styczeń luty
2018
1

KONTROLA PAŃSTWOWA

RYSZARD SZYC

Plan pracy NIK na 2018 rok

MARIUSZ RYCERSKI

O pojęciu i istocie dokumentu

GRZEGORZ WALENDZIK, KRZYSZTOF WILKOSZ

Zapobieganie i przeciwdziałanie przemocy w cyberprzestrzeni

KAMIL MOSER

Rozwój nadzoru makroostrożnościowego

CZASOPISMO PUNKTOWANE

ISSN 0452-5027

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KONTROLA PAŃSTWOWA

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

WARSZAWA

DWUMIESIĘCZNIK – ROCZNIK 63: 2018 r. – NUMER 1 (378) – 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, kontroler Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego we Florencji
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
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. 159.

* *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 2018 rok 8

Podstawa działalności Najwyższej Izby Kontroli opiera się w zasadniczej części na rocznych planach pracy, uchwalanych przez Kolegium NIK i przedkładanych do wiadomości Sejmowi RP. Poza planem przeprowadzane są kontrole doraźne, stanowiące reakcję na sygnały o ewentualnych nieprawidłowościach, będące m.in. wynikiem bieżącej analizy sytuacji społeczno-gospodarczej, w tym skarg i wniosków kierowanych do Izby. W planie pracy NIK na 2018 rok znalazło się ogółem 109 tematów kontroli (nie licząc obligatoryjnych, tj. analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej). W ramach 109 tematów kontroli, NIK przeprowadzi cztery audyty międzynarodowe: audyt finansowy Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych (CERN); audyt finansowy Funduszu Emerytalnego CERN; audyt finansowy Rady Europy (RE); audyt wybranych zagadnień organizacyjnych i wykonania zadań w Radzie Europy. Aż 88,8% zagadnień ujętych w planie mieści się w najważniejszych, kluczowych dziedzinach działalności państwa. Najwięcej dotyczy administracji publicznej, środowiska, zdrowia, transportu oraz porządku i bezpieczeństwa publicznego.

RAFAŁ PADRAK: Zakaz *reformationis in peius* w postępowaniu dyscyplinarnym NIK – procedury stosowane wobec mianowanych kontrolerów 24

W postępowaniu karnym zakaz ten stanowi gwarancję procesową, że w wyniku zaskarżenia orzeczenia na korzyść oskarżonego jego sytuacja prawna nie ulegnie pogorszeniu. Europejski Trybunał Praw Człowieka opowiedział się za respektowaniem zakazu *reformationis in peius* i niezaostrzaniem treści orzeczenia wydanego przez sąd odwoławczy. Także Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał: „Zakorzenienie prawa do obrony w konstytucyjnej zasadzie demokratycznego państwa prawnego powoduje, że odnosi się ono nie tylko do postępowania karnego, ale także innych postępowań toczących się w przedmiocie

odpowiedzialności o charakterze represyjnym". Prawo do obrony przysługuje również obwinionemu w postępowaniu dyscyplinarnym NIK. Autor przybliża przepisy, które pozwalają zastosować zakaz *reformationis in peius* w tym postępowaniu.

MARIUSZ RYCERSKI: O pojęciu i istocie dokumentu – złożoność zagadnienia 41

Pojęcie dokumentu pojawia się niemal we wszystkich dziedzinach nauki i życia, zwłaszcza w dziedzinie prawa, gdzie dokumenty służą jako dowody we wszelkiego rodzaju postępowaniach, odzwierciedlają przebieg czynności i zawierają ustalone fakty. Odgrywają istotną rolę także jako dowody gromadzone w postępowaniu kontrolnym prowadzonym na podstawie przepisów ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli – w formie dokumentów rejestrowany jest jego przebieg. Niniejsze opracowanie stanowi próbę ukazania złożoności pojęcia „dokument" oraz zaprezentowania definicji dokumentu na tle normatywnym.

