu realizowano je cyklicznie – przez kilka miesięcy w roku. Ponadto w dwóch ośrodkach wystąpiły przerwy – roczna i półroczna, co w ocenie NIK mogło wpłynąć na obniżenie motywacji sprawców do uczestnictwa w zajęciach i spowodować rezygnację części z nich z udziału w programie.

W trzech z 11 badanych ośrodków osoby prowadzące oddziaływania korekcyjno-edukacyjne dla sprawców przemocy domowej nie posiadały przygotowania uprawniającego do realizacji takich zajęć[23]. Zawieranie umów z nimi tłumaczono trudnościami ze znalezieniem specjalistów. Brak fachowców był też powodem nieorganizowania zajęć przez część powiatów[24].

Wobec tego, realizacji programów podejmuje się część gmin niebędących miastami na prawach powiatu. Jednak z powodu ustawowego przypisania zadania powiatom[25] – nie mogą one aplikować o środki z budżetu państwa, więc ponoszą całkowite koszty ich realizacji. W ocenie NIK, gminy, które opracowały program, posiadają wykwalifikowaną kadrę, odpowiedni lokal i – co najważniejsze – sprawców chętnych do podęcia pracy nad sobą, powinny mieć możliwość ubiegania się o dotację z budżetu państwa. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie zbierało jednak danych na temat liczebności samorządów prowadzących takie zajęcia.

Przebieg i efekty oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych powinny być objęte monitoringiem i ewaluacją, prowadzonymi przez powiat lub podmioty, którym ten zlecił realizację zadań, a wyniki być wykorzystywane w pracach nad udoskonaleniem i upowszechnieniem dalszych metod działań[26]. Kontrola wykazała, że w siedmiu spośród 11 ośrodków nie miało to miejsca. Należy przy tym zaznaczyć, że ośrodki, które monitorowały losy uczestników

[22] Informacje uzyskane na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK w 23 powiatach nieprowadzących oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla sprawców przemocy w rodzinie.

[23] § 9 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 22.2.2011 r. w sprawie standardu podstawowych usług świadczonych przez specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie, kwalifikacji osób zatrudnionych w tych ośrodkach, szczegółowych kierunków prowadzenia oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych wobec osób stosujących przemoc w rodzinie oraz kwalifikacji osób prowadzących oddziaływania korekcyjno-edukacyjne. Dalej: rozporządzenia w sprawie standardu podstawowych usług. (Dz.U. nr 50, poz. 259).

[24] Informacje uzyskane na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK w 23 powiatach nieprowadzących oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla sprawców przemocy w rodzinie.

[25] Art. 6 ust. 4 pkt 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

[26] § 8 rozporządzenia w sprawie standardu podstawowych usług.

programów, miały też wiedzę o ich zachowaniu po ukończeniu programu i ewentualnym ponownym wszczęciu procedury NK. Pozostałe jednostki takich danych nie posiadały.

Monitorowanie sytuacji po zakończeniu procedury

Procedura NK może zostać zakończona: z powodu rozstrzygnięcia o braku zasadności podejmowania działań lub ustania przemocy i uzasadnionego przypuszczenia o zaprzestaniu dalszego jej stosowania oraz po zrealizowaniu indywidualnego planu pomocy[27]. W skontrolowanych jednostkach w latach 2012–2015 (I połowa) wszczęto ogółem 19 887 procedur NK, z których zakończono 13 457. W 30% przypadków (4039) procedurę zakończono z powodu rozstrzygnięcia o braku zasadności podejmowania działań, a 69% (9268) z powodu ustania przemocy. Dotychczas nie wypracowano jednolitego i precyzyjnego sposobu mierzenia skuteczności działań w tej dziedzinie, brakuje zatem wyznacznika efektywności. Kontrola ujawniła, że decyzje o zakończeniu procedury podejmowane były często wyłącznie na podstawie oświadczenia osoby krzywdzonej o zaprzestaniu przez sprawcę stosowania przemocy. W ocenie NIK nieokreślenie przesłanek, jakie powinny być brane pod uwagę przy zamknięciu procedury przez grupy robocze powoduje dużą uznaniowość decyzji o jej zakończeniu, co czasem może przekładać się na zbyt pochopne, w części przypadków, jej zakończenie.

Choć obowiązujące przepisy nie nakładają na członków zespołów i grup obowiązku monitorowania losów osób po zakończeniu procedury NK, to aż 15 ośrodków spośród 24 objętych kontrolą (62,5%), taki monitoring prowadziło. Należy przy tym zaznaczyć, że żaden z zespołów nie opracował procedury monitorowania, odbywało się to przy okazji innych działań, podczas wizyt w ośrodkach, spotkań w ramach grup wsparcia, czy korzystania z konsultacji psychologicznych lub pedagogicznych. Jest faktem, że osoby krzywdzone, w ramach procedury NK, zostały wyposażone w narzędzia natychmiastowego reagowania na ponowne przejawy przemocy oraz, że kiedy ta ustaje, nie ma też przesłanki dającej podstawę do ingerowania przedstawicieli zewnętrznych służb. Co prawda w jednostkach objętych kontrolą ponowne wszczęcie procedury nastąpiło tylko w przypadku 13% zamkniętych wcześniej NK (1750 z 13 457), lecz w ocenie NIK niski procent wznowień procedury nie musi świadczyć o wysokiej skuteczności działań służących osobom doświadczającym przemocy. Może on bowiem wynikać z braku wiary w ich skuteczność lub obawy przed reakcją sprawcy. Potwierdzeniem może być opinia jednej z uczestniczek przeprowadzonego przez NIK anonimowego badania ankietowego, która stwierdziła: „Niestety to tylko pogorszyło sprawę, bo sprawca zniknął akurat wtedy, gdy toczyło się postępowanie. Gdy tylko zamknięto Niebieską Kartę, ze względu na brak kontaktu z nim, wrócił i jest dwa razy gorzej

[27] § 18 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 13.9. 2011 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty" oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta" (Dz.U. nr 209 poz. 1245).

Ustalenia kontroli NIK

niż było. Teraz boję się znów zawiadomić o tym, bo wiem, że gdyby się dowiedział, że znów został podany, np. na policję, to tym razem, gdyby od razu nie został zabrany i nie zostałoby mu zabronione zbliżanie się, to wróciłby i podpaliłby nam dom albo nas zabił".

W ocenie NIK systematyczne upewnianie się o stanie bezpieczeństwa osób, wobec których zakończono już procedurę NK, przeprowadzane przez dzielnicowego lub pracownika socjalnego, niewątpliwie przyczyniłoby się do zwiększenia poczucia bezpieczeństwa osób doświadczających przemocy, a sama świadomość, że odpowiednie instytucje czuwają nad ich spokojem, dodawałaby im większej pewności siebie. Byłoby to szczególnie istotne w przypadku osób, których sytuacja na skutek realizacji procedury NK uległa pogorszeniu, a także dyscyplinujące dla sprawców przemocy.

Finansowanie działań

Nie można dokładnie określić wielkości środków ponoszonych na zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej, gdyż sprawozdania sporządzane przez samorządy nie pokazują rzeczywistej ich skali. Spośród 2479 gmin w Polsce, w 2012 r. rozdział przeznaczony do ewidencjonowania wydatków na przeciwdziałanie przemocy występował tylko w 1050 gminach (wydatkowano wówczas kwotę w wysokości 17 292,8 tys. zł), w 2013 r. w 1208 JST (kwota w wysokości 19 429,5 tys. zł), w 2014 r. w 1323 jednostkach (21 184,7 tys. zł), a 2015 r. wydatki w tym rozdziale zaplanowało 1538 gmin.

W latach 2012–2014 łączne wydatki na realizację tego rodzaju zadań przez jednostki objęte kontrolą, oszacowane specjalnie na potrzeby NIK, zaewidencjonowane w różnych rozdziałach klasyfikacji budżetowej, utrzymywały się na podobnym poziomie i wynosiły około 66 mln zł rocznie. O skali ich niedoszacowania w oficjalnej sprawozdawczości świadczy to, że wydatki tych jednostek zaewidencjonowane w rozdziale przeznaczonym do ujmowania wydatków na przeciwdziałanie przemocy (85205) wynosiły rocznie tylko około 3,5 mln zł.

Z danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej[28] wynika, że 2/3 sprawców przemocy domowej, w momencie popełniania czynu, znajdowało się pod wpływem alkoholu. W ocenie NIK fakt ten uzasadnia finansowanie zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy ze środków pochodzących z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Kontrola wykazała, że było tak tylko w połowie skontrolowanych jednostek, a nawet tam tylko częściowo zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie finansowano z pieniędzy uzyskanych za wydanie zezwoleń na sprzedaż alkoholu.

Z informacji uzyskanych od Państwowej Agencji Rozwiazywania Problemów Alkoholowych (PARPA) wynika, że kwoty pochodzące z tych opłat, przeznaczane przez gminy na działania związane

[28] Sprawozdanie z realizacji KPPPwR za 2014 r.

z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie od kilku lat były systematycznie zmniejszane. W 2012 r. jednostki samorządowe na ten cel przekazały 27 745,7 tys. zł (5% środków), w 2013 r. było to 26 358,9 tys. zł (5%), a w 2014 r. – 25 133,4 tys. zł, co stanowiło 4,6% tych środków. W ocenie PARPA jest to niezwykle mało.

Wnioski z kontroli

Liczba ujawnianych przypadków przemocy wzrasta, jednak nadal aż 3/4 osób krzywdzonych przez bliskich nie zwraca się o pomoc. Jednocześnie gminy mają problem z diagnozowaniem tego zjawiska na własnym terenie, przez co nie posiadają wystarczających możliwości wczesnego rozpoznawania zagrożeń oraz środowisk na nie narażonych.

W opinii NIK powinny zatem zostać wypracowane algorytmy dla poszczególnych służb pomagające w identyfikacji symptomów przemocy domowej.

Zdaniem NIK, powinna nastąpić zmiana procedury NK, przez włączenie do realizacji działań sprawców przemocy. Wiąże się to z pilną potrzebą zwiększenia uprawnień zespołów interdyscyplinarnych. Jednym ze skuteczniejszych sposobów wpływających na zmianę zachowań osób stosujących przemoc domową są oddziaływania korekcyjno-edukacyjne. Aby jednak odsetek sprawców uczestniczących w takich programach istotnie się zwiększył, ich realizacja powinna odbywać się w trybie ciągłym i otwartym, a możliwość ubiegania się o środki na ten cel powinny mieć także gminy.

NIK dostrzega potrzebę przeprowadzenia przez ministra właściwego do spraw pomocy społecznej – we współpracy z ekspertami – kompleksowej analizy obowiązującego stanu prawnego z punktu widzenia skuteczności niesienia pomocy osobom doświadczającym przemocy domowej. Chodzi przede wszystkim o:

1. Uelastycznienie procedury NK, aby wszczynanie etapu pomocowego możliwe było dopiero po zakończeniu etapu interwencji i upewnieniu się, że przemoc faktycznie występuje.
2. Usprawnienie realizacji procedury NK, w tym uregulowanie sytuacji, w której osoba podejrzana o stosowanie przemocy nie stawia się na posiedzenie grupy roboczej.
3. Zweryfikowanie obecnie obowiązujących wzorów formularzy NK-A, C, D, aby lepiej służyły realizacji celów, do jakich zostały opracowane.
4. Usprawnienie funkcjonowania zespołów i grup roboczych w szczególności przez: zapewnienie elastyczności ustalania składu grup i dostosowanie ich do realnych potrzeb osoby pokrzywdzonej, dookreślenie roli przewodniczącego zespołu interdyscyplinarnego oraz zasad realizacji zadań przez członków zespołów i grup roboczych. W ocenie NIK powinno nastąpić także dookreślenie warunków finansowych pracy członków tych gremiów.

NIK widzi także potrzebę współdziałania ministra właściwego do spraw pomocy społecznej z innymi resortami w zakresie:

1. Umożliwienia współpracy, mającej na celu wymianę informacji pomiędzy zespołami interdyscyplinarnymi a wymiarem sprawiedliwości i organami ścigania na temat podejmowanych przez nie działań wobec sprawców przemocy, z odpowiednim uwzględnieniem aspektu przetwarzania danych sensytywnych (we współpracy

z Ministrem Sprawiedliwości i Ministrem Spraw Wewnętrznych).
2. Wprowadzenia rozwiązań umożliwiających natychmiastowe odizolowanie osoby dopuszczającej się przemocy od osoby, wobec której przemoc jest stosowana, niezależnie od procedury karnej (we współpracy z Ministrem Sprawiedliwości i Ministrem Spraw Wewnętrznych).
3. Podjęcia działań na rzecz zwiększenia zaangażowania jednostek służby zdrowia w realizację działań wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (we współpracy z Ministrem Zdrowia).

Obowiązek stworzenia lokalnego systemu przeciwdziałania przemocy domowej spoczywa na samorządach gminnych, dlatego w ocenie Izby niezbędne jest podjęcie przez nie działań na rzecz rzetelnego diagnozowania tego zjawiska, a także opracowywania gminnych programów w sposób umożliwiający ich ocenę i ewaluację. Udzielanie pomocy osobom doświadczającym przemocy domowej będzie skuteczne, jeśli zostanie im zapewniony dostęp do poradnictwa specjalistycznego oraz bezpieczne schronienie.

Opracowanie i realizacja programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc należy do zadań powiatu z zakresu administracji rządowej. Zdaniem NIK powiaty muszą podjąć działania, mające na celu ich opracowywanie i realizację w sposób ciągły i otwarty, a także wyeliminować przypadki zatrudniania do ich obsługi osób nieposiadających odpowiednich kwalifikacji.

W ocenie NIK niezbędne jest wprowadzenie obowiązku okresowego monitorowania przez zespół interdyscyplinarny sytuacji osób, wobec których zakończenie procedury Niebieskie Karty nastąpiło z powodu ustania przemocy oraz zrealizowaniu indywidualnego planu pomocy. Taki monitoring niewątpliwie wpływałby na poprawę bezpieczeństwa osób dotkniętych tym zjawiskiem, a sprawców motywował do zmiany postępowania.

JOANNA CELIŃSKA
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny NIK

Słowa kluczowe: przemoc domowa, przeciwdziałanie przemocy, osoba doświadczająca przemocy, bezpieczeństwo osób, procedura Niebieska Karta

Key words: domestic violence, counteract violence, domestic violence victim, safe shelter for victims, Blue Card procedure

Bezpieczeństwo państwa i obywateli

Ochrona obiektów infrastruktury krytycznej

ANDRZEJ PANASIUK
SŁAWOMIR SIERAŃSKI

Na sprawne i bezpieczne funkcjonowanie państwa wpływa niezakłócone działanie różnorodnych systemów, między innymi zaopatrzenia w energię, wodę, rozwiniętych i szeroko dostępnych sieci telekomunikacyjnych, komputerowych oraz transportu, określanych mianem infrastruktury krytycznej (IK). Za jej prawidłowe działanie i reagowanie na ewentualne zagrożenia odpowiadają przede wszystkim właściciele i posiadacze obiektów oraz wojewodowie i samorządy. Najwyższa Izba Kontroli odkryła wiele nieprawidłowości w tym obszarze, między innymi to, że współpraca organów administracji z operatorami IK ograniczała się do incydentalnych kontaktów, a o zdarzeniach mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo infrastruktury krytycznej gminy dowiadywały się z mediów.

Infrastruktura krytyczna

Infrastruktura krytyczna[1] odgrywa kluczową rolę w funkcjonowaniu państwa i życiu jego obywateli. W wyniku zdarzeń spowodowanych siłami natury lub będących konsekwencją działań człowieka, IK może zostać zniszczona, uszkodzona, a jej działanie ulec zakłóceniu, co może zagrażać życiu i mieniu obywateli[2]. Równocześnie tego rodzaju wydarzenia negatywnie wpływają na rozwój gospodarczy państwa. Stąd też ochrona IK jest jednym z priorytetów. Istota zadań związanych z infrastrukturą krytyczną sprowadza się nie tylko do zapewnienia jej ochrony przed zagrożeniami, ale chodzi również o to, aby ewentualne

[1] Artykuł bazuje na wynikach kontroli NIK zakończonej w trzecim kwartale 2016 r. „Bezpieczeństwo obiektów infrastruktury krytycznej". Szczegółowe wyniki powyższej kontroli nie mogły zostać przedstawione w artykule, ponieważ treści zawarte w Informacji o wynikach kontroli stanowią informację niejawną.

[2] M. Zuber: *Infrastruktura krytyczna państwa jako obszaru potencjalnego oddziaływania terrorystycznego,* „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego" 2014, vol. 8, nr 2; Z. Zamiar: *Niektóre aspekty istoty i ochrony infrastruktury krytycznej,* K. Stec: *Wybrane prawne narzędzia ochrony infrastruktury krytycznej w Polsce,* „Bezpieczeństwo Narodowe" nr 19, III/2011; *Bezpieczeństwo infrastruktury krytycznej, wymiar teleinformatyczny,* Praca zbiorowa, Instytut Kościuszki, sierpień 2014 r. W ślad za powyżej wskazaną literaturą można wymienić następujące obszary zagrożeń dla IK: zagrożenia obszaru środowiskowego, obszaru technologicznego, zagrożenia obszaru danych i sieci, zagrożenia obszaru czynnika ludzkiego.

Ustalenia kontroli NIK

zakłócenia w funkcjonowaniu były możliwie krótkotrwałe, łatwe do usunięcia i nie wywoływały dodatkowych strat dla obywateli i gospodarki.

Definicja i kwestie dotyczące infrastruktury krytycznej zostały uregulowane w Polsce po raz pierwszy w ustawie z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym[3]. Wcześniej ta problematyka nie była objęta kompleksową regulacją ustawową. Poszczególne zagadnienia ujęto w różnych ustawach, przy czym najczęściej regulowały one postępowanie specjalistycznych służb, dotyczące zwalczania konkretnych zagrożeń[4]. Nie istniał natomiast system ochrony infrastruktury krytycznej, zapewniający kierowanie i koordynowanie działań antykryzysowych w przypadku różnych zagrożeń, występujących zarówno na obszarze całego państwa, jak i jego części. Jest to zatem pierwsze całościowe ujęcie tej kwestii w prawie polskim, zawierające m. in. określenie organów właściwych w sprawach ochrony IK oraz ich zadań i zasad funkcjonowania.

W myśl ustawy o zarządzaniu kryzysowym, infrastruktura krytyczna to systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców. IK obejmuje systemy:

a) zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa,
b) łączności,
c) sieci teleinformatycznych,
d) finansowe,
e) zaopatrzenia w żywność,
f) zaopatrzenia w wodę,
g) ochrony zdrowia,
h) transportowe,
i) ratownicze,
j) zapewniające ciągłość działania administracji publicznej,
k) produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym zdefiniowała również pojęcie ochrony infrastruktury krytycznej, która rozumiana jest jako wszelkie działania zmierzające do zapewnienia funkcjonalności, ciągłości jej działań i integralności, w celu zapobiegania zagrożeniom, ryzykom lub słabym punktom oraz ograniczenia i neutralizacji ich skutków, a także szybkiego odtworzenia tej infrastruktury na wypadek awarii, ataków lub innych zdarzeń zakłócających jej prawidłowe funkcjonowanie.

W ramach planowania cywilnego wymieniono zaś zadania polegające na przygotowaniu rozwiązań na wypadek zniszczenia

[3] Dz.U. z 2013 r. poz. 1166, ze zm.

[4] W Polsce dostrzegano konieczność ochrony niektórych składników infrastruktury państwa. Już w 1997 r. przyjęto ustawę o ochronie osób i mienia, w której wskazano obszary, obiekty, urządzenia i środki transportu, mające znaczenie dla obronności, gospodarki, bezpieczeństwa publicznego i innych ważnych interesów państwa, które miały być obowiązkowo chronione przez specjalne, uzbrojone formacje lub odpowiednie zabezpieczenie techniczne – patrz T. Szewczyk, M. Pyznar*: Ochrona Infrastruktury Krytycznej a zagrożenia asymetryczne*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego" nr 2/2010.

lub zakłócenia działania IK, służące zapewnieniu funkcjonowania i ewentualnie odtworzenia IK. Zadania te ustawa o zarządzaniu kryzysowym powierza administracji rządowej i samorządowej.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym nakłada na Radę Ministrów obowiązek przyjęcia, w drodze uchwały, Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (NPOIK)[5], który będzie służył:
– zapobieganiu zakłóceniom funkcjonowania IK;
– przygotowaniu na sytuacje kryzysowe mogące niekorzystnie wpłynąć na tę infrastrukturę;
– reagowaniu w sytuacjach zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania IK;
– odtworzeniu infrastruktury krytycznej.

Pierwszy Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej, przygotowany przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (RCB), został przyjęty uchwałą Rady Ministrów 26 marca 2013 r. Pierwszej aktualizacji RM dokonała 2 listopada 2015 r.

NPOIK wymienia pięć podstawowych metod ochrony infrastruktury krytycznej, to jest:
1. Ochronę fizyczną – zespół przedsięwzięć minimalizujących ryzyko zakłócenia jej funkcjonowania przez osoby, które znalazły się na terenie IK mimo braku stosownych uprawnień. Składają się na nią ochrona osób oraz ochrona mienia, a także przeciwdziałanie powstawaniu szkód i niedopuszczające do wstępu osób nieuprawnionych na teren chroniony.
2. Ochronę osobową – zespół przedsięwzięć i procedur mających na celu zmniejszenie ryzyka związanego z osobami, które przez uprawniony dostęp do obiektów, urządzeń, instalacji i usług IK mogą spowodować zakłócenia w jej funkcjonowaniu. Ochronę tę należy zatem powiązać z pracownikami oraz innymi osobami czasowo przebywającymi w obrębie infrastruktury krytycznej (usługodawcy, dostawcy, goście).
3. Ochronę techniczną, która obejmuje sprawy związane ze zgodnością budynków, urządzeń, instalacji i usług z obowiązującymi normami (np. budowlanymi), a także innymi przepisami (np. przeciwpożarowymi), co ma zagwarantować bezpieczne użytkowanie IK oraz zabezpieczenie techniczne obiektu, czyli wykorzystanie płotów, barier, systemów telewizji przemysłowej, systemów dostępowych itp. środków.
4. Ochronę teleinformatyczną – systemów i sieci teleinformatycznych, służących IK. Oznacza to również ochronę przed cyberprzestępstwami i cyberterroryzmem oraz skuteczne przeciwdziałanie tego typu incydentom.
5. Ochronę prawną – zespół przedsięwzięć mających na celu minimalizację ryzyka

[5] Celem NPOIK jest stworzenie warunków do poprawy bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej. NPOIK określa: a) narodowe priorytety, cele, wymagania oraz standardy, służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania IK; b) ministrów kierujących działami administracji rządowej i kierowników urzędów centralnych odpowiedzialnych za systemy wchodzące w skład IK, o których mowa w art. 3 pkt 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym; c) szczegółowe kryteria pozwalające wyodrębnić obiekty, instalacje, urządzenia i usługi wchodzące w skład systemów IK, biorąc pod uwagę ich znaczenie dla państwa i zaspokojenia potrzeb obywateli.

związanego z działalnością innych podmiotów gospodarczych, państwowych lub prywatnych, których aktywność może prowadzić do zakłócenia w funkcjonowaniu obiektów, urządzeń, instalacji i usług IK. Chodzi m.in. o możliwość kontroli i ewentualnego blokowania lub ograniczania decyzji zarządów do, na przykład, wrogiego przejęcia, fuzji, czy też sprzedaży niektórych elementów IK, której efektem mogą być zakłócenia w jej działaniu.

W załączniku nr 3 do NPOIK z 2013 r. określono kryteria pozwalające wyodrębnić obiekty, instalacje, urządzenia i usługi wchodzące w skład systemów IK[6]. Wraz z jednolitym wykazem infrastruktury krytycznej kryteria[7] te zostały opracowane i zaktualizowane przez RCB we współpracy z ministrami i kierownikami urzędów centralnych odpowiedzialnych za poszczególne systemy[8].

Zadania i obowiązki operatorów i organów administracji

Operatorzy infrastruktury krytycznej

Właściciele oraz posiadacze samoistni i zależni obiektów, instalacji lub urządzeń IK (zwani dalej operatorami IK) mają obowiązek ich ochrony, w szczególności przez przygotowanie i wdrażanie planów ochrony infrastruktury krytycznej. Przedmiotowe plany powinny zawierać m.in.: informacje na temat danego obiektu IK, charakterystykę zagrożeń oraz zasadnicze warianty działania w sytuacji wystąpienia kryzysów. Struktura planów oraz zasady tworzenia i uzgadniania ich treści, a także warunki i tryb uznania spełnienia obowiązku posiadania planu zostały określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej[9].

Operatorzy IK mają również obowiązek wyznaczyć, w terminie 30 dni od dnia otrzymania od dyrektora RCB informacji o ujęciu w wykazie ich obiektów, instalacji i urządzeń, osobę odpowiedzialną za utrzymywanie kontaktów z podmiotami właściwymi do ochrony infrastruktury krytycznej.

Ponadto, w przypadku podmiotów (spółek) prowadzących działalność w sektorze energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych, których mienie zostało ujawnione w jednolitym wykazie obiektów IK, odrębna ustawa[10]

---

[6] Dokument zawierający informacje niejawne, zgodnie z przepisami ustawy z 5.8.2010 r. o ochronie informacji niejawnych (t.j. Dz.U. z 2016 poz. 1167).

[7] Kryteria te podzielone są na dwie grupy:
– kryteria sektorowe (systemowe), charakteryzujące ilościowo lub podmiotowo parametry (funkcje) obiektu, urządzenia, instalacji lub usługi, których spełnienie może spowodować zaliczenie do elementów infrastruktury krytycznej. Kryteria te przedstawione są dla każdego z systemów IK;
– kryteria przekrojowe, opisujące parametry odnoszące się do skutków zniszczenia lub zaprzestania funkcjonowania obiektu, urządzenia, instalacji lub usługi. Patrz: T. Szewczyk, M. Pyznar: *Ochrona…* op.cit.

[8] 15.7.2015 r. jednolity wykaz obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład IK zawierał 665 pozycji, podzielonych na 11 systemów IK.

[9] Dz.U. nr 83 poz. 542, dalej zwane rozporządzeniem w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej.

[10] Ustawa z 18.3.2010 r. o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych (Dz.U. z 2010 r. nr 65 poz. 404), dalej zwana ustawą o szczególnych uprawnieniach Ministra SP.

wprowadziła dodatkowe obowiązki. W myśl przepisów ustawy o szczególnych uprawnieniach Ministra SP, zarząd spółki, której mienie zostało ujawnione w jednolitym wykazie obiektów IK, w porozumieniu z Ministrem SP oraz dyrektorem RCB, powołuje i odwołuje pełnomocnika do spraw ochrony infrastruktury krytycznej[11], przy czym powołanie następuje w terminie 30 dni od dnia otrzymania powiadomienia, o którym mowa w art. 4 ust. 2 ustawy o szczególnych uprawnieniach Ministra Skarbu Państwa.

Pełnomocnik ds. ochrony IK jest pracownikiem spółki monitorującym jej działalność, w zakresie określonym ustawą[12], odpowiedzialnym za utrzymywanie kontaktów z podmiotami właściwymi do ochrony infrastruktury krytycznej. Do jego zadań należy m.in. zapewnienie Ministrowi Skarbu Państwa informacji dotyczących dokonania przez organy spółki czynności prawnych, przygotowywanie dla zarządu oraz rady nadzorczej informacji o ochronie IK, zapewnienie zarządowi doradztwa dotyczącego istniejącej w spółce infrastruktury krytycznej, przekazywanie informacji o niej dyrektorowi RCB na jego wniosek oraz dostarczanie i odbieranie informacji o zagrożeniu infrastruktury we współpracy z dyrektorem RCB. Pełnomocnikowi przysługuje też prawo do uczestniczenia w posiedzeniach zarządu spółki z głosem doradczym czy też żądania od jej organów wszelkich dokumentów, informacji oraz wyjaśnień. Zarząd zobowiązany jest natomiast do przekazywania mu dokumentów lub informacji o podjęciu uchwały lub o dokonaniu przez organy spółki czynności prawnych w terminie 3 dni od dnia ich podjęcia lub dokonania. Ponadto powiadamia pełnomocnika o każdym planowanym posiedzeniu dotyczącym tych spraw.

Pełnomocnik sporządza dla zarządu spółki oraz rady nadzorczej raport o stanie ochrony IK. Odbywa się to co kwartał lub na żądanie zarządu bądź rady nadzorczej. Powinien on zawierać informacje odnoszące się do ochrony fizycznej, technicznej, prawnej, osobowej, teleinformatycznej oraz planów odbudowy i przywracania IK do funkcjonowania.

Raport jest przekazywany Ministrowi SP oraz dyrektorowi RCB. Jeżeli jest niepełny, nieścisły lub nie przedstawia dokładnie stanu faktycznego, pełnomocnik jest zobowiązany, na wezwanie Ministra SP lub dyrektora RCB, do uzupełnienia raportu we wskazanym zakresie i terminie.

---

[11] Dalej zwany pełnomocnikiem ds. ochrony IK.

[12] Minister właściwy do spraw Skarbu Państwa może wyrazić sprzeciw wobec podjętej przez zarząd spółki uchwały lub innej dokonanej przez zarząd spółki czynności prawnej, której przedmiotem jest rozporządzenie składnikami mienia, stanowiące rzeczywiste zagrożenie dla funkcjonowania, ciągłości działania oraz integralności infrastruktury krytycznej. Sprzeciwem może być również objęta uchwała organu spółki dotycząca: 1) rozwiązania spółki, 2) zmiany przeznaczenia lub zaniechania eksploatacji składnika mienia spółki, 3) zmiany przedmiotu przedsiębiorstwa spółki, 4) zbycia albo wydzierżawienia przedsiębiorstwa spółki lub jego zorganizowanej części oraz ustanowienia na nim ograniczonego prawa rzeczowego, 5) przyjęcia planu rzeczowo-finansowego, planu działalności inwestycyjnej lub wieloletniego planu strategicznego, 6) przeniesienia siedziby spółki za granicę – jeżeli wykonanie takiej uchwały stanowiłoby rzeczywiste zagrożenie dla funkcjonowania, ciągłości działania oraz integralności infrastruktury krytycznej.

Ustalenia kontroli NIK

Pełnomocnik ds. ochrony IK sporządza również sprawozdanie kwartalne z wykonanych obowiązków, które składa ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa oraz dyrektorowi RCB, a ponadto, w terminie 4 dni od dnia otrzymania dokumentów lub informacji o podjęciu uchwały lub o dokonaniu przez organy spółki czynności prawnych, przekazuje Ministrowi SP oraz dyrektorowi RCB pisemną informację w tej sprawie oraz stanowisko odnośnie do wniesienia sprzeciwu wraz z jego uzasadnieniem. Przekazywanie informacji oraz raportów, o których mowa powyżej następuje zgodnie z przepisami o ochronie informacji niejawnych (art. 6 ust. 7).

Przepisy ustawy o zarządzaniu kryzysowym stanowią także, że jeżeli dla obiektów, instalacji, urządzeń i usług IK istnieją tworzone na podstawie innych przepisów plany odpowiadające wymogom planu ochrony infrastruktury krytycznej, uznaje się, iż wymóg jego posiadania jest spełniony.

Organy jednostek samorządu terytorialnego

Zadaniem wojewody, starosty[13] i wójta[14] w sprawach zarządzania kryzysowego jest m.in. organizacja wykonywania zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej. Zostały one zdefiniowane w ustawie o zarządzaniu kryzysowym i są to: gromadzenie i przetwarzanie informacji dotyczących zagrożeń IK, opracowywanie i wdrażanie procedur na wypadek ich wystąpienia, odtwarzanie IK oraz współpraca między administracją publiczną a właścicielami oraz posiadaczami samoistnymi i zależnymi obiektów, instalacji lub urządzeń IK w celu jej ochrony.

W obszarze planowania cywilnego do zadań wojewody, starosty i wójta należy przygotowanie rozwiązań na wypadek zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania IK. Powinny uwzględniać zapewnienie działania i możliwości jej odtworzenia.

W ramach planowania cywilnego zadaniem wojewody, starosty i wójta jest opracowanie i przedkładanie do zatwierdzenia planu zarządzania kryzysowego (PZK), w którym znajdują się m.in. informacje o IK i rozwiązania dotyczące jej ochrony[15]. I tak:

- wojewoda kieruje je do ministra właściwego w sprawach administracji publicznej,
- starosta (prezydent) do wojewody,
- wójt (burmistrz, prezydent) do starosty.

Przygotowując plan zarządzania kryzysowego, wojewoda realizuje wytyczne do wojewódzkich PZK, określone w zarządzeniu nr 23 Ministra Administracji i Cyfryzacji z 13 grudnia 2013 r. w sprawie wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego[16]. Analogicznie starosta, przygotowując powiatowy PZK, wypełnia zalecenia wojewody, zaś wójt, w odniesieniu do gminnego PZK, realizuje zalecenia starosty.

---

[13] W miastach na prawach powiatu obowiązki starosty w tym zakresie realizuje prezydent.

[14] Dotyczy to również burmistrza lub prezydenta.

[15] W skład PZK wchodzi plan główny określający m.in. charakterystykę zagrożeń oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia, w tym dotyczących IK, oraz mapy ryzyka i zagrożeń oraz załączniki funkcjonalne określające m.in. procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym związane z ochroną IK, wykaz IK znajdujący się na terenie województwa/powiatu/gminy, priorytety w zakresie ochrony i odtwarzania IK.

[16] DzUrz MAiC z 2013 r. poz. 36.

Wojewodowie, jeżeli istnieje potrzeba wynikająca z wojewódzkiego PZK, są upoważnieni do przekazywania niezbędnej informacji o infrastrukturze krytycznej na terenie województwa właściwemu organowi administracji publicznej, z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym nie wymienia szczegółowych obowiązków w tej dziedzinie w odniesieniu do organów samorządu terytorialnego szczebla wojewódzkiego. Stwierdzono tylko, iż zarząd województwa uczestniczy w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym planowania cywilnego, wynikających z jego kompetencji.

Obowiązek podjęcia działań w zakresie zarządzania kryzysowego (w tym ochrony IK) spoczywa na organie właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego, który pierwszy otrzymał informację o wystąpieniu zagrożenia. O zaistniałym zdarzeniu niezwłocznie informuje on odpowiednio organy wyższego i niższego szczebla, przedstawiając jednocześnie swoją ocenę sytuacji oraz informację o zamierzonych działaniach.

Formacje specjalistyczne

Infrastruktura krytyczna należy często do obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie przez specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne lub odpowiednie zabezpieczenie techniczne, zgodnie z art. 5 ustawy z 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia[17]. Wojewodowie prowadzą ewidencję[18] tych, które znajdują się na terenie regionu. Kierownik jednostki, który bezpośrednio zarządza obszarami, obiektami i urządzeniami umieszczonymi we wspomnianej ewidencji albo upoważniona przez niego osoba, są obowiązani uzgadniać z właściwym terytorialnie komendantem wojewódzkim Policji plan ich ochrony[19]. Komendant bierze wówczas pod uwagę potencjalny stan zagrożenia jednostki oraz wymagania określone prawem. Odmowa uzgodnienia planu następuje w drodze decyzji administracyjnej.

Na podstawie ustawy o ochronie osób i mienia Komendant Główny Policji sprawuje nadzór nad działalnością specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych w zakresie zasad i sposobów realizacji zadań ochrony osób i mienia, sposobów użycia przez nie środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej, czy też posiadania przez pracowników ochrony niezbędnych kwalifikacji.

Operatorzy IK, na podstawie przepisów ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska[20], jako prowadzący zakład

[17] Dz.U. z 2014 r. poz. 1099, ze zm.
[18] Ewidencja ma charakter poufny.
[19] Plan ochrony powinien uwzględniać charakter produkcji lub rodzaj działalności jednostki, zawierać analizę stanu potencjalnych zagrożeń i aktualnego stanu bezpieczeństwa jednostki, podawać jego ocenę, zawierać dane dotyczące specjalistycznej uzbrojonej formacji ochronnej, a w tym: stan etatowy, rodzaj oraz ilość uzbrojenia i wyposażenia, sposób zabezpieczenia broni i amunicji, zawierać dane dotyczące rodzaju zabezpieczeń technicznych, zasady organizacji i wykonywania ochrony jednostki.
[20] Dz.U. z 2013 r. poz. 1232, ze zm.

Ustalenia kontroli NIK

o zwiększonym ryzyku lub zakład o dużym ryzyku, sporządzają program zapobiegania poważnym awariom przemysłowym, zwany dalej programem zapobiegania awariom. Rejestr zakładów, których aktywność może być przyczyną wystąpienia poważnej awarii, w tym zakładów o zwiększonym ryzyku i zakładów o dużym ryzyku prowadzi Inspekcja Ochrony Środowiska.

Prowadzący takie zakłady wdrażają program zapobiegania awariom za pomocą systemu zarządzania bezpieczeństwem, gwarantującego odpowiedni do zagrożeń poziom ochrony ludzi i środowiska, stanowiący element ogólnego systemu zarządzania zakładem. Program uwzględnia zagrożenia awariami przemysłowymi i złożoność organizacji w zakładzie. Zgodnie z przepisami Prawa ochrony środowiska powinien zawierać określenie prawdopodobieństwa wystąpienia awarii przemysłowej, zasady zapobiegania oraz zwalczania jej skutków, określenie sposobów ograniczenia jej efektów dla ludzi i środowiska, określenie częstotliwości przeprowadzania analiz programu zapobiegania awariom, służących ocenie jego aktualności i skuteczności.

Prowadzący zakład o dużym ryzyku jest obowiązany do opracowania raportu o bezpieczeństwie. Powinien wykazać, m.in. że: jest przygotowany do stosowania programu zapobiegania awariom i do zwalczania awarii przemysłowych; zostały przeanalizowane możliwości wystąpienia takiego zdarzenia i podjęto środki konieczne do zapobieżenia mu; zachowano zasady bezpieczeństwa oraz prawidłowego projektowania, wykonania i utrzymywania instalacji, w tym magazynów, urządzeń, z wyłączeniem środków transportu oraz infrastruktury, związanej z działaniem mogącym powodować ryzyko wystąpienia awarii oraz że został opracowany wewnętrzny plan operacyjno-ratowniczy, a komendantowi wojewódzkiemu Państwowej Straży Pożarnej dostarczono informacje do opracowania zewnętrznego planu operacyjno-ratowniczego.

Komendant, w drodze decyzji, po uzyskaniu opinii wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, zatwierdza lub odmawia zatwierdzenia raportu o bezpieczeństwie lub jego zmiany.

Ponadto – w celu zapobiegania, zwalczania i ograniczania skutków awarii przemysłowej – opracowuje się wewnętrzny plan operacyjno-ratowniczy. Zawiera on przede wszystkim spis przewidywanych działań zmierzających do ograniczeniu skutków awarii, propozycje metod i środków służących ochronie ludzi i środowiska, informację o występujących zagrożeniach, środkach zapobiegawczych i o działaniach, które będą podjęte w przypadku wystąpienia awarii; wskazuje sposoby usunięcia jej skutków i przywrócenia środowiska do stanu poprzedniego, a także sposoby zapobiegania transgranicznym skutkom awarii przemysłowej.

Komendant wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej opiniuje wewnętrzny plan operacyjno-ratowniczy lub jego zmiany.

Czynności kontrolno-rozpoznawcze, dotyczące przestrzegania przepisów o przeciwdziałaniu awarii przemysłowej, obejmujące wszystkie działania, w tym kontrole w terenie, kontrole zastosowanych w zakładzie środków, systemów i raportów oraz dokumentów stanowiących o działaniach następczych, a także działaniach niebędących kontrolą w terenie, prowadzi właściwy organ Państwowej Straży Pożarnej.

Należy też dodać, że zgodnie z przepisami ustawy z 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska[21], również jej organy dokonują kontroli co najmniej raz na 3 lata w zakładach o zwiększonym ryzyku, a co najmniej raz w roku w zakładach o dużym ryzyku.

Zadania z zakresu przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym, zgodnie z przepisami ustawy o zarządzaniu kryzysowym, są realizowane we współpracy z organami administracji rządowej właściwymi w tych sprawach, w szczególności z szefem ABW. Organy administracji publicznej, posiadacze samoistni i zależni obiektów, instalacji lub urządzeń IK są obowiązani niezwłocznie przekazywać mu informacje dotyczące zagrożeń o charakterze terrorystycznym dla tej infrastruktury krytycznej, w tym dla funkcjonowania systemów i sieci energetycznych, wodnokanalizacyjnych, ciepłowniczych oraz teleinformatycznych, istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, a także działań, które mogą prowadzić do zagrożenia życia lub zdrowia ludzi, mienia w znacznych rozmiarach, dziedzictwa narodowego lub środowiska. Szef ABW, w przypadku powzięcia takich informacji, może udzielać zaleceń organom i podmiotom zagrożonym tymi działaniami oraz przekazywać im niezbędne informacje służące przeciwdziałaniu niebezpieczeństwom (ust. 3). O podjętych działaniach informuje dyrektora RCB.

Kontrola NIK

W latach 2010–2012 Najwyższa Izba Kontroli prowadziła czynności kontrolne dotyczące szeroko pojętej ochrony ludności w obszarach zarządzania kryzysowego, obrony cywilnej, powiadamiania ratunkowego oraz systemu ratowniczo-gaśniczego. Badano m.in. przygotowanie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (NPOIK). Nie prowadzono natomiast kontroli, którą objęto by np. prawidłowość przygotowania i wdrażania planów ochrony infrastruktury krytycznej.

W latach 2015 i 2016 NIK sprawdziła prawidłowość zabezpieczenia obiektów IK, istotnych dla funkcjonowania państwa, a zatem czy organy administracji publicznej oraz podmioty odpowiedzialne za ochronę infrastruktury krytycznej rzetelnie realizują zadania określone przepisami prawa. Przyczyną podjęcia kontroli były też liczne doniesienia medialne o występowaniu awarii lub incydentów mogących stanowić zagrożenie dla obiektów IK w kraju. Badaniem objęto wybranych operatorów IK, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, wojewodów oraz jednostki samorządu terytorialnego szczebla powiatowego i gminnego. Ujawniono liczne nieprawidłowości, zarówno na etapie planowania, jak i wdrażania przez operatorów IK rozwiązań mających na celu skuteczną ochronę obiektów przed zagrożeniami[22]. Stwierdzono m.in., że mimo takiego obowiązku:

[21] Dz.U. z 2013 r. poz. 686, ze zm.

[22] Część ustaleń poczynionych w trakcie kontroli u operatorów IK stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 11 ust. 4 ustawy z 16.4.1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2003 r. nr 153 poz. 1503, ze zm.) W związku z tym NIK ma obowiązek chronić te tajemnice i nie może prze-

Ustalenia kontroli NIK

• nie obejmowano ochroną fizyczną wszystkich obiektów IK powiązanych ze sobą funkcjonalnie i niezbędnych do zapewnienia bezpiecznego działania infrastruktury;
• część terenów, na których znajdowały się obiekty IK nie była właściwie zabezpieczona przed wejściem osób nieuprawnionych, na wielu obszarach brakowało monitoringu wizyjnego,
• wejścia do niektórych obiektów nie spełniały norm bezpieczeństwa i nie były objęte systemem kontroli dostępu, a bramy wjazdowe nie zostały wyposażone w zapory zabezpieczające przed wtargnięciem,
• u większej części skontrolowanych podmiotów odpowiedzialnych za ochronę IK nie wprowadzono rozwiązań na wypadek wystąpienia sabotażu lub wyrządzenia szkód przez pracowników,
• we żadnym ze skontrolowanych podmiotów nie wyodrębniono personelu kluczowego ze względu na przestrzeganie zasad bezpieczeństwa IK,
• w znaczącej większości podmioty te nie określały też procedur umożliwiających sprawdzenie wybranego oferenta wykonującego usługi dla operatora IK pod kątem jakości usług, czy też zachowania poufności prowadzonych prac.

Ponadto wystąpiły przypadki niezrealizowania przez skontrolowane podmioty niektórych rekomendacji audytu sieci informatycznych, działających na potrzeby obiektów IK, nieopracowania kompleksowych regulacji wewnętrznych dotyczących bezpieczeństwa przemysłowego systemu teleinformatycznego oraz niezobowiązywania wykonawców do zachowania poufności uzyskanych informacji, mimo że podczas realizacji zadań mieli dostęp do kluczowych systemów służących do sterowania infrastrukturą krytyczną.

Brak odpowiednich zabezpieczeń m.in. w obszarach ochrony fizycznej czy osobowej skutkował wystąpieniem niebezpiecznych incydentów na terenach obiektów lub związanych z eksploatacją instalacji IK.

Przykładem może być zaginięcie dwóch dużych pojemników zawierających izotop promieniotwórczy Co-60. W przypadku ich zniszczenia i wydostania się substancji na zewnątrz, pojawiłoby się poważne zagrożenie dla życia i zdrowia osób przebywających w pobliżu. Przyczyną zaginięcia pojemników był brak nadzoru jednego z operatorów nad pracownikami firmy zewnętrznej, wykonującej usługi na terenie obiektu IK. Kolejnym incydentem było uszkodzenie połączenia transgranicznego – kabla prądu stałego o wysokim napięciu, łączącego Polskę z jednym z europejskich krajów, strategicznego z punktu widzenia zapewnienia dostaw energii elektrycznej oraz mającego wpływ na bezpieczeństwo energetyczne państwa. Nieprzygotowanie i niewdrożenie przez jednego z operatorów IK procedur kontroli transportów z surowcami energetycznymi przed ich wjazdem na teren obiektu spowodował zaś skierowanie na przekaźnik taśmowy, wraz z ładunkiem biomasy, niewybuchu

kazywać do wiadomości publicznej informacji technicznych, technologicznych, organizacyjnych lub innych posiadających wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności. W związku z powyższym, niektóre ustalenia kontroli nie mogą być przedstawione.

pocisku artyleryjskiego. Niewłaściwe zabezpieczenie techniczne (zbyt niskie ogrodzenie, brak monitoringu) było też przyczyną wejścia na teren innego obiektu przez osoby nieuprawnione i dokonania prowokacji, mającej na celu wykazanie, że brak odpowiednich zabezpieczeń pozwala zatruć ujęcia wody dla setek tysięcy obywateli.

Nieprawidłowości stwierdzono również na etapie opracowywania przez podmioty odpowiedzialne za ochronę IK jej planów (POIK). Polegały one na niezawieraniu w nich niektórych elementów wymaganych przepisami prawa, czy też niedotrzymywaniu terminów opracowania POIK.

Niepokojąca jest też niewłaściwa realizacja zadań z zakresu ochrony IK przez skontrolowanych wojewodów oraz jednostki samorządu terytorialnego. Stwierdzono bowiem wiele przypadków niewywiązywania się przez wojewodów z obowiązków przekazywania organom gmin informacji o znajdującej się na ich terenach infrastrukturze krytycznej.

W konsekwencji, w trzech objętych badaniem gminach, nie podjęto żadnych działań dotyczących ochrony IK, określonych w ustawie o zarządzaniu kryzysowym. Znacząca część starostów oraz wójtów nie gromadziła i nie przetwarzała informacji dotyczących zagrożeń, nie opracowywała i nie wdrażała procedur na wypadek ich wystąpienia oraz rozwiązań w sytuacji zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania IK. Często nie aktualizowano również powiatowych i gminnych planów zarządzania kryzysowego odnośnie do dostosowania ich zapisów do wymogów ochrony IK określonych w ustawie o zarządzaniu kryzysowym.

W badanym przez NIK okresie współpraca starostów i wójtów z operatorami IK ograniczała się do incydentalnych kontaktów w toku szkoleń, konferencji i ćwiczeń obrony cywilnej oraz zarządzania kryzysowego organizowanych przez wojewodów. O zdarzeniach mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo IK, starostwa i gminy dowiadywały się głównie ze środków masowego przekazu.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami sformułowano wnioski pokontrolne. Badane podmioty odpowiedzialne za infrastrukturę krytyczną oraz wojewodów i organy jednostek samorządu terytorialnego wezwano do usunięcia stwierdzonych uchybień i realizacji zadań związanych z ochroną IK zgodnie z przepisami prawa.

dr hab. **ANDRZEJ PANASIUK**
dyrektor Delegatury NIK w Warszawie,
profesor Uniwersytetu w Białymstoku,
SŁAWOMIR SIERAŃSKI
wicedyrektor Delegatury NIK w Warszawie

Słowa kluczowe: infastruktura krytyczna, ochrona obiektów, zapewnienie bezpieczeństwa państwa, bezpieczeństwo obywateli.

Key words: critical infrastructure, protection of critical infrastructure items, safety of the state, safety of the citizens

Wykorzystanie środków publicznych uzyskiwanych z umów dotacji

Ochrona przyrody i edukacja ekologiczna

KATARZYNA PAPIŃSKA

Działania przyczyniające się do zachowaniu dziedzictwa przyrodniczego dla przyszłych pokoleń służą realizacji zrównoważonego rozwoju, który w Polsce jest obowiązkiem wynikającym wprost z Konstytucji RP. Dlatego tak ważna jest edukacja ekologiczna dotycząca potrzeb środowiska. Kontrola przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli wykazała jednak, że system przyznawania dotacji na działania z nią związane oraz te dotyczące ochrony przyrody nastawiony był na maksymalne wykorzystanie środków europejskich i krajowych bez wystarczającej dbałości o jakość przygotowywanych projektów.

W Polsce, podobnie jak w innych krajach członkowskich UE, wprowadzono wiele mechanizmów finansowych umożliwiających dotowanie projektów dotyczących ochrony przyrody oraz edukacji ekologicznej. Każdego roku realizuje się setki takich projektów ze środków publicznych. Działania prowadzone są zarówno przez powołane w tym celu instytucje i organy państwowe, jak i inne jednostki, także organy samorządu terytorialnego i podmioty nienależące do sektora finansów publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli podjęła się sprawdzenia[1] czy środki publiczne, przekazane na podstawie umów dotacji na realizację projektów w zakresie ochrony przyrody i edukacji ekologicznej, zostały przez beneficjentów właściwie spożytkowane. Skontrolowano 20 podmiotów korzystających z dotacji, niebędących państwowymi jednostkami budżetowymi powołanymi w celu realizacji takich zadań. Wśród kontrolowanych beneficjentów było 17 organizacji pozarządowych, 2 jednostki samorządu terytorialnego oraz jedna szkoła wyższa.

Zbadano ogółem 60 projektów realizowanych przez te jednostki w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 22 lutego 2016 r.,

[1] Artykuł został opracowany na podstawie Informacji o wynikach kontroli *Wykorzystanie środków publicznych uzyskiwanych z umów dotacji na działania dotyczące ochrony przyrody i edukacji ekologicznej*, nr ewid. 38/2016/P/15/054/KSI, NIK, lipiec 2016 r.

z uwzględnieniem dokumentacji dotyczącej wcześniejszych działań mających związek z realizacją tych projektów.

Na realizację objętych analizą przedsięwzięć wydatkowano ogółem 169,5 mln zł[2], w tym 114,3 mln zł (67,4%) ze środków europejskich[3] i 45,3 mln zł (26,7%) z puli Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW). Pozostałe 5,9% stanowiły głównie środki wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (WFOŚiGW) oraz udział własny beneficjentów.

Dzięki realizacji niektórych dotowanych projektów osiągnięto wymierne efekty w postaci przywrócenia właściwego stanu cennym siedliskom przyrodniczym, poprawy warunków bytowania wybranym gatunkom chronionych roślin i zwierząt, objęcia ochroną wartościowych przyrodniczo terenów przy jednoczesnym stworzeniu dogodnych warunków dla turystyki i rekreacji oraz przeprowadzenia szeregu działań o charakterze edukacyjno-promocyjnym.

Za przykład może posłużyć realizacja projektu „Borowiackie Szlaki – kompleksowa redukcja presji turystycznej w Rezerwacie Biosfery Bory Tucholskie". Dzięki budowie punktów postojowych, miejsc parkingowych, wyznaczeniu i oznakowaniu szlaków turystycznych ograniczono niepożądaną penetrację przez turystów obszarów cennych przyrodniczo. Wykorzystując różnorodne metody i drogi przekazu zapewniono informację o udostępnionych zasobach i zasadach korzystania z nich w celu ochrony ekosystemu.

Realizacja projektów: „Wsparcie restytucji i ochrony ssaków bałtyckich w Polsce oraz Wsparcie ochrony zagrożonych siedlisk i gatunków Morza Bałtyckiego w rejonie Zatoki Gdańskiej", umożliwiła prowadzenie szeregu działań na rzecz wsparcia restytucji i ochrony fok i morświnów w Polsce, w tym utrzymania stada rozrodczego i młodych fok, utworzenia i prowadzenia ośrodka rehabilitacji na terenie Stacji Morskiej Instytutu Oceanografii.

W ramach pięciu projektów prowadzonych przez Polskie Towarzystwo Ochrony Ptaków (PTOP) wybudowano 146 urządzeń hydrologicznych (zastawek, progów, brodów, przepustów); wykopano osiem stawów dla żółwi błotnych i 97 oczek wodnych w rewirach orlika; odtworzono 595 ha łąk; wykoszono 254 ha szuwarów; wyznaczono 75 stref ochronnych i ustawiono 80 czatowni na żerowiskach orlików; opracowano plany ochrony dla trzech rezerwatów oraz przywrócono wypas krowy polskiej czerwonej i koników polskich na powierzchni 97 ha.

Niestety, w wyniku kontroli aż u 80% beneficjentów stwierdzono nieprawidłowości. Wystąpiły one w toku realizacji 52% badanych projektów.

Niektórzy beneficjenci sprawiali wrażenie jakby nie zdawali sobie w pełni sprawy,

[2] W całym okresie ich finansowania, do dnia zakończenia kontroli.
[3] Pochodzące z „Programu operacyjnego infrastruktura i środowisko" (PO IiŚ), z programu Life+, lub programów Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG).

że dysponują środkami publicznymi, do których stosowane są przepisy ustawy o finansach publicznych, a wydatki powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów oraz dający możliwość terminowej realizacji zadań.

W 40% kontrolowanych podmiotów ujawniono poważne nieprawidłowości związane z prowadzeniem ewidencji finansowo-księgowej, polegające między innymi na:

• Nieokreśleniu zasad ewidencjonowania kosztów ogólnych (w tym stałych) i kosztów zarządzania projektami, nieustaleniu kluczy podziału kosztów funkcjonowania biura i kosztów wynagrodzeń osób zaangażowanych w realizację poszczególnych projektów.

• Niezapewnieniu wymogu trwałości zapisom księgowym, określonego przepisami ustawy o rachunkowości. Miesięczne okresy sprawozdawcze zamykane były z opóźnieniem od kilku do kilkunastu miesięcy, a zapisy księgowe przez wiele miesięcy utrzymywane były w tak zwanym buforze.

• Nieprzestrzeganiu, określonego przepisami terminu zamknięcia ksiąg rachunkowych za dany rok obrotowy.

Na przykład w jednej z kontrolowanych jednostek w okresie od 28 października do 3 grudnia 2015 r., czyli w trakcie kontroli NIK, zostały zamknięte księgi rachunkowe poszczególnych lat obrotowych od 2005 r. do 2014 r. Efektem utrzymywania zapisów księgowych w tzw. „buforze" i niezamknięcia ksiąg rachunkowych było sporządzenie i przekazanie do KRS sprawozdania finansowego jednostki za 2013 r. na podstawie zapisów księgowych niespełniających wymogu trwałości.

• Prowadzeniu ewidencji finansowo-księgowej w sposób, który uniemożliwiał ustalenie kosztów/wydatków, poniesionych na poszczególne projekty, według źródeł ich finansowania, m.in. z budżetu środków europejskich, NFOŚiGW lub własnych.

• Niezgodnym z przepisami ustawy o rachunkowości dokonywaniu korekt zapisów na dowodach księgowych.

• Nieprzestrzeganiu postanowień zawartych umów cywilnoprawnych przy zatwierdzaniu faktur do wypłaty.

• Zatwierdzeniu do wypłaty faktury, pomimo braku dokumentów potwierdzających wykonanie zleconych prac.

W 35% kontrolowanych podmiotów, zastrzeżenia budził sposób wyłonienia wykonawców lub dostawców. Ujawniono przypadki:

• Niewłaściwego określenia przedmiotu zamówienia lub kryteriów stosowanych przy wyborze oferty.

• Wyboru wykonawców bez uprzedniego dokonania analizy rynku czy ofert, czym naruszono zasady równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości postępowań.

Na przykład w jednym z podmiotów na 386 umów zawartych z podwykonawcami, w przypadku 367 (95,1%) wybór podwykonawcy nie był poprzedzony przeprowadzeniem wyboru ofert.

• Braku dokumentów świadczących o rzetelnym oszacowaniu wartości zamówienia, co uniemożliwiało ocenę efektywności wydatkowania środków publicznych.

Pomimo że zgodnie z ustawą o finansach publicznych podmiot wnioskujący

o przyznanie środków na realizację wyodrębnionego zadania powinien przedstawić ofertę wykonania go zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji, gwarantującą efektywność, oszczędność i terminowość, w 35% kontrolowanych podmiotów brakowało kompletu dokumentów związanych z przygotowaniem wniosku, w tym podstaw szacowania wartości projektu zgłaszanego do dofinansowania. Tymczasem jest to pierwszy krok na etapie wnioskowania o dofinansowanie projektu.

Były przypadki, że beneficjenci na tym etapie nie posiadali wystarczającego rozeznania dotyczącego możliwości realizacji projektu w planowanym zakresie, w tym: występowania przedmiotu ochrony, którego dotyczy projekt, współdziałania innych podmiotów i zgody na prowadzenie działań na obszarze, do którego wnioskodawca nie ma uprawnień, co nie powinno być dopuszczalne.

Planując wykonanie projektu na „obcych gruntach", powinno się uprzednio pisemnie uzgodnić takie zamiary z podmiotami zarządzającymi tymi terenami. Brak takich uzgodnień może bowiem uniemożliwiać realizację zadania lub przyczynić się do ewentualnych opóźnień, a w konsekwencji do zwrotu części kwoty dofinansowania.

W związku z ujawnionymi nieprawidłowościami, w części spośród kontrolowanych podmiotów nie można było jednoznacznie ocenić czy środki publiczne, przeznaczone na realizację projektów, wydawano gospodarnie z zachowaniem zasady uzyskania najlepszych efektów przy danych nakładach finansowych.

Liczne błędy i nieścisłości występujące we wnioskach o płatności składanych przez beneficjentów powodowały, że końcowe rozliczanie zrealizowanych przedsięwzięć było procesem długotrwałym i następowało często po wielu miesiącach, a czasami w terminie dłuższym niż rok od zakończenia projektu.

Do rozliczenia niektórych działań, realizowanych w ramach projektów edukacyjnych, nie stosowano określonych umowami wskaźników. Beneficjent nie dokumentował ich osiągnięcia, a instytucja udzielająca dofinansowania nie wymagała przedstawienia.

Odnotowano też przypadki zmiany zakresu działań przewidzianych umową lub niepełnej realizacji zadań.

W jednym przypadku w koszty projektu wliczono zadanie nieprzewidziane harmonogramem, którego okres realizacji wykraczał 2,5 roku poza termin wykonania całego projektu.

W wyniku kontroli stwierdzono, że powszechnie stosowana była praktyka wielokrotnego aneksowania umów o dofinansowanie, w tym również po zakończeniu realizacji projektu. Aneksami zmieniano zakres prac, rezygnując z części projektowanych działań, zmieniano ich charakter i liczbę, terminy wykonania, wartość projektu, a nawet wskaźniki rezultatu.

- Termin zakończenia realizacji 34 (55%) spośród 60 projektów objętych analizą był aneksami wydłużony na okres od 3 miesięcy do 2 lat.
- Na 38 zakończonych projektów zmiany wartości wprowadzono aneksami w przypadku 25, to jest 66%.
- Były przypadki aneksowania najpierw zakresu określonych umową prac, w związku z powstałymi oszczędnościami, a następnie zwiększenia kosztów projektu.

Ustalenia kontroli NIK

Postępowanie takie może świadczyć o udzielaniu dofinansowania projektom przygotowanym bez należytej staranności i rozeznania możliwości ich realizacji.

Wprowadzanie zmian dotyczących wskaźników rezultatu projektu jest zjawiskiem szczególnie niepokojącym. Oczywiste wydaje się bowiem, że dofinansowanie powinny uzyskiwać takie projekty, które mogą przynieść określony efekt i korzyści, a są wymiarowane, między innymi, tak zwanymi wskaźnikami rezultatu.

Zmiana tych wskaźników w trakcie realizacji projektu sugeruje, że nie przynosi on zakładanych efektów.

Aneksowanie umów po zakończeniu realizacji projektu wskazywać może na dostosowywanie ich do terminów i zakresu zrealizowanych prac oraz uniemożliwia ocenę terminowości i kompletności wykonania określonych umowami działań.

Na podstawie wyników kontroli stwierdzono, że system przyznawania dotacji na działania dotyczące ochrony przyrody i edukacji ekologicznej nastawiony był raczej na maksymalną absorbcję środków europejskich i wydatkowanie, zgodnie z planem, środków krajowych, bez wystarczającej dbałości o jakość przygotowywanych projektów.

Badania kontrolne zdecydowanie wskazały, że konieczne jest aby instytucje decydujące o udzieleniu dofinansowania[4] wprowadziły dodatkowe mechanizmy weryfikacji wniosków o dofinansowanie projektów i nadzoru nad ich realizacją.

Przypomnieć tu warto, że NIK, w toku innych kontroli, zwracała już uwagę Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, że nierzetelnie przeprowadza kontrole formalno-rachunkowe dowodów księgowych przedkładanych przez beneficjentów w ramach rozliczenia umów pożyczek i dotacji.

W 2014 r. NFOŚiGW w odniesieniu do przedsięwzięć finansowanych ze środków krajowych odstąpił od obowiązku przedkładania przez beneficjentów poświadczonych kopii faktur i innych dowodów księgowych potwierdzających poniesione koszty i zastąpił go obowiązkiem przekładania jedynie zbiorczych zestawień dowodów księgowych. Jednak w ślad za tą decyzją nie wzmocniono stosownych mechanizmów kontroli zarządczej w celu zminimalizowania skutków ewentualnych nieprawidłowości.

W konsekwencji w 2014 r. NFOŚiGW wydatkował prawie 740 mln zł jedynie na podstawie wtórnych dokumentów rozliczeniowych (zestawień), bez jakiejkolwiek – choćby wyrywkowej – kontroli dokumentów źródłowych.

Wiceprezes Funduszu podczas posiedzenia sejmowej[5] Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa

[4] W przypadku projektów dotyczących ochrony przyrody i edukacji ekologicznej są to Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych będące instytucją wdrażającą w odniesieniu do komponentu V Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.

[5] Posiedzenie odbyło się 5.10.2016 r.

oraz senackiej[6] Komisji Środowiska, na których omawiane były wyniki niniejszej kontroli NIK, zobowiązał się do wdrożenia stosownych procedur i stwierdził, że wyniki tej kontroli są już wykorzystywane w toku rozpatrywania wniosków o dofinansowanie projektów. Podobne deklaracje złożyła przedstawicielka CKPŚ, obecna na posiedzeniu Senackiej Komisji Środowiska.

Należy więc mieć nadzieję, że w przyszłości wydawanie środków publicznych na działania dotyczące ochrony przyrody i edukacji ekologicznej będzie zgodne z wymogami prawa, a dofinansowanie uzyskają najbardziej wartościowe projekty przygotowane w sposób gwarantujący uzyskanie przewidywanych efektów.

dr **KATARZYNA PAPIŃSKA**
Departament Środowiska NIK

[6] Posiedzenie komisji senackiej odbyło się 20.9.2016 r.

Słowa kluczowe: ochrona przyrody, edukacja ekologiczna, umowy dotacji, środki publiczne, środowisko naturalne

Key words: environmental protection, ecological education, subsidy contracts, public funds, environment

Przestrzeganie ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych

Zarządzanie cmentarzami komunalnymi

RENATA DUDEK

Utrzymanie i zarządzanie cmentarzami komunalnymi stanowi zadanie własne gminy. Samorządy mają obowiązek decydowania o sposobie korzystania z obiektów i urządzeń nekropolii, wysokości cen i opłat za usługi, a także zapewnienia prawidłowego stanu sanitarnego i technicznego cmentarzy oraz finansowania wydatków na ich utrzymanie. W praktyce najczęściej obowiązki zarządcy i administratora sprawują zarządy spółek gminnych, zakłady budżetowe, znacznie rzadziej urzędy gmin lub przedsiębiorcy wybrani w trybie zamówień publicznych. Powierzenie większości zadań podmiotom zewnętrznym nie zwalnia jednak organów gmin z obowiązku nadzoru i kontroli, który – jak wynika z pierwszej koordynowanej kontroli Najwyższej Izby Kontroli – jest nieskuteczny. Jednym z problemów jest nieokreślenie przez ustawodawcę zakresu usług cmentarnych, co znacząco utrudnia rzetelne kalkulowanie opłat i sprzyja uznaniowości.