USTALENIA KONTROLI NIK 51

GRZEGORZ WALENDZIK, KRZYSZTOF WILKOSZ: Zapobieganie i przeciwdziałanie przemocy w cyberprzestrzeni – ochrona dzieci i młodzieży 51

Cyberprzemoc jest jednym z wielu negatywnych zjawisk, z którymi młode osoby mogą zetknąć się w wirtualnym świecie. Największe zagrożenie dotyczy małoletnich, którzy są na nią szczególnie narażeni. Ze względu na wagę problemu, NIK podjęła kontrolę w: Ministerstwie Edukacji Narodowej, Ministerstwie Cyfryzacji, pięciu komendach wojewódzkich Policji i dziesięciu powiatowych/miejskich jednostkach Policji oraz w dziesięciu szkołach – jako podmiotach odgrywających kluczową rolę we wspieraniu rodziców rozwiązujących tego typu problemy. Jej celem było dokonanie oceny, czy działania podejmowane przez właściwe instytucje związane z przeciwdziałaniem i zapobieganiem cyberprzemocy wśród dzieci oraz młodzieży są prawidłowe i skuteczne.

JANUSZ SĘKOWSKI, ZBIGNIEW WŁODARCZYK: Przygotowanie do działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych – rozwiązania prawne, infrastrukturalne i organizacyjne 70

W 2016 r. na każdy 1000 km dróg publicznych przypadało 80 wypadków, 7 ofiar śmiertelnych i 97 osób rannych, podczas gdy na każdy 1000 km autostrad i dróg ekspresowych 206 wypadków (2,5 razy więcej), 36 ofiar śmiertelnych (5 razy więcej) i 296 osób rannych (3 razy więcej). Nie oznacza to jednak, że ta kategoria dróg jest mniej bezpieczna. Większa liczba wypadków i ich ofiar na autostradach i drogach ekspresowych wynika przede wszystkim ze znacznie bardziej intensywnego ruchu.

Co więcej, dochodzi tam niejednokrotnie do katastrof, w których uczestniczy wiele osób i pojazdów. Dlatego sieć dróg szybkiego ruchu wymaga sprawnie funkcjonującego systemu ratowniczego, koniecznego do udzielenia niezbędnej pomocy ofiarom oraz osobom dotkniętym skutkami wypadków.

ANDRZEJ ZALESKI-EJGIERD: Kształcenie kandydatów na nauczycieli i adaptacja w szkołach – przygotowanie do wykonywania zawodu 85

Rozwój społeczno-ekonomiczny kraju jest powiązany z jakością i warunkami pracy nauczycieli, na co wskazują przykłady najbardziej rozwiniętych krajów Organizacji Współpracy i Bezpieczeństwa w Europie (Finlandia, Irlandia). Najlepsze systemy edukacyjne wyróżnia, oprócz indywidualnego podejścia do ucznia, wysoka jakość kształcenia kandydatów na nauczycieli oraz dbałość o pozyskiwanie najlepszych spośród nich do pracy. Tymczasem w Polsce nie monitoruje się i nie poddaje ewaluacji efektywności systemu kształcenia nauczycieli i awansu zawodowego. Nie bada się również predyspozycji kandydatów w procesie rekrutacji na studia, ani nie obserwuje ich postaw i osiągnięć w trakcie nauki.

POZOSTAŁE KONTROLE NIK 102

Wyniki przekazane do publikacji w grudniu 2017 r. i styczniu 2018 r. – red. 102

Rubryka sygnalizuje zakończenie przez Najwyższą Izbę Kontroli badań w wybranych obszarach i opublikowanie ich w formie „Informacji o wynikach kontroli". W tym numerze informujemy o kontroli: Programu budowy dróg krajowych; zadań związanych z udzielaniem koncesji na poszukiwanie surowców naturalnych; środowiskowych domów samopomocy; kształtowania przestrzeni publicznej przez samorządy; młodzieżowych ośrodków wychowawczych; realizacji zadań służb konsularnych; jakości wody w rzekach; systemu informacyjnego e-zdrowie; wykorzystania środków unijnych; organizacji przez szkoły i przedszkola kształcenia niepełnosprawnych uczniów; zarządzania zielenią miejską; gospodarowania odpadami; projektu ochrony przeciwpowodziowej dorzecza Odry i Wisły; programu bioasekuracji, mającego zatrzymać rozprzestrzenianie się wirusa afrykańskiego pomoru świń.