Wstęp

W Polsce istnieją cmentarze cywilne oraz cmentarze wojenne, stanowiące miejsce spoczynku żołnierzy. Cmentarze cywilne obejmują nekropolie wyznaniowe i komunalne.

Z danych uzyskanych przez Najwyższą Izbę Kontroli[1] wynika, że z łącznej liczby 15,5 tysiąca obecnie funkcjonujących w kraju obiektów cmentarnych, około 1880 to cmentarze komunalne[2]. Największą część stanowią cmentarze wyznaniowe, tak zwane parafialne.

W poszczególnych regionach kraju, z uwagi na uwarunkowania historyczno-kulturowe, rozmieszczenie cmentarzy komunalnych nie jest równomierne. Zdecydowanie najwięcej komunalnych

[1] Artykuł został opracowany na podstawie Informacji *Zarządzanie cmentarzami komunalnymi*, nr ewid.155/2016/P/087/LPO, Delegatura NIK w Poznaniu, październik 2016 r.

[2] W Polsce nie jest prowadzony centralny rejestr cmentarzy i podmiotów nimi zarządzających. W ramach przygotowań do kontroli, NIK pozyskała dane o liczbie cmentarzy komunalnych z wojewódzkich państwowych inspektoratów sanitarnych.

znajduje się w województwach: zachodniopomorskim (476), lubuskim (328) oraz dolnośląskim (277), a więc lokalizowane są one na terenach, które w przeszłości zamieszkiwała ludność wyznania protestanckiego.

Większość tamtejszych nekropolii kiedyś stanowiła własność Kościołów lub związków wyznaniowych, ale w drugiej połowie XX wieku. zostały skomunalizowane, a obecnie należą do samorządu gminnego. Sporo z tych niewielkich cmentarzy znajduje się w bliskiej od siebie odległości, często kilka jest zlokalizowanych w jednej miejscowości.

Najmniej cmentarzy komunalnych jest w województwach: świętokrzyskim (18), podlaskim (17) i łódzkim (12). Tam do tej pory dominują cmentarze wyznaniowe zarządzane przez władze Kościoła rzymskokatolickiego.

O założeniu lub rozszerzeniu cmentarza komunalnego decyduje rada gminy, na której terenie ma być założony lub rozszerzony. Zgodnie z ustawą, cmentarze komunalne zakłada się w zasadzie na terenie każdej gminy.

W miejscowościach, w których ich nie ma, zarząd cmentarza wyznaniowego jest obowiązany umożliwić pochowanie na tym cmentarzu, bez jakiejkolwiek dyskryminacji, osób zmarłych innego wyznania lub niewierzących.

Podstawowym aktem prawnym regulującym kwestie prowadzenia cmentarzy jest ustawa z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych[3], która stanowi, że utrzymanie nekropolii komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast, na których terenie są one położone. Nadzór nad przestrzeganiem przepisów ustawy oraz aktów wykonawczych sprawują wójtowie, (burmistrzowie, prezydenci) oraz w zakresie spraw sanitarnych właściwi miejscowo inspektorzy sanitarni oraz starostowie (prezydenci miast).

Organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego dotyczące zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Przepisy ustawy z 8 marca 1980 r. o samorządzie gminnym[4] dają podstawę do stanowienia przez radę gminy o zasadach i trybie korzystania z cmentarza gminnego będącego obiektem użyteczności publicznej.

Obowiązki zarządcy cmentarza w szczególności może wykonywać jednostka komunalna (zakład budżetowy bądź spółka prawa handlowego), przy czym jej działalność nie może wykraczać poza zakres zadań o charakterze użyteczności publicznej związanych z zarządzaniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych ustalonych przepisami ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

Organy jednostek samorządu terytorialnego mają również prawo przekazać zarządzanie i administrowanie cmentarzem przedsiębiorcy wybranemu w trybie zamówień publicznych.

[3] Dz.U. z 2015 r. poz. 2126.
[4] Dz.U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.

Samorządy są zobowiązane do zapewnienia usług publicznych wszystkim mieszkańcom. Dostępność może być ograniczona, na przykład ze względu na ustalenie wysokich opłat za usługi cmentarne, brak na terenie gminy miejsc grzebalnych na cmentarzu komunalnym przy jednoczesnym niepodejmowaniu przez organy gminy działań w celu rozwiązania problemu przez rozszerzenie granic lub budowę nowego cmentarza.

W związku z korzystaniem z mienia komunalnego gmina pobiera opłaty cmentarne (m.in. za miejsca pochówku) stanowiące jej dochody własne, podlegające rozliczeniu z budżetem gminy. Gminy są zobowiązane również do finansowania wydatków na utrzymanie nekropolii oraz zapewnienia prawidłowej realizacji zadania. Przekazanie części zadań podmiotowi zewnętrznemu nie zwalnia organu gminy z obowiązku nadzoru.

W celu uporządkowania przepisów dotyczących prowadzenia cmentarzy oraz dostosowania obowiązujących regulacji do współczesnych realiów i potrzeb, od wielu lat bezskutecznie podejmowano próby nowelizacji obowiązującej od 1959 r. ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Chodziło głównie o uwzględnienie zmian organizacyjno-prawnych w administracji publicznej. Dotychczas bezpośrednio sprawy zarządzania i utrzymania cmentarzy komunalnych nie były przedmiotem inicjatyw legislacyjnych.

Kontrole zarządzania cmentarzami komunalnymi

W 2015 r. Delegatura NIK w Poznaniu przeprowadziła kontrolę rozpoznawczą „Zarządzanie cmentarzami komunalnymi przez wybrane gminy województwa wielkopolskiego". W trzech spośród czterech kontrolowanych jednostek stwierdzono nieprawidłowości w sposobie finansowania zadania. Uzyskane wpływy z opłat cmentarnych podmioty zarządzające nekropolią przeznaczały na własną działalność, zamiast przekazywać je gminom na rachunek dochodów budżetowych.

W kontroli ustalono również, że cmentarzami komunalnymi zarządzał podmiot nieuprawniony[5]. Ponadto, stwierdzono nieskuteczny nadzór organów gmin nad wykonywaniem zadania przez zarządców cmentarza. Poza tym, w jednej z JST ujawniono, że zarządzała dwoma cmentarzami, w tym jednym położonym w sąsiadującej gminie, nie mając stosownego porozumienia międzygminnego. Na jednym z cmentarzy nie zapewniono należytego stanu technicznego obiektów. Charakter stwierdzonych nieprawidłowości ujawnił nierzetelne podejście organów wykonawczych do spraw związanych z zarządzaniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych oraz pozwolił założyć, iż stwierdzone zaniedbania dotyczą większości samorządów gminnych w kraju. Wyniki kontroli doraźnej umożliwiły zatem wyznaczenie obszarów kontroli planowej.

[5] Ustalenie dotyczy kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Miasta Poznania, gdzie organizacja systemu zarządzania cmentarzami komunalnymi nie była zgodna z obecnie obowiązującym stanem prawnym. Umowa na prowadzenie, zarządzanie i utrzymanie cmentarzy komunalnych zawarta 1.7.1992 r. ze spółdzielnią pracy „Universum" obowiązuje do końca czerwca 2017 r.

W I półroczu 2016 r. NIK przeprowadziła kontrolę koordynowaną „Zarządzanie cmentarzami komunalnymi”[6]. Jej celem była ocena prawidłowości wywiązywania się przez gminy z realizacji zadania własnego polegającego na zarządzaniu i utrzymaniu cmentarzy komunalnych. Cele szczegółowe dotyczyły oceny prawidłowości organizacji zadań związanych z zarządzaniem, prowadzeniem i utrzymaniem cmentarza komunalnego, ustalania, przyjmowania i rozliczania z budżetem gminy opłat za groby oraz wydatków związanych z utrzymaniem cmentarza komunalnego oraz skuteczności nadzoru i kontroli nad ich realizacją.

W jednostkach, którym organy gminy powierzyły prowadzenie cmentarzy komunalnych ocenie podlegała zaś prawidłowość wywiązywania się z obowiązków w tej dziedzinie.

Zapewnienie miejsc pochówku na cmentarzach komunalnych oraz – poza kilkoma wyjątkami – zadowalający stan techniczny i sanitarny skontrolowanych nekropolii pozwolił pozytywnie ocenić świadczenie usług komunalnych w kontrolowanym obszarze. Jednocześnie stwierdzono szereg nieprawidłowości o charakterze systemowym. Do ich powstania w głównej mierze przyczyniło się lekceważenie przez samorządy spraw związanych z prowadzeniem cmentarzy komunalnych. Zagadnienia związane z obszarem objętym badaniem nie były przedmiotem odrębnych kontroli pracowników urzędów gmin, audytu wewnętrznego oraz kontroli prowadzonych przez komisje rady gmin.

W praktyce nadzór polegał na sprawdzaniu porządku i czystości na cmentarzach komunalnych, a ten ważny zakres kontrolowanej działalności był prowadzony w zasadzie prawidłowo.

Przekazanie realizacji zadania spółce komunalnej, samorządowemu zakładowi budżetowemu, jednostce budżetowej, czy też przedsiębiorcy nie zwalnia organów gminy z ustawowego obowiązku określenia zasad korzystania z cmentarzy komunalnych oraz ustalenia i pobierania opłat za usługi cmentarne stanowiące dochody jednostki samorządu terytorialnego. Tymczasem w ponad 37% gmin wysokość opłat za miejsce pochówku, a także zasady korzystania z komunalnych nekropolii ustalały zarządzające cmentarzami podmioty zewnętrzne.

Nieprzestrzeganie reguł stanowienia prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej stanowi naruszenie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Ustalenie zaś stawek opłat przez organy nieuprawnione jest naruszeniem art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Niezastosowanie trybu ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności

[6] Kontrolę koordynowaną przez Delegaturę NIK w Poznaniu prowadzono 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). Czynności kontrolne przeprowadzono w województwach: łódzkim, dolnośląskim, podlaskim, świętokrzyskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim.

Ustalenia kontroli NIK

publicznej oraz za korzystanie z urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego świadczy o nieprzestrzeganiu trybu określonego w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej oraz zasad stanowienia aktów prawa miejscowego określonych w art. 40 ustawy o samorządzie gminnym.

Istotnym problemem stwierdzonym w kontroli było nieokreślenie przez ustawodawcę zakresu usług cmentarnych, co znacząco utrudnia rzetelne kalkulowanie tych opłat i sprzyja uznaniowości.

Jedyny przepis ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, który dotyczy tej kwestii to art. 7 ust. 2, w którym występuje pojęcie opłaty przewidzianej za pochowanie zwłok. Jednak ze względu na nieostrość tego pojęcia nie wiadomo, jakie koszty z tym związane mogą być uwzględnione przez gminę.

Z uwagi na stosowany w gminach niejednorodny sposób kalkulacji opłat, nie ma możliwości zestawienia i porównania stawek. Warto wskazać, że w kontrolowanych gminach opłata pobierana za okres 20 lat za grób podwójny wynosiła od 20 zł do aż 1980 zł.

Wbrew ustawowemu obowiązkowi organy wykonawcze 1/4 skontrolowanych gmin nie dochodziły od podmiotów zarządzających cmentarzami[7] rozliczania wpływów pochodzących z opłat za miejsca pochówku. W świetle przepisu art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. f i ust. 1 pkt 4 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[8] wpływy te stanowiły dochód gminy. Gminy nie mają więc swobody w dysponowaniu nimi w taki sposób, aby scedować na podmiot zarządzający cmentarzem uprawnienie do rozporządzania środkami pochodzącymi z opłat.

Powszechną praktyką było finansowanie z tego źródła wydatków i kosztów cmentarzy komunalnych. Warto podkreślić, że w praktyce organy gmin nie znały nawet kwot dochodów i wydatków związanych z prowadzeniem cmentarzy.

W toku kontroli nie stwierdzono przypadków niezapewnienia miejsc pochówku na cmentarzach komunalnych. Jednak nekropolie stale się zapełniają, na niektórych niedługo może zabraknąć miejsc. Przeszkodą w planowaniu inwestycji jest brak odpowiednich terenów spełniających warunki określone w przepisach prawnych.

Prezydenci dwóch kontrolowanych miast zarządzali utworzonymi w ostatnich latach cmentarzami komunalnymi, które ze względu na brak miejskich terenów spełniających określone warunki wybudowano poza ich granicami administracyjnymi.

Przepisy ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych nie przewidują możliwości lokalizacji nekropolii poza granicami gminy, której społeczności ma on służyć. Gminy w celu wywiązywania się z ustawowego obowiązku zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej

[7] Spółki komunalne i samorządowy zakład budżetowy.
[8] Dz.U. z 2016 poz. 198 ze zm.

były „zmuszone" zdecydować o lokalizacji cmentarza poza swoją właściwością miejscową, nabywając w sąsiednich samorządach na własność nieruchomości gruntowe pod budowę cmentarza.

Jednak, wobec braku porozumień z gminami, na terenie których obiekty te są położone, musiały realizować obowiązki zarządcy cmentarzy komunalnych zlokalizowanych poza własną gminą.

Należy dodać, że małe gminy, sąsiadujące z dużymi aglomeracjami, zwykle dysponują właściwymi terenami pod budowę cmentarzy, ale nie mają potrzeb w tym zakresie, gdyż same korzystają z miejscowych, głównie parafialnych. Z kolei, zawarcie porozumienia związane jest z partycypacją w kosztach budowy i utrzymania, co może znacząco obciążać budżety gmin.

Zdaniem NIK, uwzględniając poziom urbanizacji miast, obowiązujące regulacje ustawowe nie spełniają dobrze swojej funkcji.

Nieuregulowane pozostają nadal zasady zarządzania starymi cmentarzami, takimi, na których od wielu lat nie odbywają się pochówki. Jak ustalono, w jednej z gmin wiejskich, liczącej 8 tysięcy mieszkańców znajdowało się aż 21 cmentarzy komunalnych, w tym 13 starych objętych ochroną konserwatora zabytków. Nekropolie te w przeszłości były cmentarzami wyznaniowymi, a w ostatnich dziesięcioleciach, w drodze decyzji administracyjnych, zostały skomunalizowane.

Organy gminy mają ograniczone możliwości podejmowania działań w stosunku do starych cmentarzy wpisanych do rejestru zabytków. Nie są one w żaden sposób zabezpieczone, ani ogrodzone lub oznakowane, a same groby są zaniedbane i często zdewastowane. Ich stan stanowi zagrożenie dla przebywających tam osób. Samorządy nie dysponują dokumentacją dotyczącą poprzednich zarządców cmentarzy, ani też informacją, kiedy odbyły się ostatnie pochówki. Społeczność lokalna nie pielęgnuje tych miejsc. Jednak niezaprzeczalnie stanowią one część dziedzictwa kulturowego.

Uporządkowanie oraz doprowadzenie tych cmentarzy do stanu określonego w obowiązujących przepisach, czy też podjęcie działań w sprawie ich zamknięcia przekracza możliwości organizacyjne i finansowe małych gmin.

Stwierdzono, że do wielu nieprawidłowości przyczynił się nieskuteczny nadzór organów gmin.

O rażącym lekceważeniu obowiązków świadczy to, że w 1/3 skontrolowanych samorządów spółki gminne i gminne jednostki organizacyjne, równolegle z działalnością w sferze komunalnych usług cmentarnych, prowadziły działalność komercyjną w obszarze usług pogrzebowych. Obejmowała ona między innymi organizację ceremonii pogrzebowych, czynności związane z kopaniem i zasypywaniem grobów, sprzedaż trumien, urn i utensyliów pogrzebowych oraz załatwianie zasiłku pogrzebowego w zakładzie ubezpieczeń społecznych.

Przepisy ustawy o samorządzie gminnym oraz przepisy ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych nie zawierają regulacji dotyczących świadczenia usług pogrzebowych i nie zaliczają ich do sfery użyteczności publicznej. Wobec tego, stanowią one działalność wykraczającą poza zakres użyteczności publicznej i nie powinny być

Ustalenia kontroli NIK

realizowane przez spółkę z udziałem samorządu terytorialnego[9]. Nieprawidłowość ta stanowi naruszenie ograniczeń wynikających z przepisu art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej w związku z art. 9 ust. 2 i 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z przepisem art. 9 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, zadaniami użyteczności publicznej są zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1 tej ustawy, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Z kolei, w art. 1 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej postanowiono, że gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

O skrajnym braku nadzoru w realizacji przypisanych ustawowo zadań zarządców cmentarzy komunalnych w dwóch skontrolowanych gminach świadczy to, iż od wielu lat wszystkie czynności związane z prowadzeniem i utrzymaniem ich na własny rachunek bezumownie wykonywały tam odpowiednio osoba duchowna oraz osoba fizyczna.

O nieskutecznym nadzorze mówić można również w związku z nierzetelnie prowadzoną dokumentacją cmentarną. W ponad połowie skontrolowanych cmentarzy była ona niekompletna i nie spełniała wymogów określonych w aktach wykonawczych, a w dwóch gminach nie było w ogóle. Zaniedbania te utrudniają odnalezienie grobów przodków, przeprowadzenie ekshumacji, czy w przyszłości likwidację cmentarza.

Wnioski z kontroli

Dostrzegając pilną potrzebę zmiany przepisów ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, po kontroli NIK zwróciła się do Ministra Infrastruktury i Budownictwa o podjęcie następujących działań:

- wprowadzenie przepisu umożliwiającego lokalizację cmentarza komunalnego poza granicami gminy, której społeczności ma on służyć, z jednoczesnym uwzględnieniem przepisu określającego sposób podziału kompetencji w zakresie stanowienia prawa miejscowego oraz zarządzania nekropolią, w tym uprawnienia organów gminy, na terenie której cmentarz się znajduje oraz uprawnienia organów gminy, której cmentarz ma służyć;
- określenie katalogu opłat związanych z realizacją usług cmentarnych, zdefiniowanie pojęcia „usługi cmentarne" i odróżnienie ich od pojęcia komercyjnych „usług pogrzebowych";

[9] Usługi cmentarne przedmiotowo związane z utrzymaniem cmentarzy i zarządzaniem nimi w rozumieniu ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych obejmują takie działania, jak utrzymanie na cmentarzu ładu i porządku, urządzenie go według planu zagospodarowania, nadzór nad korzystaniem z cmentarza, w tym zakładaniem grobów, pochówkiem i ekshumacją, udostępnienie urządzeń cmentarza. Od „usług cmentarnych" należy odróżnić tzw. „usługi pogrzebowe", które mogą być świadczone przez inne niż komunalne podmioty uczestniczące w powszechnym obrocie gospodarczym (przedsiębiorstwa pogrzebowe).

• wprowadzenie systemowych rozwiązań zapewniających skuteczną ochronę i utrzymanie starych cmentarzy, na których od wielu lat nie odbywają się pochówki oraz uproszczonej procedury zamykania starych nekropolii, które nie posiadają szczególnych walorów historycznych.

Mając na uwadze systemowy charakter stwierdzonych nieprawidłowości, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, uzasadnione jest aktywne zaangażowanie organów gmin w sprawy zarządzania cmentarzami komunalnymi. Wyniki kontroli uzasadniają też konieczność podjęcia skutecznych działań przez wojewodów oraz regionalne izby obrachunkowe, w granicach ich ustawowych kompetencji nadzorczych nad jednostkami samorządu terytorialnego.

RENATA DUDEK
Delegatura NIK w Poznaniu

Słowa kluczowe: cmentarze komunalne, usługi cmentarne, ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych, zarządzanie nekropolią, zasiłek pogrzebowy

Key words: municipal cemeteries, cemetery maintenance, cemetery management, act on cemeteries and burial of the dead, funeral benefit

Sytuacja w kontrolowanych gminach

Zapobieganie bezdomności zwierząt

MAREK SKORUPSKI

W schroniskach przybywa zwierząt. Poprawiają się wprawdzie ich warunki bytowe, jednak wciąż niesatysfakcjonująca jest liczba adopcji, zwłaszcza w dużych placówkach, które niestety są coraz częściej wybierane przez gminy ze względu na niskie koszty utrzymania podopiecznych. Zapobieganie bezdomności wciąż nie jest priorytetem samorządów, choć tylko ono może prowadzić do zmniejszenia skali problemu.

„Zwierzę, jako istota żyjąca, zdolna do odczuwania cierpienia, nie jest rzeczą. Człowiek jest mu winien poszanowanie, ochronę i opiekę. Każde zwierzę wymaga humanitarnego traktowania." – te przepisy ustawy o ochronie zwierząt[1] określają odpowiedzialność człowieka za zwierzęta, które udomowił.

Dotychczasowe działania gmin

Gminy zobowiązane do zapewnienia zwierzętom bezdomnym opieki[2], podjęły w tym celu wiele działań. Zgodnie z przyjętymi na podstawie art. 11a ust. 1 uoz programami opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt, głównie zlecały ich odławianie i umieszczanie w schroniskach (lub – w przypadku braku możliwości zapewnienia takiego obiektu – w przytuliskach, tj. nieobjętych nadzorem weterynaryjnym miejscach przetrzymywania zwierząt), w których poszukiwano dla nich nowych właścicieli. Jednak – jak pokazują ustalenia przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2016 r. kontroli „Zapobieganie bezdomności zwierząt"[3] – działania te doprowadziły do wzrostu liczby bezdomnych zwierząt w schroniskach i przytuliskach oraz ponoszeniem na opiekę nad nimi coraz wyższych nakładów.

[1] Art. 1 ust. 1 i art. 5 tej ustawy, zwanej dalej uoz (Dz.U. z 2013 r. poz. 856, ze zm.).
[2] Zgodnie z art. 11 ust. 1 uoz.
[3] Artykuł opracowany na podstawie Informacji o wynikach kontroli: *Zapobieganie bezdomności zwierząt*, P/16/058, nr ewid.20/2015/P/15/001/LBI, czerwiec 2016 r. Kontrola koordynowana przez Delegaturę NIK w Białymstoku. Wcześniej Delegatura w Białymstoku koordynowała dwie inne kontrole dotyczące tej problematyki: w 2010 r. – P/10/124 *Przestrzeganie praw zwierząt* oraz w 2012 r. – P/12/193 *Wykonywanie zadań gmin dotyczących ochrony zwierząt*.

Niezapobieganie bezdomności

Zdecydowana większość skontrolowanych gmin (aż 9 z 11) nie prowadziło bowiem kompleksowych działań profilaktycznych, których celem było zapobieganie bezdomności zwierząt. Gminy nie skorzystały z przewidzianej w art. 11a ust. 3 uoz możliwości opracowania planu znakowania (czipowania) wszystkich zwierząt z ich terenu, co umożliwiłoby ich identyfikację. Realnych zachęt do przeprowadzania zabiegów kastracji lub sterylizacji zwierząt mających właścicieli nie wprowadziło zaś aż 7 gmin. Jako powody wskazywano: niezasadność angażowania się w nie tylko niektóre gmin (gdyż psy migrują między nimi), nieobligatoryjność wprowadzenia planu znakowania zwierząt, brak wystarczających środków, a także podstawy prawnej do dofinansowywania przez gminę działań wobec zwierząt posiadających właścicieli. Jednak zdaniem NIK, gminom zobowiązanym do zapobiegania bezdomności zwierząt nie można odmówić prawa decydowania o sposobie realizacji tego zadania.

Identyfikacji odłowionych zwierząt również po opuszczeniu przez nie schronisk nie zapewniło aż 10 badanych gmin. Cztery z nich bowiem w ogóle nie zleciły schroniskom trwałego znakowania, zaś w 6 nie wprowadzano danych zaczipowanych zwierząt do ogólnodostępnych baz. Mogło to otwierać pole do nadużyć, polegających na stawianiu gmin przed koniecznością kilkakrotnego ponoszenia nakładów na odłowienie tego samego zwierzęcia.

Cztery kontrolowane gminy nie zleciły także schroniskom kastracji lub sterylizacji zwierząt (choć zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 4 uoz jest to zadanie obowiązkowe) lub mimo zlecenia tych zabiegów nie wyegzekwowały ich wykonania. W rezultacie aż 10 schronisk, przytulisko oraz skontrolowane podmioty wyłapujące zwierzęta objęły obowiązkową kastracją lub sterylizacją mniej niż 30% zwierząt, które przebywały w nich w danym roku. Ponadto tylko 4 spośród gmin, które nie umieszczały bezdomnych kotów w schroniskach, prowadziły kastrację lub sterylizację w ich naturalnym środowisku. Było to zadanie nieobligatoryjne, ale mające istotny wpływ na profilaktykę bezdomności. W rezultacie, pomimo wprowadzenia od 2012 r.[4] obowiązku przygotowywania przez gminy programów oraz ich realizacji, nie udało się zmniejszyć liczby odławianych zwierząt. W 11 badanych gminach rocznie odławiano od 887 do 1058 zwierząt. W ciągu 4 lat wydatki na opiekę nad nimi wzrosły o 37% i stanowiły 94% kosztów poniesionych na realizację programów.

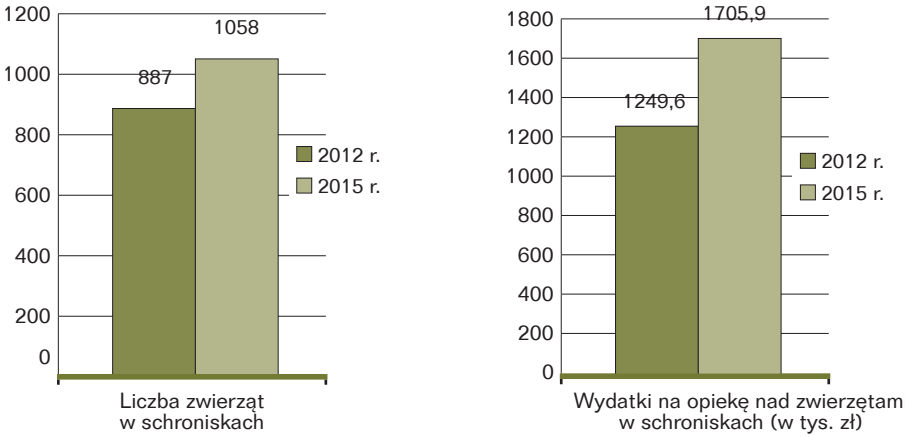
Najważniejsza profilaktyka

Odosobnionymi pozostają samorządy, w których przemyślane działania profilaktyczne przynoszą zauważalne efekty w postaci zmniejszenia zjawiska bezdomności zwierząt. Najlepszym przykładem jest gmina Suchy Las[5], gdzie po czterech latach konsekwentnych działań osiągnięto zarówno znaczący spadek liczby odłowionych

[4] Zgodnie z art. 1 pkt 9 ustawy z 16.9.2011 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. nr 230 poz. 1373).

[5] W województwie wielkopolskim.

Rysunek 1. **Liczba zwierząt w schroniskach i wielkość wydatków na opiekę nad nimi poniesionych przez badane gminy w latach 2012 i 2015**



Źródło: Opracowanie własne.

zwierząt (o 22%), jak i zmniejszenie wydatków na opiekę nad nimi (aż o 60%). Było to efektem zapewnienia dofinansowania kastracji lub sterylizacji zwierząt posiadających właścicieli oraz wprowadzenia czipowania wszystkich, a także rejestrowania ich w ogólnodostępnej internetowej bazie danych, dzięki czemu możliwe było występowanie do właścicieli o zwrot kosztów pobytu odłowionego zwierzęcia w schronisku i zapewnienia mu w tym czasie opieki weterynaryjnej. Kastrację lub sterylizację zwierząt mających właścicieli prowadziła też gmina Dobra. Innym przykładem dobrej praktyki było podjęcie przez Radę Miasta Łuków uchwały w sprawie zwolnień właścicieli z opłaty od posiadania psów poddanych sterylizacji i zaczipowanych oraz wpisanych do rejestru w urzędzie miasta.

Brak osiągnięć większości badanych gmin w rozwiązywaniu problemu bezdomności zwierząt w pełni uzasadnia sformułowane przez NIK najważniejsze wnioski pokontrolne: o wprowadzenie ustawowego obowiązku trwałego znakowania i rejestracji zwierząt w jednolitym, funkcjonującym w całym kraju systemie ewidencyjnym[6], jednoznaczne dopuszczenie prawnej możliwości częściowego lub całkowitego finansowania przez gminy kastracji lub sterylizacji zwierząt poza schroniskami (przy poszanowaniu praw ich właścicieli)[7] oraz wywiązywanie się

[6] Obecnie art. 11a ust. 3 uoz przewiduje możliwość podjęcia takiego działania tylko na poziomie gminy.
[7] Aktualnie art. 11a ust. 2 pkt 4 uoz zobowiązuje gminy do obligatoryjnej kastracji albo sterylizacji jedynie tych zwierząt w schronisku.

z obowiązku wykonywania tych zabiegów przez schroniska.

Niski wskaźnik adopcji

Skali zjawiska bezdomności zwierząt nie zmniejszyły też działania na rzecz adopcji. W umowach zawartych przez badane gminy zobowiązano wprawdzie schroniska do wywiązywania się z określonego w art. 11a ust. 2 pkt. 5 uoz obowiązku poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt, jednak z bardzo różnym skutkiem. Najniższy wskaźnik adopcji (11% - 15%) osiągnięto w dużych schroniskach. Niestety właśnie one były wybierane coraz częściej przez gminy, z uwagi na niższe koszty zapewnienia opieki (jeszcze tańsze byłoby zapobieganie, lecz nie jest to dla gmin priorytetem).

Oddawanie do adopcji nie leżało w interesie schronisk utrzymujących zwierzęta za dzienną stawkę pobytową, dzięki której jak najdłuższe ich przetrzymywanie stanowiło stałe źródło dochodu. W Ełku skutecznie przeciwdziałano takim praktykom przez zawieranie w umowach klauzul zobowiązujących schronisko do realizacji założonego poziomu adopcji, bez osiągnięcia którego zapłata za opiekę była aż o 40% niższa.

Lepsze warunki w schroniskach

W porównaniu do stanu stwierdzonego w kontroli NIK z 2012 r., nastąpiła poprawa warunków w schroniskach. W żadnym z obecnie kontrolowanych podmiotów nie stwierdzono takich, które można jednoznacznie określić jako złe. Z 13 schronisk, w 7 zapewniono warunki właściwe, szczególnie w obiektach nowo wybudowanych. W 6 schroniskach stwierdzono nieprawidłowości związane m.in. z brakiem wymaganych wybiegów, pomieszczeń, niewłaściwą ich lokalizacją (czym naruszono § 2 i § 5 rozporządzenia w sprawie wymagań weterynaryjnych dla schronisk[8]) lub niezapewnieniem zwierzętom ochrony przed zimnem (wbrew wymogowi art. 9 ust. 1 uoz). Powstawaniu nieprawidłowości sprzyjały nieprecyzyjne przepisy dotyczące standardów opieki, w tym m.in. wymagań dotyczących wybiegów czy minimalnej powierzchni przypadającej na jedno zwierzę w boksie lub kojcu. Trzy obiekty, z naruszeniem wymogu § 1 ust. 1 ww. rozporządzenia, były niewłaściwie zlokalizowane, w pobliżu siedzib ludzkich lub grzebowiska zwierząt.

Większość schronisk zapewniała zwierzętom właściwe warunki sanitarne i właściwą opiekę. Wyjątkiem były 3 podmioty, w których część boksów nie była regularnie sprzątana, również w 3 innych – wbrew wymogowi § 4 ust. 3 ww. rozporządzenia – okresowo nie zapewniono zwierzętom wody pitnej. Dobre warunki, jednak bez wybiegów dla zwierząt, stworzono również w skontrolowanym przytulisku.

Najwyższy standard opieki osiągnięto w nowych schroniskach wybudowanych przez gminy. W jednym z nich boksy dla zwierząt wyposażono np. w podgrzewaną podłogę i mechaniczną wentylację powietrza. Z oczywistych powodów towarzyszył

[8] Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 23.6.2004 r. (Dz.U. nr 158 poz. 1657).

Ustalenia kontroli NIK

temu wzrost kosztów utrzymania, które w schroniskach gminnych były ponad 4-krotnie wyższe niż w tych prowadzonych przez stowarzyszenia i przedsiębiorców. Nie jest to z pewnością tendencją oczekiwaną z uwagi na ograniczone możliwości budżetowe gmin. Przede wszystkim jednak schronisko, nawet najwygodniejsze, nigdy nie będzie dla zwierząt domem, jakiego potrzebują.

Przytuliska wciąż czynne

Nie wszystkie gminy zapewniają bezdomnym zwierzętom właściwą opiekę. Aż 5 z 11 kontrolowanych gmin powierzyło ją przytuliskom nieobjętym nadzorem Inspekcji Weterynaryjnej, tj. wbrew wynikającemu z art. 11 a ust. 2 pkt 1 uoz obowiązkowi umieszczania odłowionych zwierząt w schroniskach. Trzy miejsca przetrzymywania zwierząt stały się schroniskami objętymi nadzorem weterynaryjnym dopiero w czasie kontroli NIK. Wśród przyczyn niezapewnienia schronisk wymieniano brak ofert obiektów zlokalizowanych w pobliżu i niewystarczające środki na opiekę w placówkach oddalonych (z uwagi na wyższe koszty transportu). W 2 badanych gminach nie dołożono jednak należytej staranności, aby sprawdzić, czy wolnymi miejscami dysponują niektóre nieodległe schroniska.

Prowadzeniu przytulisk i punktów przetrzymywania zwierząt sprzyjało usankcjonowane przepisami niesprawowanie nadzoru nad takimi miejscami przez Inspekcję Weterynaryjną (bowiem zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt[9] podjęcie działalności nadzorowanej następuje po uprzednim jej zgłoszeniu), brak konieczności zapewnienia w nich warunków takich jak w schroniskach i nieokreślenie czasu pobytu zwierzęcia przed przewiezieniem go do schroniska. Stawiało to schroniska ponoszące koszty dostosowania się do wymagań weterynaryjnych w gorszej sytuacji ekonomicznej i utrudniało konkurowanie z przytuliskami, oferującymi niższe stawki za opiekę. Pomimo wniosku zgłoszonego już przez NIK w kontroli z 2010 r., nie zmieniły się zasady rejestrowania działalności schronisk. Zgodnie z art. 5 ust. 9 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt, nadal może zgłosić ją i rozpocząć każdy, nawet niespełniający elementarnych wymagań podmiot, a Inspekcja Weterynaryjna nie może odmówić bądź wstrzymać procesu rejestracji do czasu zweryfikowania warunków zapewnionych bezdomnym zwierzętom.

Brak zainteresowania odłowionymi zwierzętami

Większość gmin nie interesowała się odłowionymi zwierzętami. Aż 6 z 11 badanych gmin nie weryfikowało rzetelnie realizacji zadań przez podmioty, którym powierzyły odławianie lub opiekę nad nimi. Większość nie prowadziła tam kontroli wywiązywania się z obowiązku zapewnienia opieki w oferowanym standardzie (czy też prawidłowości rozliczeń finansowych). W rezultacie

[9] Ustawa z 11.3.2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2014 r. poz. 1539 ze zm.).

samorządy te nie miały wiedzy o losie odłowionych psów i kotów, niezbędnej do właściwego sprawowania opieki nad bezdomnymi zwierzętami.

Ewidencja zwierząt

Poprawie uległ sposób ewidencjonowania odłowionych zwierząt. Rejestry umożliwiające ich identyfikację – zawierające dane o miejscu wyłapania (pochodzeniu) zwierząt, ich pobycie w schronisku i wykonanych zabiegach weterynaryjnych – prowadziło 12 z 13 skontrolowanych schronisk. Tylko jedno nie zamieszczało w wykazie – wymaganych § 6 ust. 2 pkt 1 i 4 rozporządzenia w sprawie wymagań weterynaryjnych dla schronisk – danych umożliwiających identyfikację zwierzęcia oraz informacji o wykonanych zabiegach weterynaryjnych i szczepieniach części zwierząt. Wykazów przetrzymywanych lub wyłapywanych zwierząt nie prowadziło tylko skontrolowane przytulisko i oba skontrolowane podmioty odławiające bezdomne zwierzęta[10]. Należy jednak pamiętać, że taka ewidencja przestaje funkcjonować z chwilą adopcji – do której pobyt w schronisku powinien prowadzić. Tymczasem np. w jednym z kontrolowanych przytulisk trwale oznakowano tylko 5% przetrzymywanych tam psów.

Wyłapywanie bez zezwoleń

Wyłapywanie bezdomnych zwierząt zaplanowano wprawdzie w programach wszystkich gmin, jednak często bez wydania przez wójtów lub burmistrzów obowiązujących w tym zakresie zezwoleń (w drodze decyzji administracyjnej wskazanej w art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[11]), które potwierdzałyby spełnienie wymagań przez przedsiębiorców. Wyłapywanie bez zezwoleń prowadzono aż w 7 z 11 badanych gmin. Co więcej, rady aż 4 gmin w ogóle nie przyjęły uchwał określających takie wymogi. W jednej gminie sposobu wyłapywania nie uregulowano nawet przez zawarcie pisemnej umowy, a te podpisane przez 4 gminy, obarczone były wadami – głównie nieokreśleniem urządzeń i środków do wyłapywania oraz przewozu zwierząt, wbrew dyspozycji § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt[12]. Z kolei spośród 11 skontrolowanych schronisk zajmujących się wyłapywaniem zwierząt i 2 podmiotów je odławiających, tylko jedno schronisko miało uprawnienia do prowadzenia takich działań we wszystkich gminach, na terenie których prowadziło działalność. Pozostałe w większości gmin odławiały bez wymaganych zezwoleń.

Inwestycje i inne sposoby sprawowania opieki

Bezskuteczne poszukiwanie podmiotów zapewniających odpowiednią opiekę nad bezdomnymi zwierzętami, wobec niedostatku miejsc w legalnie działających

[10] Tj. podmioty na zlecenie gmin zajmujące się tylko odławianiem zwierząt, a następnie przekazywaniem ich do innych podmiotów, które miały zapewnić im opiekę.
[11] Ustawa z 13.9.1996 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 250, ze zm.).
[12] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 26.8.1998 r. (Dz.U. nr 116 poz. 753).

Ustawa kontroli NIK

schroniskach spowodowało wspólne inwestycje samorządów. W 2015 r. dwa objęte kontrolą NIK związki międzygminne wybudowały schroniska zapewniające opiekę nad bezdomnymi zwierzętami 23 gminom. Jedna z badanych gmin na podstawie porozumienia wybudowała schronisko dla wszystkich samorządów z terenu powiatu. Przypadek tego schroniska nie jest jednak jednoznacznie pozytywny. W latach 2013–2015 liczba kotów przekazanych do placówki wzrosła ponad 27-krotnie (z 5 do 136). Mogło to wynikać z powzięcia przez mieszkańców informacji o wybudowaniu nowego obiektu o dobrych standardach opieki. W ten sposób niedostateczne działania zapobiegawcze wygenerowały potrzebę poniesienia nakładów na dobrze wyposażone schronisko, a jego powstanie mogło przyczynić się do zwiększenia się liczby bezdomnych zwierząt.

Z kolei dwie gminy, w związku z brakiem możliwości zapewnienia odłowionym zwierzętom miejsca w już funkcjonujących placówkach, zastosowały rozwiązania niekonwencjonalne, choć naruszające określony w art. 11 ust. 3 uoz zakaz odławiania bezdomnych psów bez zabezpieczenia im miejsca w schronisku. W Łukowie uruchomiono miejski Punkt Tymczasowego Zatrzymania Zwierząt, zaś w gminie Siemiatycze opiekę nad częścią z nich powierzono bezpośrednio wolontariuszom ze Stowarzyszenia Miłośników Zwierząt „Psiemiatycze". W obu przypadkach trafiające tam zwierzęta uzyskały pomoc weterynaryjną i zostały przekazane do adopcji.

Co więcej, w gminie Siemiatycze dobry efekt osiągnięto przy poniesieniu nieporównywalnie niższych nakładów ze środków publicznych. Na zapewnienie opieki i doprowadzenie do adopcji 13 zwierząt gmina w 2015 r. wydatkowała 2,6 tys. zł. Dla porównania, rok wcześniej za odłowienie i umieszczenie w przytulisku 9 innych bezdomnych zwierząt, gmina wydatkowała ponad 21 tys. zł, przy czym było to miejsce nieobjęte nadzorem weterynaryjnym i oddalone od gminy o 120 km, co utrudniało odnalezienie dotychczasowych właścicieli. Jednocześnie w latach 2014–2015 wolontariusze z własnej inicjatywy i bez jakiegokolwiek dofinansowania ze środków publicznych zajęli się kolejnymi 40 psami – było ich więcej niż odłowionych w tym czasie na zlecenie gminy.

Podsumowanie

Działania ograniczające się głównie do wyłapywania i umieszczania zwierząt w schroniskach nie zapobiegają ich bezdomności ani nie rozwiązują problemu. Wyniki ostatniej kontroli NIK pokazują, że właściwym środkiem zaradczym jest wielokierunkowe zapobieganie, obejmujące trwałe znakowanie zwierząt (umożliwiające ich identyfikację), konsekwentną kastrację i sterylizację w schroniskach oraz zachęcanie do wykonywania tych zabiegów u zwierząt mających właścicieli. Stąd niezbędna jest realizacja dotyczących tego wniosków pokontrolnych. Z zadowoleniem należy więc przyjąć uchwalenie 15 listopada 2016 r. przez Sejm[13] przepisów umożliwiających

[13] Ustawą z 15.11. 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt (Dz.U. 2016 r. poz. 2102).

finansowanie przez gminy sterylizacji i otwarcie katalogu działań na rzecz przeciwdziałania bezdomności zwierząt. Po wdrożeniu wniosków NIK prowadzone adopcje pozwolą na zmniejszenie liczby podopiecznych w schroniskach. Z czasem powinno to skutkować spadkiem zapotrzebowania na kolejne placówki o coraz wyższych standardach. Gminy przestaną być wówczas zmuszane do ponoszenia coraz większych wydatków, które nie przekładają się na spadek liczby zwierząt bezdomnych. Problem ich bezdomności może zmarginalizować tylko kompleksowe i skuteczne zapobieganie mu.

MAREK SKORUPSKI
Delegatura NIK w Białymstoku

Słowa kluczowe: bezdomne zwierzęta, schroniska, ochrona zwierząt, zapobieganie bezdomności, pomoc weterynaryjna

Key words: stray animals, shelters, protection of animals, preventing stray animals, veterinary supervision

POZOSTAŁE KONTROLE NIK

Zimowa olimpiada

Kontrola „Wykorzystanie środków publicznych w związku z ubieganiem się przez miasto Kraków wspólnie z regionem tatrzańskim o przyznanie roli gospodarza Zimowych Igrzysk Olimpijskich i Paraolimpijskich w 2022 r." została podjęta z inicjatywy NIK. Ocenie poddano: rzetelność analiz finansowych i prawnych dotyczących możliwości zorganizowania igrzysk; dotacje celowe przyznane przez Ministra Sportu i Turystyki; realizację przez Kraków zadania publicznego związanego z ubieganiem się o przyznanie roli gospodarza olimpiady; wykorzystanie przez Stowarzyszenie Komitet Konkursowy Kraków 2022 środków publicznych. Postępowanie kontrolne obejmujące lata 2013–2015 przeprowadzono w trzech jednostkach: Ministerstwie Sportu i Turystyki, Urzędzie Miasta Krakowa oraz Stowarzyszeniu Komitet Konkursowy Kraków 2022.

Dorzecze górnej Wisły

Oceniono celowość, legalność i skuteczność realizacji Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły i działań podjętych w następstwie jego uchylenia. Zbadano m.in.: czy zadania zostały zrealizowane zgodnie z przyjętymi priorytetami i gospodarnie; czy uchylenie Programu nie spowodowało zaniechania lub spowolnienia działań na rzecz ochrony przeciwpowodziowej w regionie; czy zapewniono adekwatne do potrzeb mechanizmy koordynowania i finansowania tych działań. Kontrolę, która objęła lata 2011–2016 (I kwartał), przeprowadzono w Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej, Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie, Regionalnym Zarządzanie Gospodarki Wodnej w Krakowie oraz Małopolskim Zarządzie Melioracji i Urządzeń Wodnych w Krakowie.

Lotnisko w Rzeszowie

NIK zbadała, czy nakłady poniesione na infrastrukturę Portu Lotniczego „Rzeszów-Jasionka" przyczyniły się do pełnego wykorzystania jego potencjału. Kontrolerze ocenili także wykonanie zadań opisanych w dokumencie Strategia Rozwoju Województwa – Podkarpackie 2020. Kontrolą objęto: Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze", Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, Port Lotniczy „Rzeszów-Jasionka" Sp. z. o.o. Badanie dotyczyło okresu od 2012 r. do końca czerwca 2015 r.

Polska Grupa Zbrojeniowa

Przedmiotem analizy był proces tworzenia Polskiej Grupy Zbrojeniowej SA (PGZ). Oceniono jego przebieg oraz późniejszą działalność PGZ. Badaniami objęto okres od 1 stycznia 2012 r. do 18 sierpnia 2016 r. Skontrolowano Ministerstwo Skarbu Państwa, Ministerstwo Obrony Narodowej, Polską Grupę Zbrojeniową SA oraz Polski Holding Obronny sp. z o.o.

Jakość wody pitnej

Ocenie poddano działania podejmowane przez przedsiębiorstwa wodociągowe i urzędy gmin mające na celu utrzymanie należytej jakości wody pitnej, ujmowanej i podawanej do sieci wodociągowej. Kontrolę prowadzono w 30 jednostkach: 12 przedsiębiorstwach wodociągowych, 12 urzędach gmin i sześciu powiatowych stacjach sanitarno-epidemiologicznych. Analizowano działania podejmowane w okresie od 1 stycznia 2013 r. do

31 marca 2016 r. oraz wcześniejsze, jeśli miały wpływ na realizację badanych zadań, lub których efekty wystąpiły po 1 stycznia 2013 r.

Ograniczenie smogu

Zbadano działania organów państwa zmierzające do poprawy jakości powietrza przez eliminację niskiej emisji z kotłowni przydomowych i gminnych. Oceniono trzy sezony grzewcze: 2013/2014, 2014/2015 i 2015/2016, a także działania wcześniejsze, których skutki miały wpływ na realizację zadań z zakresu ochrony powietrza w kontrolowanym okresie. Badaniem objęto Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska (jednostkę mającą za zadanie kontrolę przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania i oceny stanu środowiska), Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz 9 gmin z województwa śląskiego.

Uzależnienie dzieci od gier i Internetu

Izba sprawdziła, czy właściwe instytucje prawidłowo i wystarczająco starają się zapobiegać e-uzależnieniu dzieci i młodzieży. Oceniono m.in.: działania dotyczące identyfikowania oraz eliminowania zagrożeń w zakresie e-uzależnienia; wykorzystanie środków z Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych na realizację programów Ministra Zdrowia przeciwdziałających e-uzależnieniu; uwzględnienie przez szkoły w programach profilaktycznych i wychowawczych tego problemu; realizowanie działalności edukacyjnej i diagnostycznej. Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Zdrowia, Ministerstwie Edukacji Narodowej, Krajowym Biurze ds. Przeciwdziałania Narkomanii, 10 publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych, 10 szkołach podstawowych i gimnazjach oraz 10 ośrodkach profilaktyki/terapii uzależnień z tych województw. W ministerstwach, KBdPN i ośrodkach profilaktyki/terapii zbadano okres od 1 stycznia 2013 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, zaś w szkołach i poradniach psychologiczno-pedagogicznych – lata szkolne 2013/2014, 2014/2015 i 2015/2016.

Aktywizacja zawodowa

Sprawdzono skuteczność aktywizacji zawodowej pracowników instytucji sektora oświaty w latach 2013–2015. Izba przeprowadziła badanie w 18 jednostkach: Ministerstwie Rozwoju, czterech instytucjach odpowiedzialnych za wybór projektów konkursowych (trzy wojewódzkie urzędy pracy oraz urząd marszałkowski), czterech jednostkach realizujących projekty systemowe (trzy wojewódzkie i jeden powiatowy urząd pracy), a także u dziewięciu beneficjentów realizujących projekty konkursowe. Kontrola, która dotyczyła lat 2013–2016 (I półrocze), objęła województwa: śląskie, lubelskie, dolnośląskie, podlaskie, kujawsko-pomorskie, wielkopolskie, podkarpackie.

Dorzecze Odry

Kontrolerzy NIK po raz ósmy sprawdzili realizację Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry. Oceniono zadania zaplanowane do wykonania w 2015 r. oraz prawidłowość i rzetelność sprawozdania finansowego. Badaniem objęto sześć jednostek: Biuro Koordynacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry i Wisły we Wrocławiu, Dolnośląski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych we Wrocławiu, oddziały Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu i Gliwicach, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej w Warszawie, Urząd Gminy Lubomia.

Straże łowiecka i rybacka

NIK zbadała, czy Państwowa Straż Łowiecka i Państwowa Straż Rybacka w województwie dolnośląskim prawidłowo realizowały przypisane im zadania. Oceniono także nadzór Wojewody Dolnośląskiego nad tymi jednostkami. Kontrola została przeprowadzona w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu, w ramach którego działa Państwowa Straż Łowiecka oraz w Komendzie Wojewódzkiej Państwowej Straży Rybackiej we Wrocławiu. Postępowanie dotyczyło lat 2013–2016.

Inwestycje kolejowe

Przedmiotem kontroli było przygotowanie i realizacja Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych (WPIK). W szczególności oceniono: działania ministra właściwego do spraw transportu dotyczące przygotowania WPIK; monitoring procesu inwestycyjnego i prawidłowość wydawania środków finansowych przez Centrum Unijnych Projektów Transportowych; przygotowanie organizacyjne PKP PLK SA do realizacji zadań objętych WPIK. Badanie dotyczyło lat 2011–2015 (I półrocze).

Uzdrowiska

Sprawdzono, czy gminy posiadające status uzdrowiska spełniają wymogi dla nich określone. Kontrolerzy ocenili: przestrzeganie w strefach ochrony uzdrowiskowej zakazów określonych w art. 38a ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym; realizację przez gminy zadań własnych związanych z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowiska; sprawowanie przez Ministra Zdrowia i wojewodów nadzoru nad lecznictwem uzdrowiskowym. Kontrolę obejmującą lata 2014–2016 przeprowadzono w Ministerstwie Zdrowia, trzech urzędach wojewódzkich i ośmiu urzędach gmin.

Inicjatywa JASPERS

JASPERS to program pomocy technicznej. Zapewnia wsparcie konieczne do przygotowania projektów, które będą współfinansowane z funduszy UE. Izba zbadała, czy skorzystanie z tej pomocy przez polskie urzędy wpłynęło na jakość wniosków o dofinansowanie, a tym samym lepsze wykorzystanie unijnych funduszy, oraz na wzrost kompetencji, wiedzy oraz doświadczenia naszych urzędników. Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Rozwoju, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie, Urzędzie Miasta Stołecznego Warszawy, Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego, Urzędzie Miasta Poznania, Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego oraz Urzędzie Miasta Krakowa. Badaniami objęto lata 2007–2016 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych).

Przejazdy kolejowo-drogowe

NIK oceniła działania zarządców infrastruktury kolejowej i drogowej oraz organów administracji publicznej mające zapewnić bezpieczeństwo na przejazdach kolejowo-drogowych i przejściach przez tory. Badanie, które dotyczyło okresu 2015–2016 (I półrocze), przeprowadzono m.in. w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa, Urzędzie Transportu Kolejowego, Polskich Kolejach Państwowych, Warszawskiej Kolei Dojazdowej, wybranych urzędach gmin, starostwach i powiatowych zarządach dróg. **(red.)**

„Informacje o wynikach kontroli", przekazane do publikacji w grudniu 2016 i styczniu 2017 r., <www.nik.gov.pl>.

Współpraca międzynarodowa

Wizyta w Najwyższej Izbie Kontroli

Perspektywy współpracy NIK i ETO

Prezes Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO) – Klaus-Heiner Lehne wraz z polskim członkiem Trybunału – Januszem Wojciechowskim złożyli wizytę w Najwyższej Izbie Kontroli. Tematem rozmów był rozwój współpracy NIK i ETO oraz nowe tendencje w działalności Trybunału. Oprócz dyskusji z kierownictwem Izby zorganizowano spotkanie z udziałem dyrektorów jednostek NIK i radców prezesa oraz wspólną konferencję prasową. Ponadto członkowie delegacji ETO zostali przyjęci przez Prezydenta RP Andrzeja Dudę, spotkali się też z wiceministrem rozwoju, pełnomocnikiem Prezesa Rady Ministrów ds. funduszy europejskich i rozwoju regionalnego Jerzym Kwiecińskim.

JACEK MAZUR

Wizyta Klausa-Heinera Lehnego,10 lutego 2017 r., była pierwszą w państwie członkowskim w ramach współpracy dwustronnej po jego wyborze na nowego prezesa ETO[1].

Omawiając dotychczasową współpracę, wskazano między innymi, że:

[1] G. Haber: *Nowy prezes Europejskiego Trybunału Obrachunkowego*, „Kontrola Państwowa" nr 5/2016.

• w ostatnich trzech latach kontrolerzy NIK i Trybunału dwukrotnie, na podstawie podpisanych porozumień, blisko współdziałając kontrolowali wybrane wspólnie obszary (zwalczanie chorób odzwierzęcych, funkcjonowanie instrumentu Jaspers); w NIK obie te kontrole były koordynowane przez Delegaturę w Krakowie;
• ETO wykorzystał wyniki analiz i ocen NIK w sprawozdaniu dotyczącym wykonania budżetu UE za 2014 r.: kontrolerzy Departamentu Administracji Publicznej (przy pomocy zewnętrznego eksperta) ocenili spójność Strategii Europa 2020, umów partnerstwa i programów operacyjnych na lata 2014–2020; a także zbadali, czy w umowach partnerstwa i programach operacyjnych na lata 2014–2020 położono odpowiedni nacisk na wyniki;
• kontrolerzy NIK asystują w znacznej większości kontroli Trybunału na terenie Polski (w 2016 r. ETO przeprowadził u nas 17 kontroli; 13 z udziałem kontrolerów NIK);
• niemal co roku odbywają się w NIK szkolenia na temat metodyki kontroli Trybunału, w czasie których wykładowcami są pochodzący z Polski kontrolerzy ETO;
• zwyczajowo w grudniu każdego roku polski członek Trybunału prezentuje sprawozdanie roczne ETO na spotkaniu z udziałem członków kierownictwa Najwyższej Izby Kontroli, dyrektorów i radców prezesa;
• NIK i ETO na bieżąco wymieniają informacje o swojej działalności i utrzymują robocze kontakty.

Możliwości i uwarunkowania

Rozpatrując potencjalne tematy przyszłej współpracy odnotowano, że plan kontroli Trybunału na rok 2017 obejmuje kwestie, które są interesujące dla NIK, a przez to mogą stać się przedmiotem współdziałania. Dotyczy to zwłaszcza jakości powietrza i dobrostanu zwierząt[2]. Obie te kontrole będą nadzorowane przez polskiego członka Trybunału.

Obszarem, w którym NIK i ETO mogą szczególnie współpracować, jest równoległa kontrola jakości powietrza, prowadzona pod egidą EUROSAI. Jej celem będzie ocena skuteczności i efektywności działań podejmowanych przez władze poszczególnych państw. Chodzi o temat niezwykle ważny, bowiem od pewnego czasu zanieczyszczenie powietrza jest bardzo często źródłem chorób. Według danych Europejskiej Agencji Środowiska, z tego powodu w Europie rocznie odnotowuje się 476 tys. przedwczesnych zgonów, z czego 436 tys. na terenie UE, w tym prawie 50 tys. w Polsce. Stężenie szkodliwych substancji należy w naszym kraju do najwyższych w Europie, np. w rankingu najbardziej zanieczyszczonych europejskich miast w pierwszej dziesiątce aż sześć stanowiły miasta polskie (Kraków, Nowy Sącz, Zabrze, Gliwice, Sosnowiec, Katowice). NIK od lat 90.

[2] *Program prac kontrolerów UE na 2017 r. – priorytety w ramach kontroli i planowane sprawozdania* (na stronie ETO <http://www.eca.europa.eu/pl/Pages/NewsItem.aspx?nid=7850>; tamże odesłanie do pełnego tekstu planu kontroli ETO w 2017 r. w języku angielskim, francuskim i niemieckim).

prowadzi badania tej problematyki[3], m.in. w 2014 r. delegatura w Krakowie przeprowadziła ogólnopolską kontrolę, która umożliwiła ocenę problemu i sformułowanie generalnych wniosków, w tym co do zmiany prawa[4]; w 2016 r. delegatura w Katowicach badała eliminację niskiej emisji z kotłowni przydomowych i gminnych w województwie śląskim[5], zaś delegatura w Szczecinie – prowadziła kontrolę statusu uzdrowisk[6]. Zgodnie z planem kontroli NIK na 2017 r., delegatura w Krakowie ma sprawdzić realizację wniosków Izby oraz ocenić stan działań na rzecz ochrony powietrza w Polsce.

Jak poinformował Janusz Wojciechowski, w 2017 r. ETO zamierza sprawdzić efektywność unijnych sposobów walki ze złą jakością powietrza oraz zbadać skuteczność wydawania przeznaczonych na ten cel pieniędzy (ponad 2 mld euro w ramach działu „jakość powietrza"). Oprócz kontroli w Komisji, Trybunał zamierza przeprowadzić kontrolę w kilku państwach, w tym w Polsce. W dyskusji postawiono pytanie o możliwość koordynacji prac kontrolnych NIK i ETO w tym obszarze. Jak wiadomo, obie instytucje są równolegle uprawnione do kontroli zarządzania i wykorzystania środków UE przez polskie władze, administracje, beneficjentów itd. Nie ma przy tym przepisów prawa (ani polskiego, ani unijnego), które by określały tryb współpracy i skutki prawne podjęcia wspólnych lub skoordynowanych działań. Wynika stąd potrzeba szczegółowych uzgodnień, jeśli współpraca ma być efektywna.

Chyba nigdy nie zdarza się, aby NIK i ETO w tym samym roku kontrolowały te same jednostki w ramach tego samego tematu, lecz taka sytuacja może mieć miejsce właśnie w związku z kontrolą jakości powietrza. Prezesi uzgodnili, że obie instytucje będą poszukiwać sposobu wykorzystania tej szansy, uwzględniając uwarunkowania prawne i organizacyjne. Sprawa nie jest prosta i wymaga szczegółowej analizy, bowiem choć Trybunał i NIK działają na podstawie tych samych międzynarodowych standardów, ich metodyka kontroli różni się; utrudnieniem są też różnice w organizacji, sposobie funkcjonowania i szczegółowych procedurach[7]. To, co wydaje się pewne, to potrzeba ciągłej wymiany informacji oraz bliskiej współpracy w kolejnych fazach postępowania kontrolnego,

[3] Janusz Wojciechowski przypomniał, że jedna z ostatnich informacji o wynikach kontroli, jaką podpisał w lipcu 2000 r. jako ówczesny prezes NIK, dotyczyła realizacji zadań w zakresie ochrony powietrza przed zanieczyszczeniem (kontrola P/990038, Departament Ochrony Środowiska; <https://mojepanstwo.pl/dane/instytucje/3217,najwyzsza-izba-kontroli/raporty/1820/dokumenty/1148)>.

[4] Informacja o wynikach kontroli NIK *Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami;* <https://www.nik.gov.pl/plik/id,7764,vp,9732.pdf>; M. Pankowska, M. Gorczyca: *Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami*, „Kontrola Państwowa" nr 3/2015.

[5] Informacja o wynikach kontroli NIK *Eliminacja niskiej emisji z kotłowni przydomowych i gminnych w województwie śląskim*; <https://www.nik.gov.pl/plik/id,12616,vp,15014.pdf>.

[6] Informacja o wynikach kontroli NIK *Spełnianie wymogów określonych dla uzdrowisk;* <https://www.nik.gov.pl/plik/id,12663,vp,15061.pdf>.

[7] J. Mazur: *Uwarunkowania współpracy NIK i ETO – prowadzenie kontroli*, „Kontrola Państwowa" nr 6/2011, s. 126-128.

tak aby zapewnić spójność podejścia obu instytucji.

Druga kontrola, w której uznano za możliwe współdziałanie NIK i ETO zarówno przy przygotowaniu koncepcji, jak i przeprowadzeniu kontroli, dotyczy dobrostanu zwierząt. NIK ma tu znaczne doświadczenia, przykładowo, w 2016 r. delegatura w Białymstoku przeprowadziła kontrolę zapobiegania bezdomności zwierząt[8], a w końcowej fazie są kontrole sprawowania nadzoru nad transportem i ubojem zwierząt gospodarskich (Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi) oraz wykorzystania zwierząt w badaniach naukowych (Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego).

Prezes NIK poinformował gości o istniejącej w Izbie Radzie do spraw Wspierania Działań na Rzecz Ochrony Zwierząt, do której zadań należy inicjowanie i wspieranie działań na rzecz poprawy dobrostanu zwierząt, w tym przez proponowanie rozwiązań systemowych, a także wskazywanie zagadnień, które mogą być przedmiotem kontroli. W jej skład wchodzą przedstawiciele środowisk związanych z ochroną zwierząt oraz pracownicy NIK. Jest to sposób współdziałania Izby ze społeczeństwem obywatelskim, który umożliwia przeprowadzanie lepszych kontroli oraz ułatwia realizację ich wyników[9]. Prezes Klaus-Heiner Lehne i członek Trybunału Janusz Wojciechowski wyrazili zainteresowanie pracami Rady, która nie ma odpowiednika w ETO i spotkali się z jej członkami.

Ulepszenie współpracy

Podczas rozmów wskazano obszary, w których można ulepszyć lub rozszerzyć współpracę.

Pomoc ETO w nadaniu biegu wnioskom NIK

NIK kontroluje organy publiczne i instytucje w Polsce i nie ma kompetencji do przeprowadzania kontroli Komisji Europejskiej. Czasem jednak efektem kontroli NIK jest ujawnienie problemów, które wiążą się z funkcjonowaniem Komisji lub z aktami prawnymi, które może ona wydać lub inicjować. Przykładem są ustalenia i wnioski z kontroli ochrony wód zlewni rzeki Bug przed zanieczyszczeniami, przeprowadzonej przez delegaturę w Lublinie[10] (patrz tekst w ramce, s. 116). Prezes Lehne wyraził zainteresowanie spostrzeżeniami NIK i obiecał przekazać otrzymane od NIK dokumenty właściwej jednostce Komisji Europejskiej.

Obieg pism między Trybunałem i organami administracji w Polsce

W lipcu 2016 r. NIK przyjęła propozycję ETO przejścia na model, w którym Trybunał będzie korespondował z polskimi

[8] Informacja o wynikach kontroli *Zapobieganie bezdomności zwierząt*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,11233,vp,13582.pdf>, patrz artykuł s. 101.

[9] Więcej na temat Rady zob. A. Krzywicka: *Funkcjonowanie Rady do spraw Wspierania Działań na Rzecz Ochrony Zwierząt w latach 2015–2016*, w tym numerze, s. 136.

[10] Informacja o wynikach kontroli *Ochrona wód zlewni rzeki Bug przed zanieczyszczeniami*; <https://www.nik.gov.pl/plik/id,10553,vp,12882.pdf>; E. Lis: *Ochrona wód zlewni Bugu – poprawa czystości rzeki międzynarodowym wyzwaniem*, „Kontrola Państwowa" nr 4/2016.

NIK przeprowadziła kontrolę ochrony rzeki Bug przed zanieczyszczeniami. Stan czystości wód jest zły, co wynika głównie z wprowadzania do nich ścieków poza granicami Polski. Sprawy tej nie da się rozwiązać bez międzynarodowej pomocy. Wśród wniosków z kontroli są między innymi postulaty:
– utworzenia – pod auspicjami Komisji Europejskiej – grupy eksperckiej do oceny efektywności dotychczasowych przedsięwzięć na rzecz poprawy jakości wód obwodu lwowskiego oraz identyfikacja potrzeb strony ukraińskiej;
– zainicjowania specjalnego projektu UE, realizowanego według modelu sprawdzonego przy usuwaniu skutków awarii elektrowni atomowej w Czarnobylu, którego celem byłaby modernizacja systemu oczyszczania ścieków Lwowa i okręgu lwowskiego.

ministerstwami bezpośrednio, czyli bez udziału NIK. Zgodnie z tym, począwszy od IV kw. 2016 r. Trybunał zaczął przekazywać pisma ze wstępnymi ustaleniami swoich kontroli w Polsce równolegle do NIK i organów zaangażowanych w system zarządzania i kontroli środków UE (głównie do Ministerstwa Rozwoju oraz Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi). Na razie nowa praktyka dotyczy kontroli wykonania zadań, lecz stopniowo obejmie wszystkie kontrole Trybunału w Polsce.