Państwo i społeczeństwo 106

KAMIL MOSER: Rozwój nadzoru makroostrożnościowego – metody zapobiegania kryzysom finansowym 106

Międzynarodowe kryzysy finansowe, w tym przede wszystkim ten z roku 2007, dotyczący rynku kredytów *subprime*, wskazywały na konieczność wprowadzenia rozwiązań, które stanowiłyby uzupełnienie sfery oddziaływania państwa na rynek finansowy pomiędzy

tradycyjną polityką makroekonomiczną (obejmującą kwestie fiskalne oraz pieniężne) a nadzorem mikroostrożnościowym. Takim rozwiązaniem ma być właśnie polityka makroostrożnościowa, której instrumenty stosowane są w wielu krajach na świecie, w tym również w Polsce. Celem artykułu jest wprowadzenie do tematyki nadzoru makroostrożnościowego. Autor przedstawia przyczyny jego powstania, główne cele prowadzenia polityki makroostrożnościowej, najważniejsze instrumenty, a także przykłady ich zastosowania w Polsce.

ANGELINA SAROTA: Ograniczenia swobody prowadzenia działalności gospodarczej – rynek gazu i energii elektrycznej w Polsce 121

Działalność gospodarcza dotycząca obrotu i stosunków gospodarczych w sektorze gazu i energii elektrycznej podlega daleko idącym ograniczeniom, z uwagi na wiele innych wartości wymagających szczególnej ochrony. Są nimi zdrowie i życie ludzi, ich dobrostan oraz prawo do korzystania z energii, określane jako dobro wspólne, bezpieczeństwo energetyczne czy zrównoważony rozwój. Dlatego też sektor energii elektrycznej i gazu nazywany jest regulowanym i stanowi szczególny przypadek daleko idących obostrzeń działalności gospodarczej na każdym jej etapie, tj. podjęcia, prowadzenia, a nawet rezygnacji.

Współpraca międzynarodowa 136

KAMILA ŻYNDUL: Zasady kontroli publicznej wciąż aktualne 136

Minęło 40 lat od uchwalenia „Deklaracji z Limy w sprawie zasad kontroli" – dokumentu Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli o fundamentalnym znaczeniu dla wszystkich NOK. W uroczystościach jubileuszowych uczestniczyła delegacja NIK wraz z prezesem Krzysztofem Kwiatkowskim.

EWA MIĘKINA: Plan pracy Europejskiego Trybunału Obrachunkowego 138

W 2018 r. Europejski Trybunał Obrachunkowy zamierza przeprowadzić 47 kontroli, w tym 12 tzw. priorytetowych. Wyboru tematów do badań dokonano na podstawie oceny głównych obszarów ryzyka w wydatkowaniu środków unijnych i realizacji polityki wspólnotowej. Uwzględniono również sugestie partnerów instytucjonalnych Trybunału, zwłaszcza Parlamentu Europejskiego.

JACEK MAZUR: Kontrola Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego 143

Europejski Instytut Uniwersytecki we Florencji prowadzi studia doktoranckie, programy podoktorskie i badania naukowe w zakresie ekonomii, prawa, historii oraz nauk politycznych i społecznych. Stanowi odrębną organizację międzynarodową, finansowaną m.in. przez państwa członkowskie (w tym Polskę) i Komisję Europejską. Oceną zarządzania finansowego i wykorzystania budżetu Instytutu zajmują się dwaj zewnętrzni kontrolerzy – każdy z innego państwa – obecnie jednym z nich jest pracownik NIK. Artykuł przedstawia sposób pracy i wybrane ustalenia kontroli przeprowadzonej w 2017 r.

Z życia NIK 148

99. rocznica utworzenia Najwyższej Izby Kontroli – red. 148

W ramach obchodów rocznicowych w siedzibie NIK odbył się panel prezesów. O roli naczelnego organu kontroli państwa w szybko zmieniającej się rzeczywistości dyskutowali – wspólnie z obecnym prezesem Izby Krzysztofem Kwiatkowskim – jego poprzednicy: Janusz Wojciechowski, Mirosław Sekuła i Jacek Jezierski. Wcześniej, jak co roku, delegacja kierownictwa i pracowników NIK złożyła wieńce pod pomnikami twórców kontroli państwowej w Polsce w 1919 r. oraz na cmentarzach, gdzie spoczywają pierwszy prezes Izby oraz jej byli pracownicy, którzy zginęli w katastrofie smoleńskiej.