Udział NIK w kontrolach Trybunału

Rola NIK w kontrolach ETO w Polsce nie jest w pełni jasna ani dla audytorów Trybunału, ani asystujących im kontrolerów NIK, ani też dla polskich jednostek kontrolowanych. Dodatkowo, utrudnieniem dla kontrolerów NIK jest nieprzekazywanie (lub nieprzekazywanie na czas) dokumentów Trybunału, zwłaszcza programów kontroli, listy pytań zadawanych beneficjentom, analiz ryzyka itd., co utrudnia przygotowanie się do udziału w badaniu. Dyskusja w tej sprawie będzie kontynuowana.

Celowość identyfikowania potencjalnych obszarów współpracy

Delegacja ETO została poinformowana o wynikach kontroli dopuszczania do obrotu suplementów diety, przeprowadzonej przez Delegaturę w Łodzi[11]. Dotyczy ona podmiotów krajowych, ale objęła także zagadnienia o charakterze ponadkrajowym, regulowane prze prawo unijne. Generalnie, problematyka bezpieczeństwa żywności stanowi prawdopodobnie jeden z obszarów, w których współpraca NIK i Trybunału może być szczególnie pożyteczna. Temat wymagań, których spełnienia konsument może oczekiwać, a którym producent musi sprostać – jest obiektywnie ważny, a przy tym społecznie nośny. Prezes Lehne uznał problem za interesujący i podkreślił, że

[11] Informacja o wynikach kontroli *Dopuszczanie do obrotu suplementów diety*; <https://www.nik.gov.pl/plik/id,12749,vp,15155.pdf>.

NIK może w każdym czasie przekazywać tematy kontroli, a Trybunał rozważy je przy układaniu planu rocznego.

Ewolucja Trybunału

Klaus-Heiner Lehne i Janusz Wojciechowski wskazali na postępujące zmiany w pojmowaniu roli Trybunału (a w związku z tym – w jego organizacji i sposobie działania), tak aby w jeszcze większym stopniu uwzględniać zainteresowania obywateli oraz instytucji Unii Europejskiej, zwłaszcza Parlamentu i Rady. Prezes Lehne podkreślił, że „zadaniem Trybunału jest badanie wydatków w obszarach, które bezpośrednio dotyczą życia codziennego obywateli Unii, ich problemów i potrzeb. Z tego względu chcemy zbadać działania dotyczące jakości powietrza i środki przeciwdziałania zagrożeniom dla zdrowia spowodowanym czynnikami środowiskowymi”[12]. Ostatnio Trybunał coraz częściej przeprowadza kontrole w obszarach, które mają bezpośrednie znaczenie dla obywateli[13], formułuje się nawet tezę, że Trybunał ma być ich „adwokatem”. Wynika stąd potrzeba częstszego podejmowania kontroli wykonania zadań oraz takiego zorganizowania kontroli finansowej, aby realizować obowiązki Trybunału określone w Traktacie, przy ograniczeniu zakresu kontroli jednostkowych oraz liczby badanych transakcji.

W 2013 r. Trybunał rozpoczął pracę nad tzw. przeglądami horyzontalnymi wybranych dziedzin działalności UE. To szerokie opracowania tworzone z wykorzystaniem całej wiedzy i doświadczenia ETO. Dotyczą przekrojowych zagadnień i wychwytują długofalowe tendencje. W zamierzeniu mają służyć jako podstawa do dialogu Trybunału z instytucjami UE, zwłaszcza Radą, Parlamentem i Komisją.

Jak stwierdził J. Wojciechowski, Trybunał powinien w większym stopniu odgrywać rolę „organu wczesnego ostrzegania”. Przykładem może być rozpoznawanie mechanizmów korupcjogennych, analiza przyczyn oraz formułowanie zaleceń służących zapobieganiu wystąpienia zjawiska korupcji. Trybunał rozważa przeprowadzenie systemowej analizy tego problemu w całej UE i niewykluczone, że owa problematyka stanie się przedmiotem raportu horyzontalnego. Janusz Wojciechowski dodał, że Trybunał bardzo ceni NIK za jej działania antykorupcyjne i rozważa możliwość ich wykorzystania.

W dyskusji pozytywnie oceniono coraz większą przejrzystość Trybunału oraz otwarcie na odbiorców zewnętrznych. W pierwszych latach swego funkcjonowania ETO był tym mało zainteresowany[14].

---

[12] Komunikat prasowy ETO „Kontrolerzy UE planują zbadać środki podejmowane przeciwko zanieczyszczeniu powietrza”, 10.2.2017. <http://www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS1702_10/INSR_AIR_POLLUTION_PL.pdf>.

[13] Dla przykładu można przywołać niedawne kontrole w obszarze bezpieczeństwa zdrowotnego i zagrożeń dla klimatu, zaś w planie kontroli ETO na 2017 r., obok wskazanych już kontroli jakości powietrza i dobrostanu zwierząt, przewidziano kontrole uprawnień pasażerów w UE, długotrwałego bezrobocia i żywności ekologicznej.

[14] Jak wspominał po latach J. Uczkiewicz, członek Trybunału w latach 2004-2010: „*Trybunał ukazał mi się jako instytucja podobna do wieży z kości słoniowej – jako rodzaj stowarzyszenia intelektualistów, którzy debatują o wielkich i ważnych sprawach – ale raczej niezabiegająca o kontakty ze światem zewnętrznym*

Zmiany nastąpiły po przeprowadzeniu kolejnych przeglądów partnerskich[15] oraz pod wpływem rosnącego nacisku ze strony Parlamentu Europejskiego. W 2013 r. Trybunał przyjął całościową strategię komunikacji i relacji z adresatami swojej działalności. Realizując tę strategię, w grudniu 2014 r. powołano rzecznika prasowego, jak też – obok strony internetowej – zaczęto wykorzystywać nowe narzędzia, takie jak Twitter, YouTube itd. Podejmuje się starania, aby sprawozdania z kontroli były zrozumiałe nie tylko dla specjalistów. Ponadto Trybunał pragnie zwiększyć swoją widoczność podczas spotkań zewnętrznych oraz przeprowadzać wspólne inicjatywy ze środowiskiem akademickim i innymi organizacjami. Jednym ze sposobów rozwoju tych kontaktów jest utworzenie nowej funkcji – członka do spraw relacji instytucjonalnych Trybunału[16].

Szefowie NIK i ETO zgodzili się, że współpraca obu instytucji jest szczególnie bliska – chyba nie ma innego narodowego organu kontroli, który utrzymywałby tak ścisłe relacje z Trybunałem. W tym kontekście podkreślono rolę kolejnych członków Trybunału z Polski: Jacka Uczkiewicza, Augustyna Kubika i – obecnie – Janusza Wojciechowskiego oraz ich gabinetów, dziękując za poparcie i aktywny udział w kontaktach.

Podczas wspólnej konferencji prasowej, jaka odbyła się na zakończenie wizyty w NIK, prezes Klaus-Heiner Lehne stwierdził, że „Najwyższa Izba Kontroli jest znana i szanowana w Europie i poza nią ze względu na doskonałe raporty, doświadczenie, bagaż fachowej wiedzy, a wreszcie historię sięgającą niemal stu lat. (...) Działalność NIK daje gwarancję obywatelom, że pieniądze pochodzące z ich podatków są dobrze wykorzystywane w Polsce. Z kolei ETO zajmuje się tym samym na poziomie europejskim. – Nasze instytucje działają w interesie obywateli, zapewniając przejrzystość finansów publicznych – stwierdził prezes. Podkreślił przy tym, że niezależni, zewnętrzni kontrolerzy to ważne ogniwo konstytucyjnego porządku i dobrze zarządzanego państwa. Zapewniają państwu równowagę i dobre funkcjonowanie[17].

dr **JACEK MAZUR**
radca Prezesa NIK

i niecieszącą się zbytnim zainteresowaniem otoczenia"; J. Uczkiewicz: *Trybunał, jaki pamiętam. Trybunał, jaki widzę*, „Kontrola Państwowa" nr 3/2014, s. 43.

[15] J. Mazur: *Samoocena i zewnętrzna ocena Europejskiego Trybunału Obrachunkowego*, „Kontrola Państwowa" nr 2/2009, s. 138.

[16] Wywiad z Vítorem Manuelem da Silva Caldeirą, Prezesem ETO *Budując na mocnych stronach, mierząc się z wyzwaniami*, „Kontrola Państwowa" nr 3/2014, s. 37.

[17] Komunikat prasowy „Prezes ETO: „Najwyższa Izba Kontroli to ikona"; <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/prezes-eto-najwyzsza-izba-kontroli-to-ikona.html>.

Opracowanie i przyjęcie nowych dokumentów

XXII Kongres INTOSAI

W Abu Dhabi odbył się XXII Kongres Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli, INTOSAI[1], którego gospodarzem była Instytucja Kontroli Państwowej Zjednoczonych Emiratów Arabskich. W Kongresie wzięła udział delegacja NIK, a przedstawiciele Izby uczestniczyli w wypracowaniu kilku oficjalnych dokumentów organizacji, w tym Kodeksu Etyki INTOSAI, czyli ISSAI 30.

KAMILA ŻYNDUL

Naczelny organ INTOSAI

Kongres jest najwyższym organem INTOSAI, a w jego skład wchodzą wszyscy pełnoprawni członkowie organizacji oraz członkowie stowarzyszeni i afiliowani[2]. Kongres gromadzi się regularnie co trzy lata, a przewodniczy mu szef najwyższego organu kontroli państwa, w którym Kongres się odbywa[3].

Prezes Instytucji Kontroli Państwowej Zjednoczonych Emiratów Arabskich dr Harib Saeed Al Amimi będzie pełnił funkcję przewodniczącego Zarządu INTOSAI do kolejnego kongresu w 2019 r.; wówczas organizatorem będzie Izba Obrachunkowa Federacji Rosyjskiej. Zadania Kongresu to, m.in.: omawianie aktualnych tematów istotnych dla kontroli państwowej, ustanawianie komisji INTOSAI oraz mianowanie ich przewodniczących, zatwierdzanie i aktualizowanie Statutu INTOSAI i Planu Strategicznego, a także zatwierdzanie trzyletniego budżetu organizacji.

Zarząd INTOSAI

Kongresy INTOSAI są poprzedzone posiedzeniami Zarządu, którego głównym zadaniem jest kierowanie pracami Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli pomiędzy Kongresami. Jednocześnie wszystkie decyzje i uchwały podejmowane przez Kongres muszą być najpierw przedłożone Zarządowi, który przedstawia swoje stanowisko. Zarząd jest organem decyzyjnym,

[1] Ang. *International Organisation of Supreme Audit Institutions – INTOSAI, obecnie zrzesza NOK z 194 państw całego świata.*

[2] Członkowie stowarzyszeni i afiliowani INTOSAI nie mają prawa głosu na Kongresie.

[3] *INTOSAI Statutes*, art. 4.

m.in. w sprawie członkostwa w INTOSAI, ustanawiania struktur Organizacji (podkomisji, grup roboczych, grup zadaniowych i projektowych) oraz ich szefów, a także monitoruje wdrażanie Planu Strategicznego[4]. Spotyka się raz w roku, a w latach, w których odbywa się Kongres, spotyka się dwukrotnie: bezpośrednio przed i tuż po nim, w kraju, który jest gospodarzem Kongresu. W skład Zarządu INTOSAI wchodzi 21 członków: szefowie NOK państw, w których odbyły się trzy ostatnie Kongresy, prezes NOK państwa wybranego na gospodarza kolejnego, Sekretarz Generalny INTOSAI, szefowie najwyższych organów kontroli odpowiedzialnych za *INTOSAI Journal*[5] i Inicjatywę INTOSAI ds. Rozwoju (IDI)[6], 11 NOK wybieranych przez Kongres na sześcioletnią kadencję (z możliwością reelekcji) z zachowaniem reprezentacji regionalnej (każda organizacja regionalna musi mieć co najmniej jednego przedstawiciela) oraz głównych typów instytucji kontrolnych, a także NOK, które przewodniczą trzem komisjom merytorycznym INTOSAI: Komisji ds. Standardów (PSC), Komisji ds. Rozwoju Instytucjonalnego (CBC) i Komisji ds. Wymiany Wiedzy (KSC)[7].

NIK jest w Zarządzie od 2013 r., od XXI Kongresu INTOSAI w Pekinie; reprezentuje Europejską Organizację Najwyższych Organów Kontroli – EUROSAI. Kadencja NIK w Zarządzie trwa sześć lat, z możliwością reelekcji na kolejne sześć.

Delegacja NIK pod kierownictwem prezesa Krzysztofa Kwiatkowskiego wzięła udział w 68. posiedzeniu Zarządu zorganizowanym tuż przed Kongresem. Podjęte tam ustalenia zostały przedłożone do zatwierdzenia na Kongresie. Ponadto Zarząd przyjął do INTOSAI dwóch nowych członków: NOK Palestyny i NOK Seszeli oraz zatwierdził zmianę na stanowisku przewodniczącego Komisji ds. Standardów – NOK Danii przekazał przewodnictwo NOK Brazylii, a wiceprzewodniczącym został Europejski Trybunał Obrachunkowy. Wybrano także audytorów INTOSAI: NOK Ghany i NOK Litwy.

Dokumenty zatwierdzone przez Zarząd i Kongres

Istotne z punktu widzenia Izby było przyjęcie przez Zarząd kilku dokumentów, w pracach nad którymi uczestniczyli jej przedstawiciele, m.in. Kodeksu Etyki INTOSAI, czyli ISSAI 30.

Kodeks Etyki INTOSAI jest jednym z dokumentów określających warunki konieczne do prawidłowego funkcjonowania najwyższych organów kontroli. Wskazuje podstawowe wartości etyczne, którymi organy kontroli i indywidualni

[4] *INTOSAI Statutes*, art. 5.

[5] Właściwie: *International Journal of Government Auditing* – branżowy kwartalnik INTOSAI na temat kontroli w sektorze publicznym wydawany przez NOK USA, dostępny na <www.intosaijournal.org>.

[6] IDI (ang. *INTOSAI Development Initiative*) jest organizacją non-profit, która zapewnia wsparcie dla rozwoju instytucjonalnego INTOSAI, prowadzoną przez NOK Norwegii. Głównym adresatem działalności IDI są NOK państw rozwijających się.

[7] Ang. odpowiednio: *Professional Standards Committee*, *Capacity Building Committee* oraz *Knowledge Sharing Committee*.

audytorzy powinni się kierować w swojej pracy. Zatwierdzony w Abu Dhabi Kodeks został wypracowany przez międzynarodowy zespół pod kierownictwem NIK. W założeniu ISSAI 30 jest aktualizacją Kodeksu z 1998 r., choć w istocie – aby sprostać ciągle zmieniającej się rzeczywistości – nowym dokumentem, o zupełnie innej strukturze, wskazującym nowe wymogi[8].

Na Kongresie zatwierdzono także wytyczne INTOSAI GOV 9160 na temat dobrego zarządzania aktywami publicznymi: *Enhancing Good Governance for Public Assets. Guiding Principles for Implementation*, przygotowane przez zespół kierowany przez ekspertów NIK uczestniczących w pracach grupy roboczej INTOSAI ds. walki z korupcją i praniem pieniędzy[9]. Ta grupa wypracowała także zatwierdzony w Abu Dhabi dokument ISSAI 5700 nt. kontroli zapobiegania korupcji: *Guideline for the Audit of Corruption Prevention*. W sumie na Kongresie przyjęto ponad dwadzieścia nowych lub zaktualizowanych dokumentów[10], w tym nową wersję standardów nt. kontroli wykonania zadań (ISSAI 3000, ISSAI 3100 i ISSAI 3200) i kontroli zgodności (ISSAI 4000).

Sesje plenarne Kongresu

Uroczyste otwarcie Kongresu nastąpiło 7 grudnia 2016 r. Uczestniczył w nim wicepremier Zjednoczonych Emiratów Arabskich szejk Mansour Bin Zayed Al Nahyan. Następnie odbyła się sesja otwierająca i pierwsza sesja plenarna, na której przedłożono raporty z działalności przewodniczącego i wiceprzewodniczących Zarządu INTOSAI, Sekretarza Generalnego i organizacji regionalnych. Kongres zatwierdził także Plan Strategiczny INTOSAI na lata 2017–2022 oraz zaktualizowany Statut INTOSAI, akceptując propozycje Zarządu. NOK Danii otrzymał nagrodę im. Jörga Kandutscha (dla najlepiej rozwijającego się i zasłużonego organu kontrolnego), a NOK Nepalu nagrodę im. Elmara B. Staatsa (za najlepszy artykuł w *INTOSAI Journal*).

Podczas drugiej sesji plenarnej zatwierdzono raporty z działalności komisji merytorycznych. W ramach raportu PSC radca prezesa NIK Jacek Jezierski zaprezentował raport z projektu dotyczącego aktualizacji ISSAI 30, natomiast radca Paweł Banaś przedstawił raport z działalności podkomisji ds. standardów kontroli wewnętrznej, której Izba przewodniczy od 2010 r..

Sesje tematyczne Kongresu

Sesje tematyczne XXII Kongresu były poświęcone dwóm aktualnym kwestiom, niezwykle istotnym z perspektywy audytora publicznego:

Temat I: Cele Zrównoważonego Rozwoju. Jak INTOSAI może przyczynić

[8] Artykuł na temat projektu poświęconego aktualizacji Kodeksu Etyki INTOSAI ukazał się w „Kontroli Państwowej" nr 3/2016, ss. 170-174.

[9] Artykuł na ten temat patrz: Z. Dobrowolski: *Kolaboratywne zarządzanie środkami publicznymi*, „Kontrola Państwowa" nr 6/2016, s. 162-166.

[10] Pełna lista dokumentów przyjętych przez XXII Kongres znajduje się na stronie internetowej <www.issai.org>.

się do realizacji Agendy 2030 dla Zrównoważonego Rozwoju, w tym dobrego zarządzania i umocnienia walki z korupcją? Temat II: Profesjonalizacja. Jak promować wiarygodność INTOSAI dla wzrostu jej znaczenia jako organizacji międzynarodowej?

Podczas pierwszej plenarnej sesji poświęconej celom zrównoważonego rozwoju podczas grupowych dyskusji tematycznych radca Banaś, na prośbę gospodarzy Kongresu, przedstawił narzędzie do analizy raportów z kontroli, tzw. Cube, w celu potencjalnego wykorzystania go do analizy wyników kontroli realizacji celów Agendy ONZ 2030.

W czasie drugiej plenarnej sesji dotyczącej profesjonalizacji audytu publicznego przedstawiciele NIK pełnili funkcję sprawozdawcy jednej z dyskusji grupowych. Wkład przygotowany przez nich na podstawie wyników dyskusji został włączony do dokumentu końcowego Kongresu „Deklaracja z Abu Dhabi".

Na sesjach zamykających przedstawiono wnioski ze wszystkich dyskusji zebrane w tej Deklaracji. Dokument został przyjęty przez Kongres.

Podczas sesji plenarnej prezentacje wygłosiły organizacje partnerskie INTOSAI, m.in. Bank Światowy, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Instytut Audytorów Wewnętrznych (IIA) i Międzynarodowa Federacja Księgowych (IFAC). Następnie uroczyście pożegnano odchodzących członków Zarządu INTOSAI oraz powitano nowych.

Dodatkowe inicjatywy

W ramach Kongresu odbyły się też seminaria poświęcone wybranym narzędziom i dokumentom INTOSAI. Reprezentanci NIK poprowadzili seminarium na temat nowo przyjętego Kodeksu Etyki, prezentując główne zmiany w porównaniu z poprzednią wersją. Jednocześnie dokument promowano na stanowisku ekspozycyjnym, gdzie dystrybuowano materiały informacyjne, a przedstawiciele naszego organu kontrolnego odpowiadali na szczegółowe pytania dotyczące dokumentu i koncepcji jego wdrażania w poszczególnych NOK.

Pokongresowe posiedzenie Zarządu

Po oficjalnym zakończeniu Kongresu odbyło się posiedzenie Zarządu w nowym składzie. Głównym jego punktem była konieczność usystematyzowania działań INTOSAI, zakończona konkluzją, że do końca pierwszego kwartału 2017 r. nowy przewodniczący Zarządu – NOK Zjednoczonych Emiratów Arabskich przygotuje kompletną propozycję priorytetowych zadań i kierunków działalności dla INTOSAI na najbliższe lata

KAMILA ŻYNDUL
Wydział Spraw Międzynarodowych,
Departament Strategii NIK

Przegląd partnerski

Komunikacja zewnętrzna najwyższego organu kontrolnego Węgier

Najwyższa Izba Kontroli przewodniczyła przeglądowi partnerskiemu dotyczącemu komunikacji zewnętrznej Państwowej Izby Obrachunkowej Węgier. Jego wyniki pokazują, że węgierski NOK prowadzi otwartą komunikację ze społeczeństwem. Zespół przeglądowy docenił jego różnorodną aktywność w tej dziedzinie. Wyróżniono także najwyższy poziom zaangażowania wszystkich pracowników w realizowanie nowej strategii komunikacyjnej oraz dobór i odpowiednie wykorzystanie narzędzi.

JOLANTA STAWSKA
KATARZYNA KOPEĆ

Do przeprowadzenia przeglądu partnerskiego Najwyższą Izbę Kontroli oraz Urząd Kontroli Państwowej Litwy (NAO) zaprosił prezes Państwowej Izby Obrachunkowej Węgier, László Domokos. Ocenie poddano dialog węgierskiego NOK z innymi instytucjami państwowymi, uczelniami, organizacjami pozarządowymi, partnerami międzynarodowymi oraz obywatelami za pośrednictwem mediów.

Wprowadzenie

Państwowa Izba Obrachunkowa Węgier (Allami Szamvevoszek, ASZ) jest naczelnym organem kontroli Węgier, utworzonym w 1989 r. Izbą kieruje prezes wraz z wiceprezesem. Prezesi wybierani są przez parlament na okres 12 lat z możliwością reelekcji. Od lipca 2010 r. tę funkcję pełni László Domokos.

Izba podzielona jest na pięć sektorów: strategii kontroli, wsparcia kontroli, nadzoru kontroli, wsparcia technicznego oraz dyrekcje. Każda dyrekcja składa się z Centralnego Departamentu Kontroli Finansów Publicznych oraz Departamentu Kontroli Samorządowej i Regionalnej. W ramach kompetencji przeprowadzają one kontrole zgodności z prawem, finansowe oraz wykonania zadań z punktu widzenia legalności, celowości i skuteczności. Badają także poziom zagrożenia korupcją.

W 2011 roku zaszły zmiany w funkcjonowaniu węgierskiego NOK. Obok zasadniczych zadań, przede wszystkim kontroli wykonania budżetu państwa oraz działalności samorządów, przypisano jej nowe

kompetencje: analityczne oraz doradcze. Najważniejszą z nich jest opiniowanie projektu ustawy budżetowej. Bez tego parlament nie może rozpocząć debaty nad nowym budżetem. Prezes NOK jest też członkiem Rady Fiskalnej Państwa, która bierze udział w przygotowaniu ustawy budżetowej oraz współdecyduje o jej kształcie.

Swoje raporty i sprawozdania ASZ przekazuje parlamentowi. Zgodnie z celami przyjętymi w ustawie o Państwowej Izbie Obrachunkowej[1], mają one być wiarygodnym źródłem informacji na temat wykonania budżetu państwa, gospodarowania finansami publicznymi oraz zarządzania majątkiem narodowym.

Węgierski NOK ma 19 delegatur, zatrudnia ok. 600 osób, w tym ok. 80% stanowią kierownicy zespołów kontrolnych i kontrolerzy. W Izbie obowiązują standardy etyczne przyjęte podczas kongresu Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI) w 2010 roku.

Rola przeglądu partnerskiego

W świetle międzynarodowych standardów kontroli drogą do poprawy jakości jest wykorzystanie zewnętrznej oceny funkcjonowania. Tymczasem najwyższe organy kontroli powinny być niezależne od podmiotów kontrolowanych oraz chronione przed wpływami zewnętrznymi. Kwestią niezwykle istotną dla NOK jest nieistnienie porównywalnej instytucji na poziomie krajowym, co oznacza brak możliwości przeprowadzenia takiego przeglądu przez jakikolwiek podmiot z danego państwa, ale i rzetelnej oceny działania organu kontrolnego z zachowaniem gwarancji niezależności, określonych deklaracją z Limy[2]. Stąd idea wykorzystania przeglądu partnerskiego (*peer review*), czyli dokonywanego przez NOK z innych krajów. Wprawdzie każda instytucja kontrolna funkcjonuje w odmiennych realiach, jednakże wiele napotykanych przez nie problemów wykracza poza polityczne granice państw. Standardy dotyczące metodyki i warsztatu pracy są na całym świecie bardzo zbliżone, przegląd partnerski stanowi zatem cenne źródło wiedzy, będąc jednocześnie okazją do wymiany doświadczeń i wskazania najlepszych praktyk[3].

Ocena dokonana przez inne NOK wpływa na podniesienie jakości funkcjonowania instytucji kontrolnych, a praca zespołu przeglądowego przyczynia się do zdobycia dobrych doświadczeń przez instytucję dokonującą przeglądu.

Coraz większa popularność przeglądów partnerskich wynika także z poczucia odpowiedzialności urzędu za jakość wykonywanej pracy i jej efekty.

Od lat aktywny udział w takich przeglądach bierze także Najwyższa Izba Kontroli. Kilkakrotnie na naszą prośbę

---

[1] Act LXVI of 2011 on the State Audit Office of Hungary; <http://www.asz.hu/introduction/act-lxvi-of-2011-on-the-sao/act-on-sao-july-2013.pdf>.

[2] Deklaracja z Limy w sprawie zasad kontroli finansów publicznych; <https://www.nik.gov.pl/plik/id,2049.pdf>.

[3] Na temat pojęcia i koncepcji przeglądu partnerskiego zob. L. Marcinkowski: *Przegląd partnerski Urzędu Kontroli Państwowej Danii*, „Kontrola Państwowa" nr 1/2007 oraz P. Banaś, J. Mazur: *Przegląd partnerski NUK Słowacji*, „Kontrola Państwowa" nr 4/2011.

międzynarodowe zespoły audytorów przeprowadzały przeglądy partnerskie także w Najwyższej Izbie Kontroli[4].

Zakres, cel i partnerzy przeglądu

Przegląd partnerski został przeprowadzony zgodnie z protokołem ustaleń podpisanym przez najwyższe organy kontroli Węgier, Polski i Litwy oraz zespół audytorów. Celem przeglądu było wdrażanie strategii komunikacyjnej ASZ, w tym jej mocnych i słabych stron.

Ocenie poddano dialog węgierskiego NOK z innymi instytucjami państwowymi, urzędami, uczelniami, organizacjami społecznymi, pozarządowymi oraz z obywatelami za pośrednictwem mediów. Dokonując oceny, zespół przeglądowy opierał się zarówno na Międzynarodowych Standardach Najwyższych Organów Kontroli (ISSAIs) określonych przez INTOSAI oraz doświadczeniach członków zespołu, szczególnie w dziedzinie dobrych praktyk.

Zgodnie z zasadami określonymi w ISSAI 20[5], pojęcie przejrzystości odnosi się do terminowego, rzetelnego, jasnego i odpowiedniego przekazania do wiadomości publicznej informacji o statusie, mandacie, strategii, działaniach, zarządzaniu finansami oraz efektywności NOK.

Ponadto zasada ta odwołuje się do obowiązku sprawozdawczości publicznej na temat ustaleń i wniosków z audytu i publicznego dostępu do informacji dotyczących NOK.

W trakcie dwóch wizyt studyjnych członkowie zespołu przeglądowego zapoznawali się z wewnętrzną organizacją Izby, procedurami, wytwarzanymi dokumentami, w tym dokumentacją wybranych kontroli, uzyskali również opinie pracowników węgierskiego NOK odpowiedzialnych za ten obszar oraz zainteresowanych podmiotów zewnętrznych. Łącznie zespół przeglądowy odbył ponad dwadzieścia spotkań, w tym dwanaście poza Izbą, przede wszystkim w parlamencie, wybranych urzędach centralnych, u beneficjentów środków publicznych (publicznych i prywatnych).

Zespół przeglądowy wziął także pod uwagę dokument z kompleksowego przeglądu wewnętrznego, opublikowany w 2015 r., obejmujący samoocenę realizacji założeń zewnętrznej strategii komunikacyjnej przez zespół pracowników ASZ. Dokument ten odnosi się do zmian wprowadzonych w Izbie w okresie czterech lat od wejścia w życie nowej ustawy o ASZ (2011–2014).

Przegląd został przeprowadzony zgodnie z ISSAI 5600[6], a jego głównym celem była analiza kompleksowości zewnętrznej komunikacji węgierskiego NOK. Założeniem raportu kończącego przegląd było przedstawienie bezstronnej zewnętrznej analizy wyników wdrażania nowej strategii komunikacyjnej ASZ sformułowanej w 2011 r. Głównym jej celem było

[4] B. Sułkowska: *Przegląd partnerski w Najwyższej Izbie Kontroli*, „Kontrola Państwowa" nr 3/2007 oraz P. Banaś: *Przegląd partnerski NIK w 2012 r. – podnoszenie jakości pracy NIK*, „Kontrola Państwowa" nr 3/2013.

[5] ISSAI 20 – Principles of transparency and accountability; <http://www.issai.org/en_us/site-issai/issai-framework/2-prerequisites-for-the-functioning-of-sais.htm>.

[6] ISSAI 5600 – Peer Review Guide;<http://www.issai.org/en_us/site-issai/issai-framework/4-auditing-guidelines.htm>.

zwiększenie przydatności i skuteczności raportów oraz działań Izby przez lepszą komunikację z podmiotami zewnętrznymi, w tym kontrolowanymi, organami administracji publicznej, wymiarem sprawiedliwości, mediami i obywatelami. ASZ założył, że poprawa komunikacji zewnętrznej powinna przyczynić się do dobrego zarządzania w sferze publicznej, a także wzmocnić rolę instytucji jako głównego, wiarygodnego źródła informacji o wynikach kontroli państwowej.

Uroczyste przekazanie raportu polsko-litewskiego zespołu węgierskim audytorom odbyło się w maju 2016 r. w siedzibie Państwowej Izby Obrachunkowej Węgier w obecności kierownictwa i pracowników Izby[7].

Ocena partnerska

Komunikacja, czyli przekazywanie i odbieranie informacji to niewątpliwie strategiczna dziedzina aktywności każdej organizacji, a więc i najwyższego organu kontroli. Od jej jakości zależy postrzeganie instytucji na zewnątrz, szczególnie transparentności oraz zaufanie społeczne.

Jakość komunikacji była ważna w niniejszym przeglądzie także w związku z celem, jaki ASZ postawiła sobie w nowej strategii – poprawą użyteczności raportów i w konsekwencji skuteczności działania całej instytucji.

Nie jest to zadanie oczywiste ani łatwe do zrealizowania, m.in. z uwagi na specyfikę i stopień skomplikowania informacji przekazywanych przez organy kontroli.

Zespół przeglądowy zwrócił uwagę węgierskich kolegów na dwa istotne aspekty:
- dawne mechanizmy i sposoby komunikowania już nie przynoszą pożądanych efektów;
- umiejętne wykorzystanie nowych kanałów informacyjnych, chociażby mediów społecznościowych, pozwoli najwyższym organom kontroli brać udział w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego; także za ich pośrednictwem NOK mogą docierać do szerokiego grona odbiorców, prezentując rzetelną informację o stanie finansów publicznych.

Jednocześnie, w dążeniu do nowoczesności NOK nie mogą zagubić swojej misji – muszą dbać o autorytet urzędu i rzetelne wypełnianie zadań instytucji kontrolnej. Dlatego największym wyzwaniem jest znalezienie równowagi między specyfiką pracy i powagą instytucji, a oczekiwaniami społeczeństwa informacyjnego.

Wyniki zaprezentowanego raportu pokazały, że Państwowa Izba Obrachunkowa Węgier prowadzi otwartą komunikację ze społeczeństwem. Zespół przeglądowy docenił aktywność Izby, służącą uczynieniu dialogu skutecznym. Wyróżniono także najwyższy poziom zaangażowania wszystkich pracowników w realizowanie nowej strategii komunikacyjnej Izby oraz dobór i odpowiednie wykorzystanie narzędzi.

Wdrażana strategia komunikacji zewnętrznej ASZ jest wyraźnie spójna, nowoczesna. NOK Węgier opracował i wdraża profesjonalny i skuteczny system komunikacji, adekwatny do jego misji i strategii,

[7] Na stronie internetowej Państwowej Izby Obrachunkowej Węgier został opublikowany skrót raportu; <http://www.aszhirportal.hu/en/highlighted-news/peer-review-of-the-sais-of-poland-and-lithuania-at-the-sao>.

a także dostosowany do nowej ustawy o ASZ. W opinii zespołu przeglądowego umożliwia to przekazywanie niezbędnych informacji o Izbie i stosowanych procedurach. Służy umacnianiu jej wizerunku jako transparentnej i wiarygodnej instytucji cieszącej się szacunkiem.