Sygnały o książkach 151

Contents 153

Informacja dla Prenumeratorów 158

Informacja dla Czytelników i Autorów 159

Kontrola i audyt

Kontrole planowe i doraźne

Plan pracy NIK na 2018 rok

Niezależność Najwyższej Izby Kontroli wynika przede wszystkim z Konstytucji RP. Jednym z jej przejawów jest proces tworzenia planów pracy Izby. Uchwalony plan NIK przedkłada Sejmowi, który może go uzupełnić, ale jedynie o swoje wiążące Izbę zlecenia[1]. Ustawa nie przewiduje innej możliwości zmiany planu pracy przez Sejm. Nadanie na mocy ustawy zasadniczej i ustawy o NIK podstawowego znaczenia planowej działalności Izby stanowi gwarancję bezstronnego wykonywania zadań przez naczelny organ kontroli.

Podstawa działalności NIK – naczelnego organu kontrolnego w Polsce, opiera się w zasadniczej części na rocznych planach pracy, uchwalanych przez Kolegium NIK i przedkładanych Sejmowi RP do wiadomości. Poza planem przeprowadzane są kontrole doraźne, stanowiące przede wszystkim reakcję na wszelkiego rodzaju

[1] Sejm i jego organy nie zleciły dotychczas kontroli do realizacji w 2018 roku.

sygnały o ewentualnych nieprawidłowościach, będące m.in. wynikiem bieżącej analizy sytuacji społeczno-gospodarczej, w tym skarg i wniosków kierowanych do NIK zarówno przez obywateli, jak i ich przedstawicieli.

Rezultaty prac związanych z przygotowaniem planu pracy na kolejny rok stanowią zawsze pierwszy i najważniejszy krok na drodze do realizacji przez NIK jej funkcji kontrolnych. Na nim opiera się bowiem działalność kontrolna.

Organizacja procesu planowania kontroli

Zadania związane z planowaniem kontroli należą do Departamentu Strategii NIK – jako jednostki organizacyjnej wspomagającej procesy kontrolne. Szczególną rolę spełnia stały Zespół ds. Planowania, powołany przez Prezesa NIK, w skład którego wchodzą radcy Prezesa oraz wskazani dyrektorzy departamentów, w tym Departamentu Strategii.

Procedura planistyczna na 2018 rok została opracowana na podstawie wytycznych Zespołu i ujęta w dokumencie zatwierdzonym przez Prezesa NIK „Założenia techniczno-organizacyjne do Planu Pracy na 2018 rok". Obejmował on szczegółowe zasady postępowania w trakcie prac.

Według ogólnej zasady[2] Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI) każdy najwyższy organ państwa członkowskiego powinien być niezależny w planowaniu swych zadań kontrolnych. Przyjmując tę zasadę za podstawę, w NIK wypracowane zostały rozwiązania metodyczne dotyczące planowania kontroli na kolejne lata; proces wyłaniania tematów do badań jest stale doskonalony. Tworzenie planu pracy na 2018 rok miało kilka etapów i w każdym z nich uczestniczyły wszystkie kontrolne jednostki organizacyjne NIK, a także wspomagające procesy kontrolne.

Już na samym początku przyjęto odmienną aniżeli w poprzednich latach metodę wskazywania obszarów, które należałoby objąć badaniami. W szczególności, punktem wyjścia było wybranie najważniejszych aktualnych zagadnień związanych z działalnością państwa. Wybrano 27, dla każdego z nich opisując:

- cele społeczne i gospodarcze wynikające z obowiązującego prawa oraz oficjalnych dokumentów określających założenia polityki państwa;
- wartości kluczowe, w szczególności obejmujące wskaźniki społeczno-ekonomiczne, z wyodrębnieniem wskaźników określonych w strategiach rządowych i innych dokumentach programowych;
- najważniejsze fakty i zagrożenia charakteryzujące aktualną sytuację;
- wcześniejsze kontrole NIK i wynikające z nich oceny i ryzyka;
- sugerowane przez Zespół ds. Planowania obszary kontroli.

Propozycje tematów do planu pracy, zgodnie z przyjętą procedurą, mogli zgłaszać wszyscy pracownicy NIK, przy czym szczególne obowiązki powierzono

[2] Deklaracja z Limy z 1977 roku oraz Deklaracja z Meksyku z 2007 roku.

Tabela 1. **Liczba tematów zgłoszonych do planów pracy w latach 2015–2018**

L.p.	Organ zgłaszający propozycje do planu pracy NIK	Liczba sugestii			
		2015	2016	2017	2018
1	Komisje Sejmu RP	32	49	57	78
2	Senat RP	23	13	19	27
3	Rzecznik Praw Obywatelskich	10	10	16	14
4	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	18	–	20	12
	Razem	**83**	**72**	**112**	**131**

Źródło: Opracowanie własne.

dyrektorom jednostek kontrolnych. Wspomagali ich w tym także radcy Prezesa NIK i członkowie ścisłego kierownictwa. Łącznie pracownicy NIK zgłosili ponad 400 tematów kontroli, tj. czterokrotnie więcej niż przewidują możliwości realizacyjne Izby. Tematy te stanowiły podstawę do dalszych prac planistycznych.

Sugestie tematów z zewnątrz

NIK jest, co do zasady, samodzielna w doborze tematów do planu pracy, była i jest otwarta również na wszelkie sugestie z zewnątrz, w tym zwłaszcza na propozycje tematów zgłaszanych przez organy Sejmu i Senatu RP, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Rzecznika Praw Obywatelskich i inne organy państwa.

W trakcie prac nad planem pracy na 2018 rok organy te zgłosiły łącznie 131 takich sugestii, przy czym najwięcej pochodziło z komisji sejmowych. Zdecydowana większość z tych propozycji była zbieżna zarówno z obszarami kontroli określonymi przez Zespół do spraw Planowania, jak i z propozycjami tematycznymi zgłaszanymi przez pracowników NIK. Wszystkie sugestie pochodzące z zewnątrz (jako że nie stanowiły zleceń ani wniosków, o których mowa w ustawie o NIK) zostały włączone do ogólnej puli tematów podlegających dalszej analizie.

Od kilku już lat rośnie liczba tematów zgłaszanych do planu pracy, w szczególności przez organy Sejmu. Dane na ten temat, dotyczące lat 2015–2018, przedstawia tabela 1.

Pracochłonność i czasochłonność kontroli

Planowość zadań kontrolnych wymusza określenie ram ich pracochłonności[3] i czasochłonności[4]. Oba te parametry zostały w 2018 roku zwiększone w porównaniu z rokiem poprzednim. Przyjęto, że w 2018 roku – co do zasady – pracochłonność jednostkowej kontroli planowej nie powinna

[3] Jest to liczba tzw. kontrolerodni zaplanowana na przeprowadzenie badań kontrolnych oraz realizację wyników kontroli.
[4] Jest to liczba dni kalendarzowych od przygotowania kontroli do momentu podpisania informacji o jej wynikach.

przekraczać 1300 kontrolerodni[5] (w roku ubiegłym – 1200), natomiast czasochłonność 220 dni kalendarzowych (w 2017 roku – 200).

W zależności od zakresu przedmiotowego i podmiotowego kontroli wielkości te ulegają jednak dość istotnym wahaniom. W wypadku pracochłonności wahania te oscylują w granicach od 220 aż do 3300 kontrolerodni, natomiast jeśli chodzi o czasochłonność – od 154 do 363 dni kalendarzowych. Średnia wynikowa pracochłonność statystycznej kontroli planowej ujętej w planie pracy wynosi w 2018 roku niespełna 1000 kontrolerodni. Jest ona wyższa o 83 kontrolerodni w porównaniu z rokiem ubiegłym. Spośród 110 kontroli ujętych w planie na 2018 rok, w ustalanym limicie czasochłonności mieści się 90% zaplanowanych badań.

Przedmiot badań w 2018 roku

W planie pracy NIK na 2018 rok znalazło się ogółem 109 tematów kontroli (nie licząc kontroli obligatoryjnych, tj. wykonania budżetu państwa i analizy wykonania założeń polityki pieniężnej). W ramach 109 tematów kontroli, NIK przeprowadzać będzie w 2018 r. cztery audyty międzynarodowe:

- audyt finansowy Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych (CERN),
- audyt finansowy Funduszu Emerytalnego CERN,
- audyt finansowy Rady Europy (RE),
- audyt wybranych zagadnień organizacyjnych i wykonania zadań w Radzie Europy.