W raporcie odniesiono się do działań komunikacyjnych wobec grup, które są ich adresatami:

- członków parlamentu,
- ministrów i ich pracowników odpowiedzialnych za realizację zadań publicznych,
- podmiotów, zarówno publicznych, jak i prywatnych, korzystających ze środków publicznych,
- mediów,
- społeczeństwa,
- innych organów kontroli, rewizji, organów ścigania etc.,
- partnerów zagranicznych, w tym przede wszystkim innych NOK.

Komunikacja z adresatami strategii

Kontakty z parlamentem

W swojej strategii komunikacyjnej ASZ postawił sobie za cel skuteczne wspieranie parlamentu w pracach legislacyjnych. Dokłada starań, aby przekazywane wyniki kontroli były dla posłów głównym źródłem wiarygodnych informacji o wydawaniu środków publicznych. Pracuje nad jak najlepszymi kontaktami z komisjami oraz posłami Zgromadzenia Narodowego, dążąc do zapewnienia wykorzystania raportów z kontroli w bieżących pracach legislacyjnych.

ASZ, dzięki dostępowi do sieci informatycznej Zgromadzenia Narodowego, niemal na bieżąco przesyła informacje o kontrolach. Dzięki temu parlamentarzyści mają bezpośredni dostęp do dokumentów w możliwie najkrótszym czasie. W ocenie zespołu przeglądowego stanowi to dobrą praktykę.

Kolejną dobrą praktyką jest systematyczna prezentacja wyników kontroli z wykorzystaniem możliwości wizualizacji graficznej, co czyni raporty czytelniejszymi i łatwiejszymi w odbiorze. Jest to szczególnie istotne, ponieważ w ostatnich latach ASZ znacznie zwiększyła liczbę raportów kontrolnych. Tym samym Izba musi stawić czoło wyzwaniu, jakim jest coraz trudniejsze zwrócenie uwagi posłów na przekazywane informacje.

W trakcie spotkań z członkami zespołu przeglądowego posłowie podkreślali otwartość pracowników ASZ i doceniali ich profesjonalizm.

Niewątpliwie wpływ na bardzo dobre zrozumienie i wypracowanie najlepszych praktyk w kontaktach z parlamentem ma to, że obecny prezes ASZ zdobył także bogate doświadczenia jako poseł, a więc bardzo dobrze rozumie specyfikę pracy parlamentarnej. Wydaje się to mieć kluczowe znaczenie dla utrzymania regularnych i skutecznych kontaktów ASZ z komisjami parlamentarnymi i ich członkami.

Kontakty z organami ścigania

Zgodnie z wymogami prawa ASZ jest zobowiązany powiadomić prokuraturę, jeśli w toku kontroli powstanie uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa. Ta ma 60 dni na odpowiedź o wszczęciu lub odmowie wszczęcia postępowania. Często jednak taka informacja nie jest w ogóle przekazywana, chociaż w ponad połowie przypadków nie dochodzi nawet do podjęcia postępowania wyjaśniającego.

Tymczasem wiedza na ten temat może mieć wpływ na dalsze postępowanie kontrolne w odniesieniu do danego podmiotu.

Zespół przeglądowy wyraził opinię, że podejście ASZ do współpracy z prokuraturą mogłyby być bardziej aktywne. Szczególnie istotna wydaje się dbałość o skuteczność podejmowanych działań. Z punktu widzenia ASZ, ważne jest posiadanie jak najpełniejszej wiedzy o wszystkich okolicznościach odmowy wszczęcia postępowania lub innych rozstrzygnięciach.

Ocena poszczególnych przypadków popełnienia czynów zabronionych jest ważna także dla praktyki przyszłych badań kontrolnych ASZ. Zespół podał tu przykład dobrej praktyki Najwyższej Izby Kontroli dotyczący porozumienia o współpracy z prokuraturą, funkcjonującego jako wsparcie rozwiązań ustawowych. Takie porozumienie, obejmujące wymianę informacji, ale także np. wspólne szkolenia, buduje podstawy lepszej komunikacji i zrozumienia pomiędzy instytucjami.

Podjęta w ostatnich latach współpraca pomiędzy ASZ i prokuraturą dotycząca wykrywania korupcji, to w ocenie zespołu przeglądowego dowód, że na tym polu jest jeszcze miejsce na kolejne inicjatywy.

Dialog z kontrolowanymi

W ASZ odbywa się z wykorzystaniem takich narzędzi, jak Internet i poczta elektroniczna. Daje to szeroki dostęp do informacji o Izbie i jest realizacją standardów transparentności i jawności działania.

Sposób przekazywania i pobierania informacji od podmiotów kontrolowanych jest ściśle uregulowany w procedurze, przy czym ASZ przywiązuje wielką wagę do obiektywizmu i bezstronności takiej komunikacji. Kontrolerzy dokładają starań, aby wszechstronnie i szczegółowo udokumentować postępowanie kontrolne, a jednocześnie zapewnić możliwie największą jego przejrzystość.

Na wstępnym etapie kontrolerzy uzyskują dużo danych za pośrednictwem poczty elektronicznej. Pierwszym komunikatem skierowanym do kontrolowanego podmiotu jest zwykle listowne powiadomienie o rozpoczęciu audytu. Może być także przekazane osobiście lub telefonicznie.

Podczas kontroli w jednostce najczęściej (poza pierwszym spotkaniem) zdecydowanie dominuje kontakt elektroniczny – w ten sposób dostarczane są dokumenty i przekazywane informacje zwrotne. Odbywają się także osobiste spotkania lub rozmowy z kontrolowanymi, ale nie jest to częstą praktyką.

Na tym etapie komunikacja z pracownikami kontrolowanych podmiotów jest ograniczona do ustalenia i wyjaśnienia stanu faktycznego.

Komunikacji elektronicznej z pracownikami kontrolowanych podmiotów służy tzw. adres funkcjonalny e-mail, obsługiwany w ASZ przez jedną lub więcej osób wykonujących daną funkcję w procesie kontroli. Bieżące wyniki badań nie są przekazywane jednostce, ale ujawniane dopiero na etapie opracowywania raportu.

Po badaniach bezpośrednich i przekazaniu wstępnego raportu pokontrolnego, przed jego publikacją, badana jednostka ma możliwość przedstawienia uwag. Papierowa kopia raportu jest przesyłana za pośrednictwem poczty tradycyjnej. Komentarze kontrolowanego są odsyłane do ASZ także w formie pisemnej.

O publikacji raportu kontrolowany jest powiadamiany także poprzez e-mail.

Zgodnie z obowiązującą procedurą, końcowe raporty pokontrolne nie są uzgadniane z badaną jednostką, nie odbywa się też żadne finalne spotkanie. Podmiot kontrolowany dowiaduje się czy jego uwagi zostały uwzględnione dopiero po opublikowaniu raportu.

W fazie wykorzystania wyników audytu (*utilisation stage*), jednostka kontrolowana przedkłada ASZ plan działania (*action plan*) oparty na ustaleniach i zaleceniach, który Izba musi zaakceptować. Proces ten trwa zwyczajowo ok. 3 tygodni, chociaż zdarza się, że znacznie dłużej; w skrajnej sytuacji praca nad planem zakończona akceptacją ASZ trwała 2,5 roku.

Spotkania członków zespołu przeglądowego z przedstawicielami kontrolowanych podmiotów pozwoliły na stwierdzenie, że byli oni o wiele bardziej zadowoleni z komunikacji z ASZ w początkowej fazie audytu, kiedy miały miejsce pierwsze, osobiste spotkania. Ta forma dawała przedstawicielom badanej jednostki możliwość zadawania pytań i pozwalała wyjaśnić wszystkie wątpliwości. W ocenie zespołu przeglądowego przyczyniało się to do lepszego zrozumienia procesu kontroli i sprzyjało atmosferze współpracy. Kontrolowani szczególnie mocno podkreślali brak dialogu w ostatniej fazie, gdy przekazanie raportu oraz uwag i komentarzy do niego odbywa się wyłącznie pisemnie, bez spotkania i możliwości rozmowy.

Przykłady działań, z jakimi spotkali się audytorzy z zespołu przeglądowego pokazały, że dobra, bieżąca komunikacja z kontrolowanymi może odbywać się z dwustronną korzyścią. Zespół przeglądowy zwrócił uwagę, że wymiana pism jest procesem znacznie bardziej czasochłonnym, niż osobista rozmowa podczas formalnie zorganizowanego spotkania. To ostatnie pozwala m.in. na szybkie reagowanie także w przypadku zmiany stanu faktycznego, zmniejsza również ryzyko niejasnego przekazu. Zwiększa przy tym poczucie zaangażowania kontrolowanych.

W opinii zespołu przeglądowego ASZ może rozważyć zastosowanie bardziej bezpośredniego podejścia do sposobu komunikowania się na wszystkich etapach kontroli, nie tylko na etapie jej inicjowania. Może to okazać się zarówno bardziej skuteczne, jak i mniej czasochłonne, choć niewątpliwie wiąże się z większym osobistym zaangażowaniem poszczególnych kontrolerów.

Z drugiej strony, daje możliwość skorzystania przez ASZ z fachowej wiedzy specjalistycznej pracowników jednostek kontrolowanych i prawdopodobnie skróci procedurę kierowania uwag i uzgadniania planu działania po zakończeniu badań.

Powyższe nie oznacza, że zespół przeglądowy zalecał jakiekolwiek negocjacje dotyczące wyników i zaleceń pokontrolnych, które byłyby niezgodne z prawem i standardami; chodziło o zaangażowanie obu stron w bezpośredni dialog dla lepszego wzajemnego zrozumienia, a tym samym bardziej skutecznego wdrażania zaleceń.

Zespół przeglądowy zwrócił także uwagę, że rozwinięta, dobrze zorganizowana wymiana informacji za pomocą nowoczesnych narzędzi, prowadzona w imię jak najwyższego obiektywizmu i legalizmu, niesie ryzyko odpersonalizowania kontaktów. Stąd rekomendacja, aby nie rezygnować z kontaktu osobistego

z kontrolowanym, a nawet poświęcić mu więcej czasu. Chodzi o to, aby budować jego wiedzę i świadomość kolejnych działań kontrolnych, pomóc w rozumieniu procedur i następstw kontroli – w imię zasady kontradyktoryjności, skuteczności oddziaływania, jak również budowania dobrego wizerunku Izby.

Komunikacja z mediami i obywatelami

Rok 2015 r. był ostatnim okresem realizacji nowej, czteroletniej strategii komunikacyjnej ASZ. Główne jej cele to zwiększenie przydatności informacji kierowanej do adresatów, w tym dziennikarzy i obywateli, a także przyczynianie się do dobrego zarządzania środkami publicznymi. ASZ chce być też głównym źródłem informacji o kontrolach.

Zespół przeglądowy zwrócił uwagę, iż zgodnie ze standardem ISSAI 20: „Głównym wyzwaniem dla wszystkich NOK jest promowanie lepszego zrozumienia ich różnych ról i zadań w społeczeństwie, wśród opinii publicznej i administracji. [...] Powinny one również otwarcie komunikować się z mediami i innymi zainteresowanymi stronami i być widoczne na arenie publicznej". Opracowanie skutecznych sposobów przekazywania obywatelom wiadomości w przejrzystej i atrakcyjnej formie, a jednocześnie utrzymanie aktualnego przekazu w szybko zmieniającym się świecie jest więc wyzwaniem również dla węgierskiego NOK.

Głównymi formami komunikacji ASZ z mediami i opinią publiczną są strony internetowe, raporty, artykuły i konferencje prasowe. W opinii zespołu przeglądowego obszar kontaktów z mediami był bardzo dobrze zarządzany. Na uznanie zasługiwała tu zarówno aktywność całego zespołu, jak i doskonały dobór narzędzi oraz ich wykorzystanie w sposób, który zapewniał skuteczność przekazu. W konsekwencji wszystko, co ASZ chciał za pośrednictwem mediów przekazać obywatelom, było dostępne dla dziennikarzy w odpowiedniej formie i czasie.

Dostępność i czytelność raportów pokontrolnych

Zespół przeglądowy docenił wysiłki ASZ zmierzające do poprawy układu treści raportów pokontrolnych, w szczególności nową formę graficzną i przykłady wizualizacji wyników kontroli, które sprawiły, że te stały się bardziej przejrzyste, interesujące i przyjazne dla czytelników. Zmniejszono także ich objętość. Nie ulega wątpliwości, że to dobre metody, aby przyciągnąć uwagę i skutecznie przekazać informacje.

Konferencje prasowe

ASZ organizuje wiele konferencji prasowych, w tym konferencje on-line. Traktuje je jako jedną z głównych form realizacji strategii komunikacyjnej, która ma pomóc utrzymać stały i bezpośredni kontakt z podmiotami kontrolowanymi, mediami i obywatelami. To dostępne dla wszystkich i proste narzędzie umożliwiające poznanie wyników kontroli ASZ.

Za dobrą praktykę zespół przeglądowy uznał zapraszanie przedstawicieli kontrolowanych instytucji na konferencje prasowe poświęcone wynikom kontroli.

Analizując sposób organizacji konferencji prasowych oraz ich efekty, zespół przeglądowy zwrócił uwagę węgierskich kolegów na konieczność stałego doskonalenia języka przekazu. Działania i procedury

najwyższych organów kontroli z reguły są opisane bardzo hermetycznym, urzędowym językiem, takim też kontrolerzy często komunikują się z kontrolowanymi. Stwarza to ryzyko niezrozumienia przekazu, a nawet jego zniekształcenia. Stąd też zespół sformułował rekomendację dotyczącą ogromnej wagi, jaką Izba musi przykładać do języka używanego w komunikacji zewnętrznej, tak aby dostosować go do sytuacji i możliwości odbiorcy.

Wykorzystanie Internetu

Media elektroniczne to dla instytucji publicznych wciąż stosunkowo nowa, charakteryzująca się niespotykaną wcześniej szybkością, zasięgiem i nowymi technikami przekazu, forma komunikacji. Przygotowywanie nowych kanałów informacyjnych i opracowywanie strategii komunikowania, odpowiadających na wyzwania takich platform jak Facebook, YouTube, czy Tweeter to obecnie konieczność. W społeczeństwie informacyjnym, które otwarcie kwestionuje, pyta i dyskutuje, nieobecna w mediach społecznościowych instytucja nie istnieje.

Zespół przeglądowy zwrócił więc uwagę na zapisane w nowej strategii komunikacyjnej plany ASZ związane z zaangażowaniem w niedalekiej przyszłości w media społecznościowe. Dla instytucji kontrolnych, o tak specyficznym, a nawet wręcz trudnym do zrozumienia dla przeciętnego obywatela profilu działania, nie jest to zadanie proste. Dokonując przeglądu zespół zidentyfikował łącznie pięć aktywnych stron internetowych węgierskiego NOK: oficjalna strona ASZ (plus strona internetowa w języku angielskim), portal *ASZ wiadomości* (rodzaj blogu), portal naukowy oraz strona Prezesa ASZ. Każda z nich była adresowana do innej grupy odbiorców. W opinii zespołu przeglądowego było to rozwiązanie zarazem innowacyjne i ryzykowne. Zdaniem zespołu zainteresowany najczęściej oczekuje pełnej informacji na jednej stronie internetowej instytucji publicznej. Większa liczba stron stwarza ryzyko dezorientacji odbiorcy. Dezorientację mogło pogłębiać to, że żadna z nich nie miała wyraźnie wskazanego statusu strony głównej. W efekcie te same (lub podobne) informacje mogły być opublikowane równolegle na więcej niż jednej stronie ASZ, co potęgowało ryzyko braku kontroli nad ich aktualnością, rozproszenia, a czasem – nadmiaru informacji, zwłaszcza że były one różnej wagi. Zespół przeglądowy wyraził pogląd, że w świecie olbrzymiego natłoku informacji elektronicznej warto rozważyć ograniczenie gromadzenia i przekazywania informacji w różnych miejscach, na rzecz ich odpowiedniej formy i jakości.

Zwrócono także uwagę, że uprawnienia do publikowania wiadomości na stronach internetowych ASZ posiadała znaczna grupa pracowników. Celem takiego rozwiązania było zaangażowanie jak największej liczby osób w proces komunikacji zewnętrznej i tym samym spowodowanie, aby poczuli się współodpowiedzialni za wizerunek instytucji. Doceniając takie podejście, zespół przeglądowy zwrócił uwagę na towarzyszące mu zagrożenia. Wskazał przede wszystkim na brak kontroli nad jednolitością przekazu i publikowanymi treściami oraz jakością wykorzystywanego języka. Ten ostatni aspekt często był podnoszony podczas spotkań i dyskusji zespołu przeglądowego – wiązała się z nim

rekomendacja zapewnienia pracownikom ASZ odpowiednich szkoleń dotyczących języka komunikacji zewnętrznej.

Komunikacja z partnerami zagranicznymi

Dokonujący przeglądu członkowie zespołu pracują dla instytucji, które także należą do tej grupy zainteresowanych podmiotów. Wyrazili opinię, że w ostatnich latach zwiększyła się widoczność ASZ na forum międzynarodowym, także dzięki skutecznej polityce komunikacji w tym obszarze. Sprzyja temu na bieżąco aktualizowana strona anglojęzyczna ASZ, na której publikowane są najważniejsze informacje o wynikach kontroli. Aktywność i profesjonalizm Izby widoczne są w trakcie współpracy z najwyższymi organami kontroli, przy czym jej niewątpliwym filarem jest osobiste zaangażowanie prezesa ASZ w wiele podejmowanych projektów i działań. Zauważają to partnerzy międzynarodowi, doceniając wielką wagę, jaką węgierski NOK przywiązuje do współpracy międzynarodowej.

Podsumowanie

Ograniczenie, wobec unikalności instytucji, do samooceny stwarza ryzyko, że zaangażowani w nasze zadania, realizację misji i strategii, tracimy krytyczne spojrzenie. Bardzo przydatne może więc być zaproszenie do oceny naszych działań bliźniaczej instytucji innego kraju. Podkreślić należy przy tym, że przegląd partnerski jest przedsięwzięciem opartym na zasadzie równości i partnerstwa stron. Nie ma na celu krytyki czy oceny, odbywa się w atmosferze wzajemnego dialogu. Służy przyjaznemu, ale obiektywnemu spojrzeniu na instytucję. Ma też dostarczyć argumentów do dyskusji, co warto jeszcze zrobić, aby lepiej funkcjonowała.

Raport, który został przekazany kierownictwu ASZ nie zawierał gotowych propozycji działań – był zbiorem spostrzeżeń i rekomendacji, dzięki którym, w opinii zespołu przeglądowego, można ewentualnie stworzyć nowe, jeszcze lepsze rozwiązania. Sformułowano je z poszanowaniem charakteru i odrębności instytucji.

Członkowie zespołu przeglądu partnerskiego byli pod dużym wrażeniem działań komunikacyjnych i relacji ASZ z partnerami zewnętrznymi. Szczególnie pozytywne wrażenie wywarło osobiste zaangażowanie osób związanych z tworzeniem tej strategii i czuwających nad jej realizacją. Bardzo dużym atutem było także widoczne otwarcie na potencjalne zmiany i usprawnienia. Praca nad budową wizerunku węgierskiego NOK, co wynikało ze wszystkich odbytych przez zespół spotkań, zyskała wielką aprobatę. Ze zrozumieniem przyjmuje się tam, że to niekończący się proces zmian dokonywanych z zaangażowaniem, otwartością i wyczuciem. Najwyższemu organowi kontroli Węgier i jego pracownikom – w opinii zespołu – bardzo dobrze się to udaje.

JOLANTA STAWSKA
dyrektor Delegatury NIK w Krakowie,
KATARZYNA KOPEĆ
Wydział Prasowy,
Biuro Organizacyjne NIK

Z życia NIK

98. ROCZNICA POWOŁANIA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

W 98. rocznicę utworzenia przez Józefa Piłsudskiego Najwyższej Izby Kontroli Państwa oraz z okazji przypadającego w tym roku 150-lecia urodzin Marszałka, w siedzibie NIK 7 lutego 2017 r. prezes Krzysztof Kwiatkowski wraz z wnukiem Naczelnika Państwa – Krzysztofem Józefem Jaraczewskim, dyrektorem Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku pod Warszawą, odsłonili tablicę upamiętniającą te wydarzenia. Uroczystość poprzedziła msza św. w kościele św. Aleksandra na placu Trzech Krzyży w Warszawie, odprawiona przez metropolitę warszawskiego ks. kardynała Kazimierza Nycza oraz złożenie wieńców pod pomnikami Józefa Piłsudskiego i Ignacego Jana Paderewskiego – pierwszego premiera II Rzeczypospolitej. Członkowie kierownictwa NIK i pracownicy uczcili także pamięć pierwszego Prezesa Najwyższej Izby Kontroli Państwa – Józefa Higersbergera, składając kwiaty na jego grobie na Starych Powązkach.

Na Cmentarzu Powązkowskim reprezentanci Izby złożyli również wieńce pod pomnikiem Ofiar Katastrofy Smoleńskiej oraz na miejscu wiecznego spoczynku byłych pracowników NIK, którzy zginęli w tej katastrofie: Władysława Stasiaka, Aleksandra Szczygły oraz Sławomira Skrzypka.

W tym czasie w Krakowie wicedyrektor delegatury NIK Jan Kosiniak oddał hołd spoczywającym na Wawelu: Marszałkowi Józefowi Piłsudskiemu oraz Prezydentowi RP, Prezesowi NIK Lechowi Kaczyńskiemu i Jego Małżonce Marii Kaczyńskiej. Następnie odwiedził

Fot. na s. 133 i 134 Marek Brzeziński, NIK

na Rakowicach groby Józef Nentwiga, pierwszego wiceprezesa Izby oraz Jana Dziadonia, długoletniego dyrektora Delegatury NIK w Krakowie.

W obchodach jubileuszu w siedzibie Najwyższej Izby Kontroli, oprócz Krzysztofa Józefa Jaraczewskiego, który jest też prezesem Fundacji Rodziny Józefa Piłsudskiego wzięli udział: wicemarszałek Sejmu RP Barbara Dolniak, posłanki Barbara Chrobak i Elżbieta Stępień z sejmowej Komisji Kontroli Państwowej, rodzina prezesa Józefa Higersbergera, członkowie Kolegium NIK i pracownicy Izby. Gościem była również Zuzanna Konieczna, dyrektor szkoły podstawowej w Turzym Polu, której patronem jest Walerian Pańko, pierwszy prezes NIK po 1989 r.

Odsłaniając tablicę poświęconą twórcy Najwyższej Izby Kontroli Państwa, prezes Krzysztof Kwiatkowski (na zdjęciu u góry wraz z Krzysztofem Józefem Jaraczewskim) powiedział, że w historii i pamięci Polaków Józef Piłsudski wspominany jest najczęściej jako skuteczny bojownik o niepodległość ojczyzny, genialny strateg ratujący Polskę i Europę w zwycięskiej Bitwie Warszawskiej 1920 roku. Jego zasługi w tworzeniu instytucjonalnych podstaw odrodzonego państwa polskiego są natomiast rzadziej wspominane. – My w Najwyższej Izbie Kontroli szczególnie o nich pamiętamy i dlatego czcimy je dzisiaj, w 98. już rocznicę wydania dekretu powołującego do życia Najwyższą Izbę Kontroli Państwa – podkreślił.

Składanie wieńców pod tablicą Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego, od lewej: wiceprezes NIK Ewa Polkowska, wicemarszałek Sejmu RP Barbara Dolniak, prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski, wiceprezes NIK Wojciech Kutyła, prezes Fundacji Rodziny Józefa Piłsudskiego Krzysztof Józef Jaraczewski oraz dyrektor generalny NIK Andrzej Styczeń.

– To dla mnie wielki zaszczyt uczestniczyć w takiej uroczystości

w gmachu instytucji, którą do życia powołał mój dziadek – powiedział Krzysztof Józef Jaraczewski.

Podczas uroczystości odczytano listy gratulacyjne przesłane przez marszałków: Sejmu RP Marka Kuchcińskiego oraz Senatu RP – Stanisława Karczewskiego. Następnie członkowie kierownictwa Najwyższej Izby Kontroli złożyli wieńce pod tablicą Naczelnika Państwa oraz tablicami przypominającymi o znaczeniu dla działalności Izby jej byłych prezesów: Lecha Kaczyńskiego i Waleriana Pańki, a także pod popiersiem Józefa Higersbergera.

Fot. Jacek Stankiewicz Del. NIK w Krakowie

Wicedyrektor Delegatury NIK w Krakowie Jan Kosiniak przy sarkofagu Marszałka Józefa Piłsudskiego w Krypcie Wawelskiej.

Obchody zakończył okolicznościowy koncert pieśni „Ze śpiewnika legionisty" w wykonaniu Orkiestry Koncertowej Reprezentacyjnego Zespołu Artystycznego Wojska Polskiego.

red.

NIK KOORDYNUJE EUROPEJSKĄ KONTROLĘ JAKOŚCI POWIETRZA

NIK oraz najwyższy organ kontroli Holandii będą koordynować rozpoczynające się równolegle w 15 krajach badania oceniające jakość powietrza. Podczas spotkania w Krakowie, które odbyło się 26–27 stycznia 2017 r., uczestnicy przedsięwzięcia zapoznali się z najnowszym raportem o stanie powietrza w Europie, wypracowali też wspólny model audytu.

Otwierając spotkanie, prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski przypomniał, że ponad 85% mieszkańców miast Unii Europejskiej (UE) oddycha powietrzem zanieczyszczonym. Przyczynia się to każdego roku do śmierci ok. 45 tys. Polaków, ponieważ wiedziemy niechlubny prym w tych statystykach. Zdaniem Prezesa wspólne i skoordynowane działania są bardzo ważne, gdyż tylko one dają nadzieję na rzeczywistą poprawę jakości powietrza.

Pomysł tak szeroko zakrojonego audytu narodził się w Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli. Uczestnikami projektu, obok koordynatorów, są państwa będące członkami UE (Bułgaria, Estonia, Węgry, Hiszpania, Rumunia, Słowacja) oraz pozostające poza jej strukturami (Albania, Gruzja, Kosowo, Izrael, Macedonia, Mołdawia, Szwajcaria). Do przedsięwzięcia dołączył także Europejski Trybunał Obrachunkowy oraz Europejska Agencja Środowiska.

Wspólny raport, obok jednostkowych raportów krajowych, powinien pomóc najwyższym organom kontroli w sformułowaniu jednolitych wniosków i rekomendacji.

red.

FUNKCJONOWANIE RADY DO SPRAW WSPIERANIA DZIAŁAŃ NA RZECZ OCHRONY ZWIERZĄT W LATACH 2015–2016

Rada do spraw Wspierania Działań na Rzecz Ochrony Zwierząt powołana w styczniu 2015 r. zarządzeniem[1] Prezesa Najwyższej Izby Kontroli pełni funkcję opiniodawczo-doradczą. Do jej zadań należy inicjowanie i wspieranie działań na rzecz poprawy dobrostanu[2] zwierząt, w szczególności przez: opiniowanie tematów kontroli związanych z ich ochroną, zgłoszonych do planu pracy NIK; wskazywanie istotnych zagadnień mogących być przedmiotem kontroli planowych i przedstawianie propozycji tematów takich badań; proponowanie rozwiązań systemowych w celu wyeliminowania nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli; a także – udział w panelach ekspertów oraz współpraca z organizacjami pozarządowymi, uczelniami i organizacjami zawodowymi.

Rada, w skład której wchodzą przedstawiciele środowisk związanych z ochroną zwierząt oraz pracownicy NIK, może zasięgać opinii ekspertów zewnętrznych, powoływać doraźne zespoły oraz zapraszać do udziału w posiedzeniach i zaplanowanych pracach osoby spoza swojego składu. W latach 2015–2016 odbyło się 12 posiedzeń Rady.

Należy zaznaczyć, iż zainteresowanie NIK sprawami związanymi z działaniami na rzecz poprawy dobrostanu zwierząt pokrywa się z zamierzeniami, jakie przyjął w planie pracy na 2017 r. Europejski Trybunał Obrachunkowy, planując kontrole w tej dziedzinie.

Poniżej prezentujemy zagadnienia, które były dotychczas przedmiotem zainteresowania Rady.

Nowelizacja ustawy o ochronie zwierząt

Wcześniej przewidywane zakończenie prac nad nowelizacją ustawy o ochronie zwierząt, niestety nie nastąpiło w poprzedniej kadencji Sejmu. Z rozmów przeprowadzonych na pierwszym spotkaniu Parlamentarnego Zespołu Przyjaciół Zwierząt w obecnej, VIII kadencji Sejmu, wynika, że zostaną podjęte prace nad tym aktem prawnym. Ponadto posłowie dyskutowali o sytuacji w kołach łowieckich, zainspirowani informacją o wynikach kontroli NIK, zakończonej w 2015 r., poświęconej prowadzeniu gospodarki łowieckiej. Prace z początku kadencji nad projektem ustawy dotyczącej tej dziedziny nie będą kontynuowane. Na tym spotkaniu prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski przedstawił propozycję wprowadzenia ustawowego obowiązku czipowania i kastracji zwierząt.

15 listopada 2016 r. wpłynął do Sejmu rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz zmieniającej ustawę o zmianie ustawy – Prawo łowieckie.

Rada podjęła uchwałę popierającą przedstawione przez prezesa NIK stanowisko Izby, uznające za legalne dofinansowanie przez gminy kastracji zwierząt posiadających właścicieli. To istotny element w zapobieganiu bezdomności zwierząt, który powoduje jednocześnie

[1] Zarządzenie nr 6/2015 Prezesa NIK z 22.1.2015 r. w sprawie powołania w Najwyższej Izbie Kontroli Rady do spraw Wspierania Działań na Rzecz Ochrony Zwierząt.

[2] Dobrostan zwierząt – stan zdrowia fizycznego i psychicznego osiągany w warunkach pełnej harmonii ustroju w jego środowisku.

Fot. Marek Brzeziński, NIK

Spotkanie gości z ETO z członkami Rady do spraw Wspierania Działań na Rzecz Ochrony Zwierząt, od lewej: Magdalena Bratkowska, radca prezesa NIK, członek Rady; Anna Krzywicka, dyrektor Departamentu Środowiska NIK, współprzewodnicząca Rady; Krzysztof Kwiatkowski, prezes NIK; Dorota Sumińska, członek Rady; Janusz Wojciechowski, członek Trybunału; Klaus-Heiner Lehne, prezes ETO; Karina Daniszewska-Sroka, współprzewodnicząca Rady.

zmniejszenie kwot wydatkowanych przez samorządy na ten cel. W żadnym jednak wypadku przeznaczenie tych środków nie może naruszać prawa własności, a korzystanie przez właściciela zwierzęcia ze wsparcia JST musi być dobrowolne. Za niedopuszczalne należałoby zatem uznać ewentualne próby wprowadzenia takiego obowiązku na terenie gminy.

Uchwały rad gmin dotyczące dofinansowania zabiegów sterylizacji/kastracji psów i kotów mających właścicieli były jednak traktowane niejednolicie w ramach czynności nadzorczych wojewodów w latach 2014–2016. Co więcej, pojawiały się poglądy, że pokrywanie przez gminy tych kosztów może stanowić podstawę zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Również w orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane było stanowisko, że wykracza to poza listę działań, do jakich finansowania gmina jest uprawniona. Sądy opowiedziały się więc za wąskim ujęciem form, w których może być realizowane zadanie zapobiegania bezdomności zwierząt.

W świetle powyższego, na jednym z posiedzeń Rady wyrażono pogląd, że jedyną możliwość efektywnego wprowadzenia zmian ustawy stwarza wniesienie projektu poselskiego.

W obecnej VIII kadencji Sejmu został wniesiony poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt, w którym zaproponowano:

– uzupełnienie zakresu zadań własnych gminy o zapobieganiu bezdomności zwierząt (art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt);

– wprowadzenie otwartego katalogu elementów, będących przedmiotem programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności, przy zachowaniu dotychczasowych elementów mających charakter obligatoryjny;
– przyznawanie gminom uprawnienia do określenia planu sterylizacji lub kastracji zwierząt, przy poszanowaniu praw właścicieli, tym samym możliwość przeznaczania środków na takie zadania nie tylko w odniesieniu do zwierząt bezdomnych, ale również w odniesieniu do tych posiadających właścicieli.