Na etapie ogólnych założeń nie zakładano pełnej obligatoryjnej zgodności tematów zgłaszanych do planu z sugerowanymi obszarami kontroli, niemniej aż 88,8% ujętych w nim tematów mieści się w najważniejszych kluczowych dziedzinach działalności państwa. Najwięcej zagadnień dotyczy administracji publicznej (17 tematów), środowiska (11 tematów), zdrowia (9 tematów), transportu (8 tematów oraz porządku i bezpieczeństwa publicznego (7 tematów).

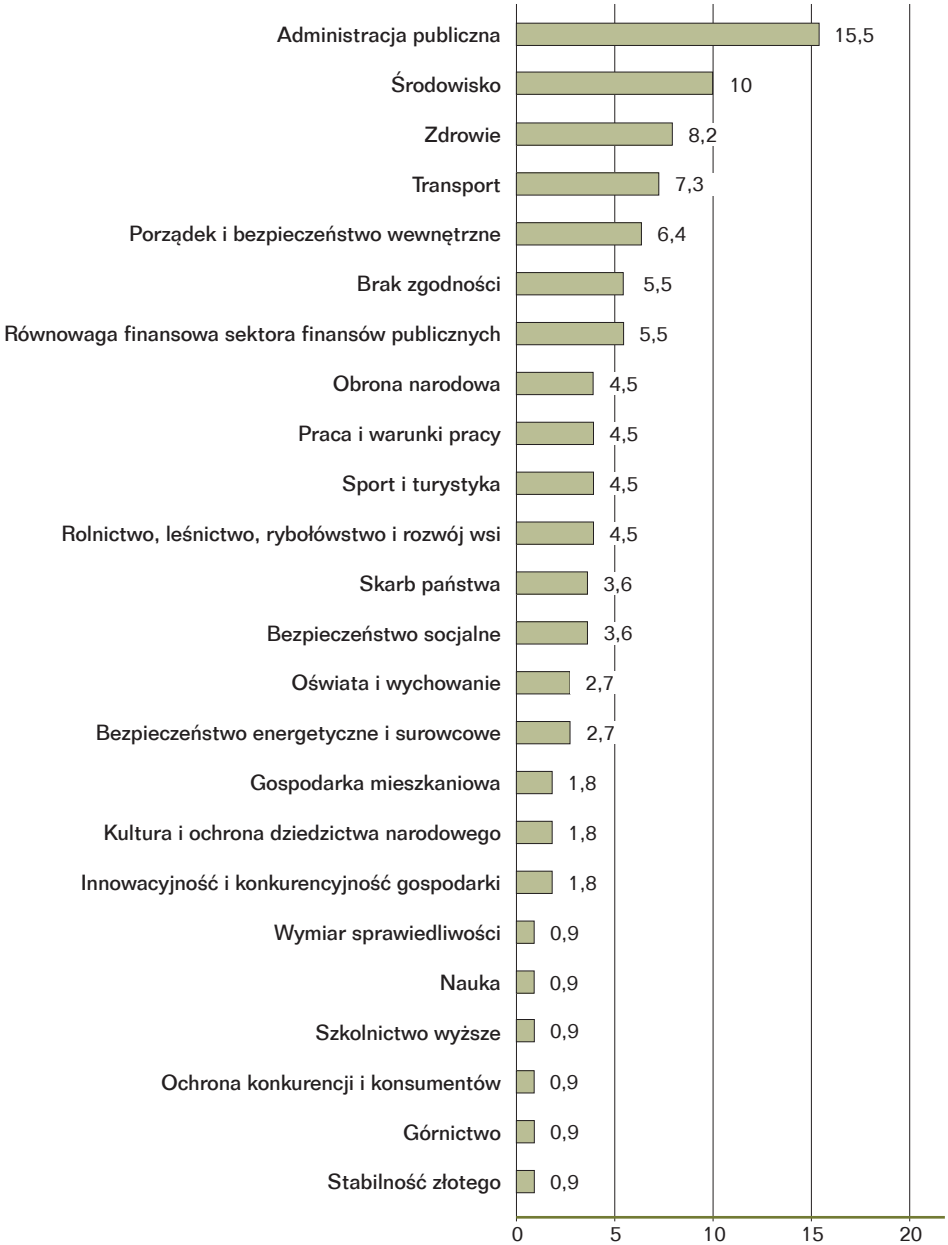
Udział poszczególnych zagadnień w ogólnej liczbie kontroli zaplanowanych przez NIK na 2018 rok przedstawia rysunek 1, s. 12.