Ustawa o zmianie ustawy o ochronie zwierząt została uchwalona przez Sejm 15 listopada 2016 r.; weszła w życie 6 stycznia 2017 r.[3]. Nowelizacja ustawy wpisuje się w część wniosków przedstawionych w Informacji o wynikach kontroli: „Zapobieganie bezdomności zwierząt".

Kontrole w 2016 roku

Rada zapoznała się z założeniami przedstawionymi przez dyrektorów jednostek organizacyjnych NIK koordynujących poszczególne kontrole. Członkowie zgłosili uwagi oraz propozycje dotyczące organizacji i szczegółowej ich tematyki. Uczestniczyli ponadto w naradzie przedkontrolnej dotyczącej zapobiegania bezdomności zwierząt oraz w zorganizowanych w NIK panelach ekspertów na temat nadzoru nad transportem i ubojem zwierząt oraz wykorzystywania zwierząt w badaniach laboratoryjnych.

Na posiedzeniu Rady w czerwcu 2016 r. Barbara Chilińska – dyrektor Delegatury NIK w Białymstoku przedstawiła najważniejsze wyniki kontroli „Zapobieganie bezdomności zwierząt", przeprowadzonej w I kwartale 2016 r. Po zapoznaniu się z nimi, członkowie Rady podzielili wyrażony tam pogląd, że działania ograniczające się przede wszystkim do wyłapywania i umieszczania zwierząt w schroniskach nie zapobiegają bezdomności. Rozwiązanie tego problemu wymaga kompleksowych i wielokierunkowych działań profilaktycznych, obejmujących znakowanie i ewidencjonowanie wszystkich zwierząt oraz wprowadzenie realnych zachęt do upowszechnienia kastracji i sterylizacji zwierząt mających właścicieli.

Przedstawicielki Ministerstwa Edukacji Narodowej poinformowały, że ministerstwo nie organizuje odrębnych programów edukacyjnych obejmujących ochronę zwierząt, ale podstawa programowa różnych przedmiotów od przedszkola do szkół ponadgimnazjalnych zawiera te zagadnienia. Ponadto Ośrodek Rozwoju Edukacji opracował dużą liczbę poradników z różnych dziedzin i jest otwarty na współpracę z organizacjami społecznymi. Poinformowano również o możliwości wprowadzenia przez MEN do kierunków polityki oświatowej zagadnienia stosunku do zwierząt i zobowiązano się do przekazania ministrowi tej sugestii.

W toku spotkania z przedstawicielem MSWiA uzgodniono, że będą organizowane spotkania z poszczególnymi wojewodami poświęcone problematyce zapobiegania bezdomności zwierząt, z udziałem przedstawiciela Rady.

[3] Dz.U. z 2016 r. poz. 2102.

W opracowaniu „Zagadnienia dotyczące zwierząt wolno żyjących" przekazanym członkom Rady zostały omówione zagadnienia: postępowania ze zwierzyną na terenach zabudowanych; przebywania psów i kotów w obwodach łowieckich; postępowania z rannymi zwierzętami i z ich zwłokami; odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez zwierzęta. We wspomnianym opracowaniu omówiono przepisy ustaw: o ochronie zwierząt; o utrzymaniu czystości i porządku w gminach; o samorządzie gminnym; prawo łowieckie. Szczególny nacisk położono na przepisy regulujące obowiązki gmin dotyczące pomocy rannym zwierzętom.

Przepisy prawa krajowego, odnoszące się do właściwego traktowania zwierząt, są zamieszczone w ustawach o Inspekcji Weterynaryjnej, o ochronie zdrowia zwierząt, o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, o ochronie zwierząt. Są one nagminnie łamane w cyrkach, a zwłaszcza zakazy: znęcania się, umyślnego okaleczania, wykorzystywania do celów rozrywkowych zwierząt zbyt starych lub zbyt młodych, zadawania bólu. Nie zawsze jest też przestrzegany przepis zakazujący używania do tresury zwierząt nieurodzonych w niewoli. Wydaje się, że zwierzętom w cyrkach aplikuje się środki farmaceutyczne, wpływające na ich zachowanie. Nie ma obowiązku zatrudniania tam lekarza weterynarii. W tej sytuacji nie jest możliwe zapewnienie dobrostanu zwierząt poddawanych tresurze. Cyrki nie są w stanie spełnić wymogów, które są stawiane ogrodom zoologicznym. Europejscy lekarze weterynarii postulują, aby wprowadzić zakaz występowania zwierząt w cyrkach. Narastający sprzeciw społeczny przyczynia się do zaniechania przez gminy wynajmu terenów cyrkom ze zwierzętami.

Dyrektor Miejskiego Ogrodu Zoologicznego „Wybrzeże" oraz przewodniczący Rady Dyrektorów Polskich Ogrodów Zoologicznych i Akwariów Michał Targowski omówił wybrane zagadnienia dotyczące prowadzenia takich placówek. Poinformował, że spośród 24 ogrodów zoologicznych działających w Polsce, 11 należy do Europejskiego Stowarzyszenia Ogrodów Zoologicznych i Akwariów (EAZA), które ustala zasady prowadzenia tej działalności i pełni funkcje kontrolne. Licencje, udzielane przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, ma 15 obiektów. Działalność tę regulują m.in. przepisy ustawy o ochronie przyrody, ochronie zwierząt i Inspekcji Weterynaryjnej. W dyskusji wskazano, że dotychczas nie zostały zrealizowane wnioski po kontroli z 2011 r. o dokonanie analizy przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska z 20 grudnia 2004 r. w sprawie warunków hodowli i utrzymywania poszczególnych grup gatunków zwierząt w ogrodzie zoologicznym[4]. Rozporządzenie należało analizować pod kątem potrzeby jego zmiany, w tym doprecyzowania przepisów tak, aby ograniczyć ryzyko ich błędnej interpretacji, a także zapewnienia zwierzętom w ZOO warunków przestrzennych, które w optymalnym stopniu będą uwzględniały ich potrzeby biologiczne.

Zastępca Głównego Lekarza Weterynarii (GLW) Krzysztof Jażdżewski poinformował, że od kilku lat Główna Inspekcja Weterynaryjna we współpracy z organizacjami

[4] Dz.U. z 2005 r. nr 5, poz. 32.

pozarządowymi podejmuje inicjatywy zmierzające do wypracowania standardów, które umożliwią poprawę nadzoru i możliwości egzekwowania przepisów dotyczących ochrony zwierząt. W 2005 r. GLW wystąpił do tych organizacji z propozycją uzgodnienia stanowiska, ale porozumienia nie osiągnięto. W 2012 r. przekazał ministrowi rolnictwa i rozwoju wsi pakiet projektów przepisów dotyczących tworzenia nowych schronisk, niestety bez efektów legislacyjnych. Po proteście organizacji pozarządowych Główny Lekarz Weterynarii, w porozumieniu z niektórymi gminami, napisał wytyczne dla lekarzy powiatowych, dotyczące zapobiegania bezdomności zwierząt, wskazujące przykłady dobrych praktyk. Niektórzy wojewodowie uchylają, niestety, uchwały gmin zmierzające do upowszechnienia dobrych rozwiązań. Zdaniem GLW, roczne programy opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania temu zjawisku nie stwarzają szerszej perspektywy dla takich działań. Na podstawie przykładów dobrych praktyk należy zapoczątkować zmiany legislacyjne. GLW może zwołać zespół ds. ochrony zwierząt, który stworzy projekty przepisów dotyczących opieki nad psami i kotami.

Osiągnięcia Rady i plany na przyszłość

Z inicjatywy Rady, przy wsparciu Najwyższej Izby Kontroli, w maju 2015 r. odbyła się w Warszawie konferencja „Stan ochrony zwierząt w Polsce". Jej celem było przedstawienie oceny stanu ochrony zwierząt, a zwłaszcza sposobu realizacji zadań organów administracji rządowej i samorządowej, z uwzględnieniem przykładów dobrych praktyk, prezentacja wyników kontroli NIK, a także wymiana poglądów i sformułowanie wniosków w sprawie podjęcia działań służących poprawie dobrostanu zwierząt w Polsce. W spotkaniu uczestniczyli przedstawiciele organizacji pozarządowych, organów administracji rządowej i samorządowej, parlamentarzyści, a także pracownicy Najwyższej Izby Kontroli.

Efektem konferencji było m.in. przyjęcie rekomendacji, których wdrożenie będzie sprzyjać gospodarnemu wydawaniu środków na działania gmin w dziedzinie ochrony zwierząt. Chodzi między innymi o:

– powszechne znakowanie zwierząt (czip) wraz z założeniem i stałą aktualizacją ich ewidencji;
– sterylizację – zapobieganie wzrostowi liczebności bezdomnych zwierząt – mniejsza liczba bezdomnych to lepsze warunki w schroniskach dla pozostałych;
– prowadzenie gminnych lub międzygminnych schronisk przez uprawnione podmioty, spełniające wymogi weterynaryjne, będące pod stałym nadzorem powiatowego lekarza weterynarii;
– kontrolę schronisk we współpracy z powiatowym lekarzem weterynarii;
– współpracę z sąsiednimi gminami, w tym wymianę informacji zawartych w gminnych ewidencjach zwierząt i prowadzonej w schroniskach;
– promowanie adopcji;
– edukację.

Prezes NIK poinformował pismem z sierpnia 2015 r. wszystkich prezydentów miast, burmistrzów i wójtów o odbytej w maju konferencji, przedstawił jej cel, tematykę oraz rekomendacje.

Jej następstwem była większa aktywność parlamentarzystów na tym polu, a także uświadomienie samorządowcom, że wprowadzenie obowiązku czipowania, sterylizacji i kastracji, przewidzianego w projekcie ustawy, spowoduje zmniejszenie kosztów działań, prowadzonych przez gminy na rzecz zwierząt.

W kwietniu 2016 r. przedstawiciele NIK oraz Rady wzięli udział w konferencji „Aktualne problemy w opiece nad zwierzętami bezdomnymi w Polsce", która odbyła się we Wrocławiu na Uniwersytecie Przyrodniczym, a jej organizatorem było Stowarzyszenie Inicjatyw Obywatelskich pod patronatem Wojewody Dolnośląskiego, Głównego Lekarza Weterynarii oraz NIK.

Na konferencji zostały zaprezentowane działania Rady oraz stanowisko NIK dotyczące możliwości podjęcia przez gminę uchwały o dofinansowaniu sterylizacji/kastracji psów i kotów posiadających właścicieli.

Ponadto w 2016 r. odbyły się konferencje w Kielcach, Łodzi i Olsztynie związane z tematem „Zapobieganie bezdomności zwierząt", pod patronatem wojewodów, wojewódzkich lekarzy weterynarii oraz Najwyższej Izby Kontroli.

Z inicjatywy członków Rady w listopadzie 2016 r. zarządzeniem Prezesa NIK[5], ustanowiono nagrodę „Przyjaciel Zwierząt", której laureatami mogą być osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, organizacje lub instytucje społeczne, podmioty administracji publicznej oraz organizacje pozarządowe, wspierające, prowadzące lub propagujące działalność służącą zapobieganiu bezdomności zwierząt.

W styczniu 2017 r. powołano podzespół do spraw zmian w prawie ochrony zwierząt, liczący siedem osób – 6 członków Rady oraz pracownika Departamentu Prawnego i Orzecznictwa Kontrolnego.

Podczas wizyty w NIK 10 lutego 2017 r. prezes Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Klaus-Heiner Lehne, polski przedstawiciel w ETO Janusz Wojciechowski oraz prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski spotkali się z członkami Rady. Zainteresowanie gości zagadnieniami dotyczącymi ochrony praw zwierząt wynika z wyzwania, jakie przyjął w planie pracy na 2017 r. Europejski Trybunał Obrachunkowy, planując kontrole na ten temat. Przedstawiciele ETO wyrazili chęć współpracy z Radą, służącej poprawie dobrostanu zwierząt w Polsce.

ANNA KRZYWICKA
dyrektor Departamentu Środowiska NIK

[5] Zarządzenie nr 47/2016 Prezesa NIK z 9 listopada 2016 r. w sprawie ustanowienia w NIK Nagrody „Przyjaciel Zwierząt".

Listy, polemiki

Uwagi na temat postulowanych zmian w ustawie o kontroli w administracji rządowej

Z zaciekawieniem przeczytałem opracowanie dr Moniki Nowikowskiej i płk dypl. rez. Janusza Cieślaka[1]*, zapraszające do dyskusji na temat konieczności dokonania zmian w ustawie z 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej*[2]*.*

Zawarcie problematyki kontroli w administracji rządowej w akcie rangi ustawowej i ujednolicenie procedury postępowania kontrolnego uważam za cenne. Jednocześnie jeszcze przed wejściem w życie ustawy o kontroli[3]*, dostrzegałem potrzebę wielu zmian, choć najczęściej w innych obszarach, niż wskazane w artykule. Odniosę się też do poruszonych kwestii, zachowując kolejność problemów w polemice przedstawionej na łamach „Kontroli Państwowej".*

Autorzy opracowania wskazali na wstępie, że ustawodawca w dyspozycji art. 18 ust. 1 ustawy o kontroli popełnił błąd, polegający na posłużeniu się zwrotem „jednostek organizacyjnych podporządkowanych", zamiast „jednostek organizacyjnych podległych", tak jak ma to miejsce w art. 1 ustawy o kontroli.

Należy wskazać, iż w języku polskim[4] *jest wprawdzie dopuszczalne zamienne stosowanie takiego nazewnictwa; wyraz „podległy" jest także rozumiany jako „podporządkowany komuś", ale słusznie został wskazany brak konsekwencji ustawodawcy, w kontekście treści art. 1 pkt 1 ustawy o kontroli. Taka sytuacja jest według mnie nieprawidłowością wynikającą z niewłaściwego opracowania redakcyjnego w projekcie ustawy o kontroli z 9 lutego 2011 r., na podstawie prawidłowego założenia do projektu*[5] *tego aktu prawnego,*

---

[1] J. Cieślak, M. Nowikowska: *O potrzebie zmian w ustawie o kontroli w administracji rządowej – uwagi de lege ferenda*, „Kontrola Państwowa" nr 4/2015, s. 183-189.

[2] Dz.U. nr 185 poz. 1092 – zwana dalej „ustawą o kontroli".

[3] Ustawa została opublikowana w Dzienniku Ustaw 6.9.2011 r.

[4] *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1979, t. II, s. 735.

[5] Ponadto zarządzający kontrolę, również na wniosek kontrolera (kierownika komórki do spraw kontroli), będzie mógł włączyć w skład zespołu kontrolerów, pracowników organów i jednostek organizacyjnych niższego szczebla (w uzgodnieniu z organem lub kierownikiem jednostki organizacyjnej lub komórki orga-

z którego skorzystano w projekcie z maja 2011 r.[6]*, a następnie w samej ustawie. Takie działania projektodawców oraz następczo ustawodawcy stanowią naruszenie obowiązujących przepisów prawa*[7]*, jednak wydaje się, że ewentualna „kosmetyczna" nowelizacja nie będzie miała większego wpływu na stosowanie tego przepisu, oprócz znaczenia porządkującego.*

Odnosząc się natomiast do postulatów doprecyzowania formy zawiadomienia o kontroli i określenia podmiotu zobowiązanego do jego przesłania, w kontekście regulacji zawartej w art. 20 ustawy o kontroli, mającego oprócz ewentualnych rozbieżności interpretacyjnych rzutować na zróżnicowanie sfery praw i obowiązków podmiotów kontrolowanych, jak i zamiany określenia „czas trwania" na „termin realizacji", wydają mi się nietrafne.

Moim zdaniem, ustawodawca wykazał się daleko idącą ostrożnością i z tych względów uczynił ten przepis jak najbardziej uniwersalnym, aby mógł być jak najskuteczniej stosowany w miarę możliwości czasowych i technicznych kierownika jednostki kontrolującej lub kierownika komórki do spraw kontroli bądź kontrolera. Dlatego sądzę, że ograniczanie uprawnień wymienionych wyżej podmiotów do zawiadomienia kierownika jednostki kontrolowanej o planowanej kontroli oraz samej formy powiadomienia (pisemnej, w tym za pośrednictwem dostępnych środków technicznych, np. telefaksu, poczty elektronicznej; ustnej, np. za pomocą łączności telefonicznej lub audiowizualnej), wydaje się chybione. Oczywiście istotne jest przy tym, aby to powiadomienie następowało możliwie jak najwcześniej, chyba że będzie to ze szkodą dla planowanych czynności kontrolnych.

Natomiast w przypadku powiadomień ustnych, dla zachowania zasady pisemności postępowania kontrolnego, nie bez znaczenia pozostaje następcze udokumentowanie tego faktu w formie notatki służbowej[8]*. Generalną zasadą w tym przypadku będzie skuteczność powiadomienia, a nie formalizm tej instytucji, tym bardziej, że dopuszcza się w przypadku kontroli uproszczonych nawet sytuację odstąpienia od tej procedury, jeśli nie było możliwości wcześniejszego powiadomienia kierownika jednostki kontrolowanej o terminie przeprowadzenia kontroli*[9]*.*

Nie widzę przy tym poważniejszego zagrożenia dla praw i obowiązków jednostek kontrolowanych. W kwestii odmiennego kształtowania się tej sfery, będzie ona bardzo często różnicowana w zależności od konkretnych okoliczności podjęcia danej kontroli (częściej będzie to następowało w tzw. kontrolach doraźnych – nieobjętych

---

nizacyjnej, w której pracownik jest zatrudniony) – pkt 5.18. zdanie pierwsze Projektu założeń do projektu ustawy o kontroli w administracji rządowej z września 2010 r., s. 25.

6 Projekt ustawy o kontroli w administracji rządowej (druk sejmowy nr 4218 z 19.5.2011 r.).

7 Do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami – ówcześnie § 10 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.6.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. nr 100 poz. 908), obecnie ten sam przepis (Dz.U. z 2016 r. poz. 283).

8 Art. 32 ust. 3 ustawy o kontroli.

9 Art. 52 ust. 3 ustawy o kontroli.

okresowym planem kontroli, podejmowanych najczęściej w trybie uproszczonym) oraz wypracowanych przez jednostki kontrolujące metod postępowania. Natomiast odnośnie do użytego w ustawie o kontroli terminu „czas trwania" i postulowanego zastosowania w zamian sformułowania „termin realizacji", w wyniku dokonanej wykładni językowej obu pojęć[10] *nie dostrzegam różnic, które pozwalałyby potwierdzić postawioną tezę, iż czas trwania może być rozumiany jako liczba dni kontroli, a termin realizacji będzie określał datę jej rozpoczęcia i zakończenia, zaś naprzemiennie już nie.*

Odnosząc się do krytycznej oceny, jeśli chodzi o obciążanie kierowników jednostek kontrolujących wymienionych w art. 5 ust. 3 ustawy o kontroli[11] *pewnymi czynnościami materialno-technicznymi, takimi jak obowiązek przekazania projektu wystąpienia pokontrolnego, czy prawo sprostowania w takim projekcie, w każdym czasie, z urzędu lub na wniosek kierownika jednostki kontrolowanej, błędów pisarskich lub innych oczywistych omyłek*[12]*, uważam że nie można ich uznać za nieprawidłowe.*

Sądzę, że z całą pewnością nie są to rozwiązania stojące w sprzeczności z treścią art. 37 ustawy o kontroli[13]*. Wobec tego, skoro projekt wystąpienia pokontrolnego zostaje sporządzony przez kontrolera bądź zespół kontrolerów i zatwierdzony w takim kształcie w ramach nadzoru służbowego przez kierownika komórki do spraw kontroli, to niecelowe wydaje się przesyłanie przez niego tego dokumentu do kierownika jednostki kontrolowanej. I dlatego zasadne jest, aby przesyłającym dokument zatwierdzony przez kierownika komórki do spraw kontroli był kierownik jednostki kontrolującej.*

W podobny sposób podchodzę do prostowania błędów pisarskich lub innych oczywistych omyłek w ustalonym i zatwierdzonym przez kierownika komórki do spraw kontroli projekcie wystąpienia pokontrolnego. Skoro już kontroler i kierownik komórki zalegalizowali wymieniony dokument zawierający błędy pisarskie lub inne oczywiste omyłki, to zatwierdzenia zmian również powinien dokonać kierownik jednostki kontrolującej, w ramach nadzoru nad podległymi mu pracownikami. Choć w tym przypadku można byłoby także optować za rozwiązaniami stosowanymi w ustawie z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego[14] *(oczywiście niemającymi zastosowania do postępowania kontrolnego w administracji rządowej w tym zakresie), ale i tak moim*

[10] *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1978, t. I, s. 330 oraz *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1981, t. III, s. 27, 494 i 539.

[11] Kierownikiem jednostki kontrolującej jest Prezes Rady Ministrów, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, minister, kierownik urzędu centralnego, przewodniczący komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, wojewoda albo osoba, która zgodnie z przepisami określającymi ustrój jednostki jest odpowiedzialna za działalność tej jednostki i uprawniona do jej reprezentowania.

[12] Patrz – art. 38 i 41 ustawy o kontroli.

[13] Stanowi on, iż projekt wystąpienia pokontrolnego podpisują kontroler i kierownik komórki do spraw kontroli.

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

zdaniem doprowadziłoby to do zbieżnych rozwiązań. Bazując na art. 113 ustawy[15]*, jeśli przypisałoby się uprawnienie do sprostowania kierownikowi komórki do spraw kontroli na wzór określony w § 1 i zakładając, że na mocy § 3 przysługiwałoby zażalenie na to sprostowanie, to sprawa ostatecznie spoczęłaby w rękach kierownika jednostki kontrolującej, jako nadrzędnego nad kierownikiem do spraw kontroli.*

Dodatkowo można wskazać, że przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania w art. 38 i art. 41 ustawy o kontroli były kwestionowane już na etapie uzgodnień międzyresortowych, m.in. przez Ministerstwo Gospodarki (co do obu artykułów) i przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (co do art. 41 ustawy) tak samo jak wnioskowane zmiany[16]*. Jednak nie zostały uwzględnione, gdyż były sprzeczne z założeniami do projektu ustawy o kontroli*[17]*.*

Z powyższych względów uważam, że nie można poprzeć wniosku de lege ferenda dotyczącego zastąpienia w art. 38 i 41 ustawy o kontroli kierownika jednostki kontrolującej kierownikiem do spraw kontroli. Wynika to również z faktu, że istnieje powszechnie stosowana praktyka cedowania uprawnień na podstawie przepisów ustawowych, statutowych, czy regulaminów urzędowych. To w konsekwencji sprawia, iż decydentem w przedmiotowej sprawie będzie kierownik jednostki kontrolującej i w jego gestii pozostanie decyzja o pozostawieniu wyłącznie dla siebie albo upoważnieniu do danych czynności podległych mu pracowników (np. kierownika komórki do spraw kontroli). Dlatego rozważania na ten temat wydają mi się nieco bezprzedmiotowe.

Autorzy opracowania wskazali także, iż ustawodawca w art. 42 ust. 4 ustawy przewidział możliwość odwołania się kierownika jednostki kontrolowanej do kierownika jednostki kontrolującej, w przypadku odrzucenia wniesionych przez niego zastrzeżeń, natomiast nie wziął pod uwagę takiego uprawnienia w odniesieniu do zastrzeżeń oddalonych. Podkreślili przy tym, że odrzucenie zastrzeżeń następuje wyłącznie z przyczyn formalnych, a w stosunku do stanowiska kierownika komórki kontroli, oddalającego zastrzeżenia co do meritum, stanowisko to nie podlega instancyjności, naruszając w ten sposób zasadę dwuinstancyjności. Dodatkowo zauważyli, że zgodnie z art. 42 ust. 1 ustawy o kontroli, kierownik komórki do spraw kontroli może odrzucić zastrzeżenia, uwzględnić je w całości lub w części bądź je oddalić, a przepisy ustawy nie precyzują, czy w rezultacie rozpatrzenia zastrzeżeń ma powstać jeden dokument – stanowisko wobec wniesionych zastrzeżeń, czy odrębne stanowiska wobec oddalonych i uwzględnionych zastrzeżeń,

[15] § 1. Organ administracji publicznej może z urzędu lub na żądanie strony prostować w drodze postanowienia błędy pisarskie i rachunkowe oraz inne oczywiste omyłki w wydanych przez ten organ decyzjach. (...) § 3. Na postanowienie w sprawie sprostowania i wyjaśnienia służy zażalenie.

[16] Pkt 7-8 i 182 Uwag do projektu ustawy o kontroli w administracji rządowej z 9.2.2011 r.

[17] Pkt 5.28. ppkt 2-3 Projektu założeń ..., op. cit. s. 30.

co sugeruje art. 45 ust 2 i art. 46 ust. 2 ustawy o kontroli. Z powyższych względów wnieśli o wprowadzenie w treści art. 42 ust. 4 ustawy unormowania określającego uprawnienie kierownika jednostki kontrolowanej do odwołania się do kierownika jednostki kontrolującej także od oddalenia zastrzeżeń. Jednocześnie wyrazili opinię, iż ogólną zasadą powinno być sporządzenie stanowiska wraz z uzasadnieniem wobec wszystkich wniesionych zastrzeżeń, jako jednego dokumentu, który przesyła się kierownikowi jednostki kontrolowanej.

Jeśli chodzi o rozpatrywanie zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego zgadzam się, iż ustawodawca nie zachował zasady dwuinstancyjności w odniesieniu do zastrzeżeń oddalonych. Na podstawie normy zawartej w art. 42 ustawy o kontroli umożliwił rozpatrzenie prawidłowo wniesionych zastrzeżeń. Zagwarantował przy tym dwuinstancyjną weryfikację w przypadku odrzucenia zastrzeżeń przez kierownika do spraw kontroli. Zakładając, że odrzucenie to nastąpiło niezgodnie ze stanem faktycznym, może to zostać skorygowane przez zarządzającego kontrolę kierownika jednostki kontrolującej[18]*. Skoro zastrzeżenia zostały wniesione zgodnie z wymogami ustawowymi i będą rozpatrywane przez kierownika do spraw kontroli, należałoby ich treściom zagwarantować również taką samą ochronę, jak w wypadku odrzucenia zastrzeżeń. Moim zdaniem, w tej sytuacji kierownik komórki do spraw kontroli powinien zająć stanowisko dotyczące oddalonych zastrzeżeń, od którego przysługiwałoby odwołanie na wzór trybu określonego w art. 42 ust. 4 i 5 ustawy o kontroli, w sprawie odrzucenia zastrzeżeń. W trosce o zachowanie wszystkich podstawowych zasad postępowania kontrolnego*[19]*, byłbym skłonny optować za przyjęciem takiego samego trybu, nawet w przypadkach uwzględnienia zastrzeżeń w całości albo w części. Częściowa bądź pełna aprobata wniesionych zastrzeżeń do projektu nie gwarantuje bowiem całkowitej akceptacji treści tego dokumentu przez kierownika kontrolowanego podmiotu, a w szczególności uzasadnienia jego rozstrzygnięcia, które będzie miało kluczowy wpływ na ostateczny kształt wystąpienia pokontrolnego.*

Bezsprzecznie należy zgodzić się, iż art. 45 ust. 2 ustawy o kontroli został dość nieudolnie skonstruowany, mimo precyzyjnego brzmienia art. 45 ust. 1 ustawy. Wynikało to najprawdopodobniej z tego, że jeśli w ogóle przyjęto zastrzeżenia i uwzględniono je w całości albo w części, to wnoszącego je najbardziej powinno interesować stanowisko wobec oddalonych zastrzeżeń. Jednakże w rzeczywistości powinno ono odnosić się zarówno do kwestii przyjęcia zastrzeżeń do rozpatrzenia, następnie ich uwzględnienia w całości albo w części bądź ich oddalenia[20]*. Dlatego postulat de lege ferenda co do zespolenia treści ust. 1 i 2 art. 45 ustawy o kontroli*

[18] Art. 42 ust. 4 i 5 ustawy o kontroli.

[19] Zasady kontradyktoryjności, prawdy obiektywnej, pisemności i podmiotowości zostały opisane w pkt III.4. Standardów kontroli w administracji rządowej z 10.2.2012 r.

[20] Patrz także – K. Lewandowska, T. Lewandowski: *Ustawa o kontroli w administracji rządowej. Komentarz*, Lexis Nexis, Warszawa 2013, s. 121-122.

jest jak najbardziej uzasadniony, przy jednoczesnym niezawężaniu tytułu zajętego stanowiska tylko wobec oddalonych zastrzeżeń. Przy czym, na podstawie regulacji art. 45 ust. 1 ustawy nie dostrzegam uzasadnienia do zajmowania odrębnych stanowisk wobec oddalonych i uwzględnionych zastrzeżeń, skoro jest w nim wskazane, że należy zająć stanowisko wobec wniesionych zastrzeżeń.

Również w pełni zgadzam się, że unormowanie zawarte w art. 46 ust. 2 ustawy o kontroli: „W przypadku uwzględnienia zastrzeżeń wystąpienie pokontrolne sporządza się na podstawie projektu wystąpienia pokontrolnego oraz stanowiska kierownika komórki do spraw kontroli wobec oddalonych zastrzeżeń", jest nieprawidłowe i powinno brzmieć: „W przypadku uwzględnienia zastrzeżeń wystąpienie pokontrolne sporządza się na podstawie projektu wystąpienia pokontrolnego oraz stanowiska kierownika komórki do spraw kontroli wobec uwzględnionych zastrzeżeń"[21].

Jeszcze przed wejściem w życie ustawy o kontroli próbowałem ustalić genezę powstania tego przepisu[22]. *Jednakże nie uzyskałem konkretnej informacji z Rządowego Centrum Legislacji, oprócz stwierdzenia, że w takim kształcie projekt ustawy o kontroli został zatwierdzony przez Radę Ministrów na posiedzeniu 10 maja 2011 r. i nie trwają już żadne prace legislacyjne*[23]. *W związku z powyższym, analizując proces legislacyjny ustaliłem, że do nieprawidłowej zmiany treści tego unormowania doszło w ramach wnoszonych poprawek do projektu ustawy o kontroli z 9 lutego 2011 r. Miał on wówczas brzmienie: „W przypadku uwzględnienia zastrzeżeń, wystąpienie pokontrolne sporządza się na podstawie projektu wystąpienia pokontrolnego oraz stanowiska kierownika komórki do spraw kontroli uwzględniającego zastrzeżenie."*[24]. *Wprawdzie w ramach uzgodnień międzyresortowych Kancelaria Prezesa Rady Ministrów wniosła propozycję, aby zapisano, że: „Wystąpienie pokontrolne sporządza się na podstawie projektu wystąpienia pokontrolnego i stanowiska w sprawie wniesionych zastrzeżeń", co miało zostać częściowo uwzględnione przez Rządowe Centrum Legislacji*[25], *niemniej w zatwierdzonym projekcie ustawy o kontroli przepis ten ostatecznie uzyskał treść: „W przypadku uwzględnienia zastrzeżeń wystąpienie pokontrolne sporządza się na podstawie projektu wystąpienia pokontrolnego oraz stanowiska kierownika komórki do spraw kontroli wobec oddalonych zastrzeżeń.", tożsamą z obecnym brzmieniem art. 46 ust. 2 ustawy o kontroli*[26]. *Skoro nie wy-*

[21] M. Bednarczyk: *Nowe regulacje prawne w zakresie kontroli zewnętrznej i wewnętrznej w administracji rządowej na przykładzie resortu spraw wewnętrznych, przez pryzmat kontroli instytucjonalnej w Policji (stan prawny na 1 stycznia 2012 r.)*, [w:] H. Januszek, S. Gembara (red.), „Kontrola", DRUKMAR, Poznań 2012.

[22] Wniosek do Rządowego Centrum Legislacji o udostępnienie informacji publicznej z 10.11.2011 r.

[23] Pismo Dyrektora Departamentu Prawa Administracyjnego Rządowego Centrum Legislacji, l.dz. RCL. DPA. 561-131/11, z 17.11.2011 r.

[24] Art. 47 ust. 2 projektu ustawy o kontroli z 9.2.2011 r.

[25] Pkt 244 uwag do projektu ustawy o kontroli z 9.2.2011 r.

[26] Art. 47 ust. 2 projektu ustawy o kontroli (druk sejmowy nr 4218 z 19.5.2011 r.).

eliminowano tego na etapie legislacyjnym, tak nielogicznie skonstruowany przepis powinien zostać pilnie zmieniony przez ustawodawcę.

Autorzy artykułu dostrzegli także potrzebę doprecyzowania przepisu art. 46 ust. 1 ustawy, w którym ich zdaniem pominięto instytucję „odrzucenia zastrzeżeń", jako jednego z elementów, który daje podstawę do sporządzenia wystąpienia pokontrolnego na podstawie niezmienionej treści projektu wystąpienia. Zakwestionowali także prawidłowość użycia niezdefiniowanego wcześniej sformułowania „nieuwzględnienie wszystkich zastrzeżeń", zamiast pojęcia „oddalenie zastrzeżeń" – już zastosowanego w ustawie.

Odnośnie do pierwszej uwagi chciałbym wskazać, że wprowadzenie tylko sformułowania „odrzucenie zastrzeżeń", byłoby określeniem niepełnym. Dopuszczałoby bowiem do sporządzenia wystąpienia pokontrolnego tylko na podstawie treści projektu wystąpienia, jeszcze na etapie odrzucenia zastrzeżeń przez kierownika komórki do spraw kontroli[27], pomimo przysługującego prawa odwołania do kierownika jednostki kontrolującej[28]. Z powyższych względów nie wystarczy wprowadzenie określenia „odrzucenie zastrzeżeń", potrzebne jest także dodanie sformułowania „odrzucenia zastrzeżeń bez wniesienia odwołania" oraz „podtrzymania odrzucenia zastrzeżeń w wyniku wniesionego odwołania".

Natomiast co do niekonsekwentnego zastosowania w kwestionowanym przepisie terminu „nieuwzględnienia wszystkich zastrzeżeń" zamiast „oddalenia zastrzeżeń" uważam, że ponownie zostały złamane zasady techniki prawodawczej[29] i to także w trakcie procesu legislacyjnego. W pierwotnym projekcie ustawy o kontroli[30] zostało bowiem użyte właściwsze sformułowanie „oddalenie wszystkich zastrzeżeń". W tym przypadku niekonsekwencja jest na tyle istotna, że wymaga ingerencji ustawodawcy, aby brzmienie omawianego przepisu nie doprowadzało do ewentualnych błędnych interpretacji.

W opracowaniu podniesiono również, że zgodnie z dyspozycją art. 46 ust. 3 pkt 1 ustawy o kontroli „wystąpienie pokontrolne w razie potrzeby uzupełnia się o zalecenia lub wnioski, dotyczące usunięcia nieprawidłowości lub usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej", która – według M. Nowikowskiej i J. Cieślaka – powinna zostać zmieniona. Zdaniem autorów obecne brzmienie nakazuje uzupełnienie wystąpienia pokontrolnego o wnioski lub zalecenia, co oznacza, iż nie ma możliwości jednoczesnego zawarcia w wystąpieniu pokontrolnym wniosków i zaleceń. Dodatkowo autorzy wskazali, co należy rozumieć pod pojęciem „zalecenia" i „wnioski", ponieważ różnice między nimi niejednokrotnie nie są dostrzegane przez kontrolerów.

---

[27] Art. 42 ust. 2 pkt 1 ustawy o kontroli.
[28] Art. 42 ust. 4 ustawy o kontroli.
[29] Patrz – przypis dolny do przypisu 7.
[30] Art. 47 ust. 1 projektu ustawy o kontroli z 9.2.2011 r.

W wyniku powyższej interpretacji popełniono błąd logiczny, gdyż zastosowany spójnik „lub" stanowi alternatywę łączną[31]*. Z tego względu istnieje możliwość uzupełnienia wystąpienia pokontrolnego o same zalecenia, o same wnioski albo o zalecenia i wnioski. Jest to bezsporne zarówno na gruncie logiki matematycznej, jak i prawniczej. Nie odniosłem się natomiast do spostrzeżeń dotyczących znaczenia pojęć „zalecenia" i „wnioski", z uwagi na raczej niepolemiczny charakter tej części opracowania. W mojej ocenie jednak kontrolerzy należą do kręgu osób najrzadziej mylących te pojęcia, w porównaniu z innymi podmiotami uczestniczącymi w postępowaniu kontrolnym.*

Autorzy artykułu wyrazili także wątpliwości, że ustawodawca nie wskazał żadnej procedury określającej postępowanie w przypadku konieczności wniesienia istotnych zmian do projektu wystąpienia pokontrolnego, w wyniku przeprowadzenia dodatkowych czynności, o których mowa w art. 43 ustawy o kontroli. Ich zdaniem, należałoby przyjąć, że jeżeli w następstwie dodatkowych czynności sprawdzających nastąpi istotna zmiana projektu wystąpienia pokontrolnego, kierownik jednostki kontrolowanej otrzymuje nowy, poprawiony projekt wystąpienia, wraz z prawem zgłoszenia do niego zastrzeżeń. W wypadku przyjęcia odmiennego stanowiska, to jest uzupełnienia wystąpienia o nowe treści, kierownika jednostki kontrolowanej pozostawia się bez prawa wniesienia zastrzeżeń do nowego brzmienia dokumentu pokontrolnego[32]*. Za takim rozwiązaniem miałby przemawiać prymat zasady prawdy obiektywnej w postępowaniu kontrolnym.*

Odnosząc się do powyższych uwag, nie uważam, że powinny pojawiać się wątpliwości w związku z przeprowadzaniem dodatkowych czynności kontrolnych, a jedynie w kontekście ustalania ostatecznej wersji projektowanego wystąpienia pokontrolnego – akceptowanego zarówno przez podmiot kontrolujący, jak i kontrolowany. Ustawodawca przewidział możliwość ingerencji kierownika jednostki kontrolowanej w treść projektu wystąpienia pokontrolnego, która może znaleźć odzwierciedlenie w wystąpieniu pokontrolnym[33]*. Taki tryb jest uznawany powszechnie jako zapewniający zachowanie nie tylko zasady prawdy obiektywnej, ale przede wszystkim kontradyktoryjności. Jeśli doszło do etapu rozpatrywania zastrzeżeń, to znaczy, że zostały wniesione we właściwym terminie i przez uprawnioną osobę*[34]*. Zastrzeżenia do projektu wystąpienia pokontrolnego rozpatruje kierownik komórki do spraw kontroli albo na podstawie dotychczas zgormadzonego materiału dowodowego, albo po przeprowadzeniu dodatkowych czynności przez kontrolera – jeśli są konieczne – lub po uzyskaniu żądanych do-*

[31] Patrz także – wyrok NSA sygn. I OSK 2528/12 z 16.1.2013 r. < http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/ 01050CA57A>.

[32] W opracowaniu używano zamiennie zamiast „dodatkowych czynności kontrolnych" terminu „dodatkowe czynności sprawdzające", od czego odstąpiłem z uwagi na nieokreśloność tego terminu w ustawie o kontroli.

[33] Art. 46 ust. 2 ustawy o kontroli.

[34] Art. 40 ust. 1 albo ust. 2 ustawy o kontroli.

kumentów bądź pisemnych wyjaśnień od pracowników jednostki kontrolowanej[35]*. W związku z powyższym, ewentualna konieczność zmiany treści projektu wystąpienia pokontrolnego nie może być każdorazowo utożsamiana z koniecznością podejmowania dodatkowych czynności kontrolnych.*

Abstrahując zatem od samego uzyskania dodatkowych dowodów w postępowaniu kontrolnym, przypuszczam, że chodziło generalnie o wykazanie, że ustawodawca nie zapewnił możliwości dalszej ingerencji w treść projektu wystąpienia pokontrolnego, jeśli dokonane w nim zmiany nie są akceptowane przez kierownika jednostki kontrolowanej. Jeżeli zatem przyjmiemy, iż chodzi tylko o kolejną możliwość wpłynięcia na treść projektu wystąpienia pokontrolnego, to i tak nie da to żadnej gwarancji uzyskania pożądanego efektu przez kierownika jednostki kontrolowanej, skoro zostanie utrzymane uprawnienie kierownika komórki kontroli do oddalenia zastrzeżeń, bez zapewnienia możliwości odwołania się od tego rozstrzygnięcia. Wtedy tryb odwoławczy zostaje przecież przerwany, a treść projektu wystąpienia pokontrolnego stanie się ostateczna (pomijając kwestie prawa kierownika jednostki kontrolującej do dokonywania sprostowania w projekcie wystąpienia pokontrolnego, w każdym czasie, z urzędu lub na wniosek kierownika jednostki kontrolowanej, błędów pisarskich lub innych oczywistych omyłek[36]*). Moim zdaniem, takiej gwarancji nie daje również uwzględnienie zastrzeżeń w całości albo w części, gdyż treść dokonanych zmian, która miała spowodować ich uwzględnienie może okazać się niezadawalająca lub wręcz nieakceptowalna. Powracamy tu do niezachowania zasady dwuinstancyjności – i to nie tylko przy oddaleniu zastrzeżeń – co było omawiane wcześniej.*

Autorzy opracowania zwrócili również uwagę na brak możliwości wniesienia zastrzeżeń przez kierownika jednostki kontrolowanej do treści sprawozdania z kontroli przeprowadzonej w trybie uproszczonym. Według ich opinii ustawodawca zagwarantował mu jedynie prawo przedstawienia stanowiska w ciągu trzech dni od otrzymania tego dokumentu[37]*, a analiza treści art. 52 ustawy o kontroli nie pozwala jednoznacznie stwierdzić, czy na tej podstawie można dokonać zmiany treści sprawozdania z kontroli. Dalej jednak wskazują, że obecne rozwiązanie w zakresie, w jakim odbiera kontrolowanemu prawo wniesienia zastrzeżeń do sprawozdania z kontroli, pozostaje w sprzeczności z zasadami kontradyktoryjności, prawdy obiektywnej, jak również jedną z podstawowych zasad wyrażonych w Konstytucji RP – prawem jednostki do żądania usunięcia informacji nieprawdziwych lub niepełnych. Z powyższych względów krytycznie zostało ocenione przyznanie przez ustawodawcę prymatu zasadzie szybkości i efektywności postępowania nad zasadą prawdy obiektywnej, pomimo jej wiodące-*

[35] Art. 42 ust. 1 i 2 pkt 2, art. 43 i art. 44 ustawy o kontroli.
[36] Art. 41 ustawy o kontroli.
[37] Art. 52 ust. 5 ustawy o kontroli.

go charakteru. Dlatego też sformułowano kolejny postulat de lege ferenda – wprowadzenia w ustawie o kontroli mechanizmu umożliwiającego kierownikowi jednostki kontrolowanej wniesienie zastrzeżeń oraz zmiany treści sprawozdania z kontroli w trybie uproszczonym.

Odnosząc się do tej opinii, przedstawię problem z punktu widzenia zarządzającego kontrolę oraz podmiotu kontrolowanego.

Przyjmując punkt widzenia zarządzającego kontrolę, należałoby zanegować propozycję zmian postępowania kontrolnego w trybie uproszczonym właśnie z uwagi na jego cel, czyli dostarczenie kierownikowi jednostki kontrolującej potrzebnych informacji w szczególnych sprawach lub pilnie, np. w celu sprawdzenia tych zawartych w skargach i wnioskach, czy dokonania analizy dokumentów otrzymanych od kontrolowanych. Wychodząc z założenia, że jeśli większość zasad postępowania kontrolnego, takich jak zasada bezstronności i obiektywizmu, pisemności, jawności, planowości, minimalizowania dolegliwości czynności kontrolnych, a także w nieco węższym wymiarze podmiotowości, kontradyktoryjności i prawdy materialnej[38] *(z uwagi na ograniczony zakres wynikający z braku możliwości bezpośredniego zakwestionowania ustaleń zawartych w sprawozdaniu z kontroli, oprócz przedstawienia stanowiska do tych ustaleń w określonym terminie*[39]*), zostało zachowanych w tym trybie kontroli, przy możliwości formułowania wyłącznie ustaleń niewskazujących na popełnienie przestępstwa, wykroczenia, przestępstwa skarbowego, wykroczenia skarbowego lub naruszenia dyscypliny finansów publicznych*[40]*, ten proces wydaje się akceptowalny i pożądany.*

Punkt widzenia kierownika jednostki kontrolowanej może być zgoła odmienny. W tym wypadku podmiot kontrolowany, kierując się zasadami prawdy obiektywnej, kontradyktoryjności, czy wreszcie wynikającym z Konstytucji RP prawem każdego podmiotu do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą[41]*, będzie uważał, iż możliwość sformułowania stanowiska do sprawozdania z kontroli, bez wpływu na jego treść, a przede wszystkim na realizację zaleceń lub wniosków pokontrolnych*[42]*, narusza jego prawa. Nie mogę zgodzić się w tym miejscu, że analiza art. 52 ustawy o kontroli nie pozwala jednoznacznie stwierdzić, czy w wyniku złożenia stanowiska przez kierownika jednostki kontrolowanej można dokonać zmiany treści sprawozdania z kontroli. Na brak takiej możliwości wskazują unormowania art. 52 ust. 1, 4 i 5 ustawy o kontroli. Przede wszystkim chodzi o ujęcie, iż kontrolę w trybie uproszczonym prowadzi się zgodnie z przepisami dotyczącymi kontroli*

[38] M. Antoniak: *Kontrola rządowa w administracji publicznej – Poradnik dla kontrolujących i kontrolowanych*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2012, s. 85-113.
[39] Art. 52 ust. 4 i 5 ustawy o kontroli.
[40] Art. 53 ustawy o kontroli.
[41] Art. 51 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78 poz. 483, z późn. zm.).
[42] Art. 52 ust. 5 ustawy o kontroli.

w trybie zwykłym (z wyjątkiem, między innymi, sporządzania wystąpienia pokontrolnego), która kończy się sprawozdaniem z kontroli. Można przedstawić do niego stanowisko, co jednak nie wstrzymuje realizacji ustaleń. Reasumując – w tym wypadku skłaniałbym się do przyznania kierownikowi jednostki kontrolowanej możliwości wniesienia umotywowanych pisemnych zastrzeżeń do „projektu sprawozdania z kontroli" w skróconym terminie 3 dni roboczych od dnia otrzymania tego projektu (w porównaniu do 7-dniowego terminu w wypadku projektu wystąpienia pokontrolnego[43]*). W konsekwencji wydłużyłoby to nieco postępowanie kontrolne, ale zagwarantowało zachowanie podstawowych zasad i praw podmiotu kontrolowanego do obrony swojego stanowiska.*

Podsumowując wywołaną dyskusję odnośnie do potrzeby zmian niektórych przepisów ustawy o kontroli w administracji rządowej, sądzę, że przynajmniej w części przyczyniłem się do wyjaśnienia podnoszonych kwestii oraz wzmocniłem zasadność formułowanych postulatów de lege ferenda, natomiast w przypadku pozostałych wniosków, przekonałem o braku takiej konieczności. Mam nadzieję, że potrzeba nowelizacji ustawy zostanie zauważona i przyczyni się do stosownych działań właściwych podmiotów.

Dostrzegam też konieczność wprowadzenia jeszcze innych, zarówno bardzo istotnych, jak i porządkowych zmian we wspomnianej ustawie, w takich kwestiach jak, między innymi:

- *nieuzasadnione różnice dotyczące żądanych dokumentów (dowodów) i podmiotów, które są obowiązane do ich wydania, co zostało uregulowane w art. 15 ust. 2 i art. 34 ustawy o kontroli;*
- *nieograniczone prawo kierownika jednostki kontrolowanej do wyrażania zgody na prowadzenie czynności kontrolnych z udziałem pracowników podmiotu kontrolowanego w dniach wolnych od pracy lub poza godzinami pracy, co normuje art. 21 ust. 4 ustawy, w tym brak sankcji za bezpodstawne niewyrażenie takowej zgody;*
- *zbędne ograniczenie kategorii podmiotów mogących dokonywać potwierdzania kopii dokumentów, ich odpisów i wyciągów oraz zgodności zestawień i obliczeń z oryginalnymi dokumentami do kierowników komórek organizacyjnych, w których dokumenty się znajdują, co reguluje art. 25 pkt 2 ustawy;*
- *brak regulacji co do sposobu postępowania w celu uzyskania wyjaśnień od byłego pracownika jednostki kontrolowanej oraz brak sankcji za nieudzielenie przez niego wyjaśnień, jeśli jest np. emerytem, czy rencistą, w kontekście unormowań ujętych w art. 28 ustawy;*
- *sposób dokumentowania pobierania oraz zabezpieczenia dokumentów związanych z zakresem kontroli, a także możliwość pobierania oraz zabezpieczenia innych materiałów dowodowych (rzeczy), w odniesieniu do treści art. 22 pkt 2 i art. 27 ust. 2 ustawy;*
- *brak jednoznacznych uprawnień, aby wyznaczyć do czynności kontrolnych*

[43] Art. 40 ust. 1 ustawy o kontroli.

specjalistę, a także tłumacza języka obcego, w kontekście możliwości powołania do postępowania kontrolnego biegłego w trybie art. 33 ustawy;

• *bezcelowość przekazywania kopii projektu wystąpienia pokontrolnego byłemu kierownikowi jednostki kontrolowanej, z uwagi na brak wpływu ewentualnej treści jego stanowiska na wystąpienie pokontrolne (może jedynie fakultatywnie zostać załączone do niego), co wynika z art. 39 w zw. z art. 46 ust. 1 i 2. ustawy;*

• *nielogiczne rozwiązanie dotyczące numeracji akt kontroli, w tym wykazu zawartości, który wchodzi w ich skład i gdzie uwidocznia się tę numerację, uregulowano to w art. 54 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy;*

• *szczątkowe odniesienie się do instytucji anonimizacji danych, a w szczególności nieuregulowanie sposobu jej dokonywania, możliwości wykorzystania uzyskanych w tym trybie informacji (w tym postępowania w przypadku konieczności dysponowania dokumentacją objętą „tajemnicą kontrolerską" poza komórkę do spraw kontroli), formy ich ujmowania (zawierania) w dokumentacji pokontrolnej, nieprecyzyjne określenie podmiotów, które mogą zostać objęte anonimizacją, a w końcu zawężenie jej do samych danych osobowych, w kontekście unormowania zawartego w art. 55 ust. 2 ustawy.*

nadkom. MARCIN BEDNARCZYK
ekspert Wydziału Kontroli
Komendy Wojewódzkiej Policji
w Gorzowie Wlkp.

Słowa kluczowe: kontrola w administracji rządowej, postępowanie kontrolne, podmiot kontrolujący, podmiot kontrolowany, uwagi do ustawy, postulaty *de lege ferenda*

Key words: control in government administration, audit procedure, auditor, auditee, comments to the Act, *de lege ferenda* proposals

Sygnały o książkach

Prowadzenie działalności gospodarczej przez fundacje: studium prawne

Dominowska Joanna, Wolters Kluwer, Warszawa, 2017, s. 377.

Celem pracy jest znalezienie odpowiedzi na pytanie: czy fundacje mogą prowadzić działalność gospodarczą, a jeśli tak, to w jakim zakresie i pod jakimi warunkami. W siedmiu rozdziałach książki autorka analizuje wszystkie aspekty funkcjonowania fundacji, poczynając od przedstawienia samej istoty badanego zjawiska. W kolejnych częściach opisane zostały rozmaite aspekty prawne działalności fundacji, a także różne formy i implikacje prowadzenia przez nie aktywności merkantylnej. Konkluzja pracy jest niejednoznaczna, ponieważ autorka dopuszcza działalność gospodarczą w fundacjach, ale pod pewnymi, ograniczającymi ją warunkami. Książka adresowana jest przede wszystkim do członków władz fundacji, fundatorów oraz wszystkich wspierających i kontrolujących funkcjonowanie tego rodzaju podmiotów prawnych.

System zarządzania ruchem na drogach w Polsce

Jonatan Hasiewicz, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2016, s. 363.

Szczegółowej analizie autor książki poddał procedury organizacji ruchu: wszelkie wprowadzane zmiany, zasady projektowania etc. oraz kwestie związane z nadzorem nad zarządzaniem ruchem oraz sądową kontrolą nad organizacją ruchu drogowego. Wszystkie te zagadnienia przedstawia zarówno z perspektywy wieloletniego praktyka – organizatora ruchu drogowego, jak i z punktu widzenia obecnie dominujących teorii zarządzania. Monografia może być przydatna przede wszystkim dla zarządców dróg publicznych oraz organów administracji publicznej.

Wymiar bezpieczeństwa państwa w dzisiejszym świecie

Redakcja Izabela Oleksiewicz, Wydawnictwo Rambler Press, Warszawa 2016, s. 174.

Monografia napisana przez wielu autorów zajmuje się szeroko pojętą problematyką bezpieczeństwa, która zawsze musi być rozpatrywana w kontekście bezpieczeństwa państwa. Książka składa się z dwóch części. Część pierwsza, zatytułowana „Znaczenie bezpieczeństwa państwa we współczesnym świecie", poświęcona jest kwestiom ogólnym i teoretycznym. Oprócz próby całościowego zdefiniowania pojęcia bezpieczeństwa państwa, przeanalizowano zagadnienie bezpieczeństwa społecznego na tle zjawisk globalizacyjnych, które w istotnej mierze wpływają na podważenie suwerenności i kompetencji poszczególnych krajów. Część druga koncentruje się na szczegółowych kwestiach związanych z tytułowym zagadnieniem oraz konkretnych instytucjach mających zapewnić bezpieczeństwo w różnych dziedzinach. Są tam m.in. rozdziały omawiające rolę służb specjalnych oraz banków. Interesująca jest też rozprawa na temat istnienia nieuchronnego konfliktu między koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa a prawami człowieka.

Instytucje muzealne z perspektywy ekonomii kultury

Monika Murzyn-Kupisz, Jarosław Działek (współpraca), Wydawnictwo UNIVERSITAS, Kraków 2016, s. 392.

Jest to pozycja z zakresu ekonomii kultury – stosunkowo nowej dyscypliny wiedzy, która bada zjawiska i instytucje kultury z perspektywy socjologii gospodarczej i ekonomii. W tym przypadku przedmiotem zarówno refleksji teoretycznej, jak i badań empirycznych są muzea, jako placówki kultury szukające sposobów osiągnięcia częściowego przynajmniej samofinansowania. Praca składa się z dwóch części. Pierwsza ma charakter bardziej teoretyczny i przedstawia założenia badawcze umożliwiające spojrzenie na funkcjonowanie muzeów z perspektywy ekonomicznej. Definiuje zakres zainteresowań i metod badawczych, analizuje popyt prywatny i społeczny na muzea oraz przesłanki ustalania optymalnych z tego punktu widzenia opłat za wstęp. Część druga książki jest oparta na badaniach w dwóch konkretnych placówkach muzealnych: Muzeum – Zamku w Łańcucie i Muzeum Zamkowym w Pszczynie. Opisany został sposób kształtowania w tych placówkach opłat za wstęp, a także przeanalizowano społeczne i edukacyjne funkcje muzeów w kontekście ogólnego zainteresowania społeczeństwa ich dalszym funkcjonowaniem.

Contents

Auditing 8

RYSZARD SZYC – ed.: Work Plan of NIK for 2017 8

In the *Work Plan of the Supreme Audit Office for the Year 2017* over 110 audits are comprised, including: the audit of the state budget execution in 2016 in 111 budget parts; the audit of the monetary policy guidelines for 2016; four international audits: three financial audits – of the European Organisation for Nuclear Research (CERN), the CERN Pension Funds, and the Council of Europe, as well as the audit of selected organisational issues and performance audits in the Council of Europe; 105 audits dedicated to specific problems, out of which 86 have the status of coordinated audits. All audit proposals were classified in accordance with the COFOG classification, horizontal risk, the ISSAI categories and the government administration sectors. According to the last classification, the largest number of NIK audits planned for 2017 will be conducted in the following sectors: health, environment, transportation, public administration, education, public finance, agriculture, national defence and internal affairs. The audits in these sectors will constitute 61 percent of all those comprised in the *Work Plan of the Supreme Audit Office for the Year 2017*.

ŁUKASZ RÓG: Nominated Auditors' Right to Defence – NIK Disciplinary Proceedings 29

The right to defence (*ius defensionis*) is one of the fundamental rights in a democratic state of law. It is applied not only in criminal proceedings, but also in other proceedings of repressive nature, including disciplinary proceedings against NIK nominated auditors. In his article, the author presents some arguments in favour of amending the Act on the Supreme Audit Office with regard to the entities that can perform the role of a defence counsel in the disciplinary proceedings against NIK nominated auditors, and in favour of such an interpretation that allows the defendant to have up to three defence counsels.

KRZYSZTOF ZALEGA: Importance of Biofuels and their Certification System – Energy and Climate Policy of the European Union 40

An increase in the greenhouse effect, which results from the emission of the carbon dioxide and other greenhouse gases coming from fossil fuels combustion, adds to the global warming that can change the climate conditions and life on the Earth. That is why biofuels are considered an alternative to fossil fuels, being an example of renewable energy sources (RES). On the basis of the Renewable Energy Directive, which is part of the climate and energy package of the European Union, every Member State is obliged to ensure that the percentage of RES in all types of transportation in 2020 will be at least 10 percent. This level can be reached only through the use of biofuels produced in a sustainable manner. However, as transpires from the audit conducted by the European Court of Auditors, the EU system for the certification of sustainable biofuels is not fully reliable.

FINDINGS OF NIK AUDITS 61

JOANNA CELIŃSKA: Assistance to Persons Suffering from Domestic Violence – Specialist Counselling and Shelter for Victims 61

Almost 25 percent of persons have experienced at least one form of violence in their lifetime, and simultaneously 75 percent of them never seek assistance in any institution and do not believe that such assistance could be effective. The Supreme Audit Office, on its own initiative, conducted an audit whose main objective was to evaluate the effectiveness of the assistance measures provided to domestic violence victims. The audit covered the period between the year 2012 and the first half of 2015, and focused on the availability of specialist counselling, such as: medical, psychological, legal and related to family issues. The audit also examined the availability of safe shelter for victims. The regularity and effectiveness of plans developed for victims were also subject to the audit, as well as the measures taken against the perpetrators of domestic violence.

ANDRZEJ PANASIUK, SŁAWOMIR SIERAŃSKI: Evaluation of Critical Infrastructure – Safety of the State and Its Citizens 76

Critical infrastructure plays a key role in the functioning of the state and the lives of its citizens. Due to natural disasters or those being a consequence of human activities, critical infrastructure can be destroyed or damaged, and its functioning can be disrupted, which can pose a threat to the lives and property of the citizens. Simultaneously, such events negatively affect the economic development of the state. That is why protection of critical infrastructure is one of the state's priorities. In the years 2015 and 2016, NIK examined the regularity of the protection of critical infrastructure items. The audit was

also a response to numerous media reports on failures or incidents that could pose a threat to critical infrastructure items in the country. The audit comprised selected critical infrastructure administrators, the Government Security Centre, regional governors and local self-government units.

KATARZYNA PAPIŃSKA: Environmental Protection and Ecological Education – Use of Public Funds from Subsidy Contracts 87

The Supreme Audit Office examined whether the public funds transferred on the basis of subsidy contracts for realisation of projects related to environmental protection and ecological education were appropriately used by beneficiaries. Twenty entities were audited that used the subsidies, which are not budget units established for this purpose. Among the auditees, there were 17 non-governmental organisations, two local self-government units and one higher education school. Sixty projects were audited altogether that had been implemented between 1 January 2013 and 22 February 2016.

RENATA DUDEK: Management of Municipal Cemeteries – Compliance with the Act on Cemeteries and Burial of the Dead 93

The basic legal act that regulates the management of cemeteries is the Act of 31 January 1959 on cemeteries and burial of the dead, which sets forth that the maintenance and management of municipal cemeteries lies with the respective mayors or governors of the towns and cities where cemeteries are located. NIK auditors examined whether self-governments met their duties in this respect. The detailed audit objectives comprised the evaluation of the regularity of the organisation of tasks related to management and maintenance of municipal cemeteries, the regularity of setting, collecting and accounting for payments for graves, and the regularity of expenditures related to cemeteries maintenance.

MAREK SKORUPSKI: Preventing Stray Animals – Situation in Audited Municipalities 101

Municipalities, with a view to meeting their obligation to ensure care for stray animals, mainly limited themselves to catching them and placing in shelters (or, in cases where it was not possible to ensure shelters, in other places destined for keeping animals with no veterinary supervision, though), where new owners were searched for those animals. However, as it was diagnosed in the findings of the audit conducted by NIK in 2016 on prevention of stray animals, those measures resulted in an increased number of stray animals in shelters and other places, and in growing expenditures on providing care for them.

OTHER AUDITS OF NIK 109

Audit Findings Published in December 2016 and January 2017 – ed. 109

In this section we present the 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: measures of the city of Kraków and the Tatra Mountains region taken when they applied for the organisation of the Winter Olympics; implementation of the programme for flood protection in the upper Wisła River catchment area; the airport in Rzeszów; the State's measures aimed at reducing the smog; the Polish Armaments Group (PGZ); quality of drinking water; activities of the institutions tasked with prevention of games and Internet addiction among children; effectiveness of professional activation of employees; implementation of the Flood Protection Project in the Odra River catchment area; the hunting and fisheries guards; municipalities with the status of health resorts; use of the JASPERS initiative; safety of railway and road crossings and railway track passages.

International Cooperation 112

JACEK MAZUR: Perspectives for Closer Cooperation Between NIK and ECA 112

On 10 February 2017, President of the European Court of Auditors (ECA) Klaus-Heiner Lehne and Polish Member of the ECA Janusz Wojciechowski visited NIK. The main topics of the discussion were the cooperation between NIK and the ECA and new trends in the ECA's activity. The two institutions have an opportunity to collaborate, among others, in the audits of air quality and animal welfare, and they can expand present cooperation (assistance in proceeding with NIK's motions related to the EU functioning; circulation of documentation between the ECA and administration bodies in Poland; participation of NIK in the ECA's audit missions; identification of potential cooperation areas). The evolution of the ECA's role was also discussed, aimed at better responding to the interests of the public opinion and institutions of the EU. This calls for more performance audits and for reducing the number of transactions in financial auditing. The ECA should play a role of an "early warning body" through, for example, recognising corruption prone mechanisms.

KAMILA ŻYNDUL: XXII INTOSAI Congress 119

In December 2016 in Abu Dhabi, the XXII Congress of the International Organisation of Supreme Audit Institutions – INTOSAI was held. The organisation gathers Supreme Audit Institutions from 194 countries. A delegation from NIK took part in the Congress, and actively participated in Congress events, and NIK representatives contributed

to the development of several official documents of INTOSAI, including its Code of Ethics – ISSAI 30.

JOLANTA STAWSKA, KATARZYNA KOPEĆ: Peer Review of the State Audit Office of Hungary 123

The peer review of the State Audit Office of Hungary took place between February 2015 and February 2016, and the final report on the peer review was presented in May 2016 in Budapest. At the invitation of the President of the Hungarian State Audit Office, the peer review was conducted by the Supreme Audit Office of Poland and the National Audit Office of Lithuania. The peer review was carried out in accordance with the memorandum signed by the Presidents of the three SAIs, and it was based on the INTOSAI guidelines. In their article, the authors present the nature and course of the audit, as well as selected issues that it comprised.

NIK in Brief 133

98th Anniversary of the Establishment of NIK – ed. 133

On the occasion of the 98th anniversary of the establishment of the Supreme Audit Office, in the Headquarters of NIK a commemorative plaque dedicated to Head of Polish State Józef Piłsudski was unveiled. His grandson Krzysztof Józef Jaraczewski, who is also the President of the Józef Piłsudski Family Foundation and the Director of Józef Piłsduski Museum in the town of Sulejówek, participated in the ceremony.

NIK to Lead the European Audit of Air Quality – ed. 135

NIK and the Netherlands Court of Audit have been tasked with coordinating parallel audits of the air quality to be conducted in fifteen countries. On 26-27 January 2017 in Kraków, a meeting was held during which the participants in the project got acquainted with the latest report on the air quality in Europe and developed a joint model for their audit.

ANNA KRZYWICKA: Activities of the Council for Animal Protection Support Measures in the Years 2015–2016 136

For many years, the Supreme Audit Office has been engaged in the issue of care about stray animals, and the Council, established in January 2015, is an advisory body to the President of NIK. In her article, the author presents the issues in which the Council was involved in the years 2015–2016.

Letters, polemics 142

MARCIN BEDNARCZYK: Response to Proposed Amendments in the Act on Control in Government Administration 142

The article is a response to the text published in Issue 4/2015 of *Kontrola Państwowa*, entitled "Need for Amendments in the Act on Control in Government Administration – *de lege ferenda* Comments", written by Monika Nowikowska and Janusz Cieślak. The polemicist refers to the provisions that the two authors found problematic due to certain inaccuracies, gaps and deficiencies of the Act of 15 July 2011 on Control in Government Administration. In this article, the author recalls not only theoretical legal analyses of individual regulations, but also examples from his own audit experience gathered in the Ministry of Internal Affairs and Administration.

Notes About New Books 154

Information for Subscribers 162

Information for Readers and Authors 163

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 lutym 2017 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