Kontrola budżetowa

Z racji konstytucyjnego obowiązku najważniejszą kontrolą, tak jak w latach poprzednich, angażującą znaczną część sił i środków, będzie kontrola wykonania budżetu państwa za 2017 r. Udział w niej biorą wszystkie departamenty i delegatury NIK. Pracochłonność tego zadania przekracza łącznie 24 tys. kontrolerodni. Kontrola budżetowa zostanie przeprowadzona w 110 częściach budżetowych i wybranych jednostkach, których plany finansowe zostały ujęte bądź w ustawie budżetowej, bądź w innych jednostkach realizujących wydatki publiczne. Łącznie badaniom poddanych zostanie aż 358 podmiotów. Zgodnie z kalendarzem określającym udzielenie absolutorium Radzie Ministrów czas trwania tej kontroli musi być wyraźnie ograniczony, w związku z czym czasochłonność całego procesu badawczego zaplanowana została zaledwie na 155 dni kalendarzowych.

[5] Jest to liczba dni roboczych, w których prowadzone były badania kontrolne przemnożona przez liczbę kontrolerów biorących udział w kontroli.

Rysunek 1. **Udział poszczególnych zagadnień w ogólnej liczbie kontroli w 2018 r. (w%)**



Źródło: Niepublikowane materiały analityczne do planu pracy NIK na 2018 rok.

Plan pracy w układzie statystycznym

Kontrole według kategorii ISSAI

Międzynarodowe standardy kontroli dzielą kontrole na trzy kategorie:

- wykonania zadań,
- zgodności,
- finansową.

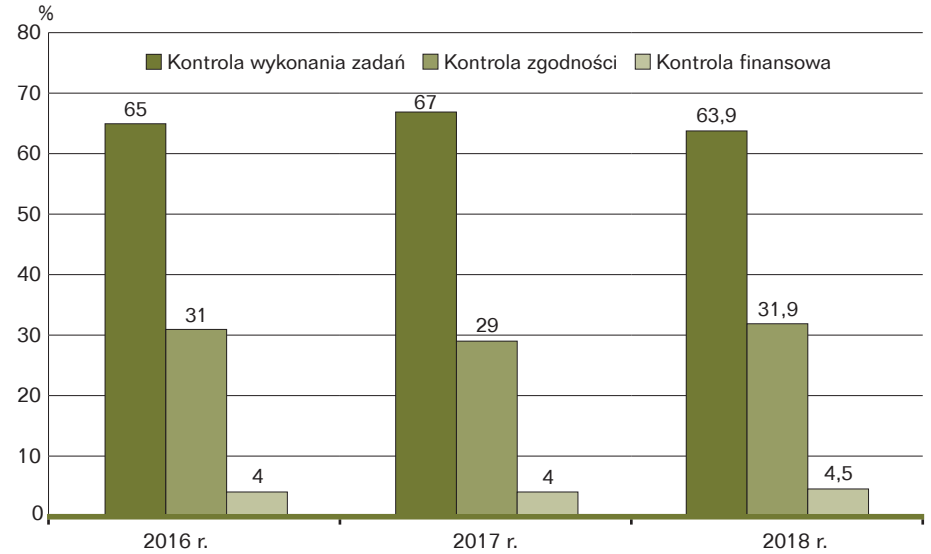
W praktyce NIK kategorie te określają dominujący typ kontroli. W każdym bowiem badaniu, w mniejszym lub w większym stopniu, można wyróżnić wszystkie lub co najmniej dwie z wymienionych kategorii.

W wypadku kontroli wykonania zadań, badania Izby koncentrować się będą głównie na tym czy działania i założone programy są lub zostały zrealizowane, a także czy instytucje były zarządzane zgodnie z zasadami oszczędności, wydajności i skuteczności. Istotnym elementem tych kontroli, związanych z tzw. wartością dodaną, powinno też być wskazanie ewentualnych możliwości usunięcia nieprawidłowości.

Jeśli chodzi o kontrolę zgodności, badania NIK skoncentrowane będą na obowiązujących normach, przede wszystkim prawnych. Ocenione zostanie: czy przedmiot kontroli jest zgodny z przepisami, ustalonymi regulacjami, uchwałami budżetowymi, rodzajami polityki, kodeksami, umowami, a także uznanymi za odpowiednie zasadami.

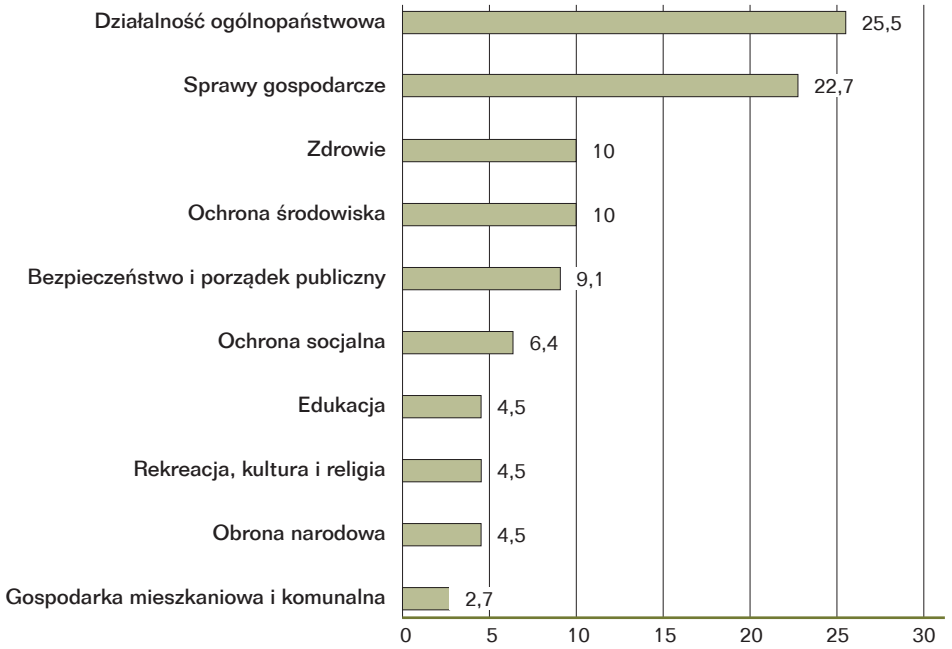
W wypadku kontroli finansowej, badania koncentrować się będą na analizie zasad rachunkowości i sprawozdawczości finansowej. Należy przede wszystkim ustalić, czy dane finansowe jednostki są prezentowane zgodnie z obowiązującymi zasadami rachunkowości i sprawozdawczości oraz przepisami regulującymi gospodarkę finansową.

Rysunek 2. **Udział poszczególnych kategorii kontroli realizowanych w latach 2016–2018 (w %)**



Źródło: Niepublikowane materiały analityczne do planów pracy NIK na lata 2016, 2017 i 2018.

Rysunek 3. **Struktura kontroli w podziale na funkcje COFOG (w %)**



Źródło: Niepublikowane materiały analityczne do planu pracy na 2018 rok.

Od wielu lat w działalności kontrolnej NIK dominują kontrole wykonania zadań. Jest to właściwy kierunek, bowiem badania koncentrują się nie tylko na zagadnieniach formalnych, ale także, a może przede wszystkim, na merytorycznych problemach społeczno-gospodarczych. Udział tych kontroli w planie pracy na 2018 rok wynosi 63,6%. Kontrole zgodności dotyczą 31,9% tematów ujętych w planie pracy, a kontrole typowo finansowe 4,5%. Proporcje te nie ulegały większym zmianom na przestrzeni ostatnich lat.

Udział poszczególnych kategorii kontroli w ostatnich trzech latach obrazuje rysunek 2, s. 13.

Kontrole według działów administracji

Najwięcej kontroli zaplanowano w dziale administracja publiczna. Stanowią one aż 1/6 ogółu liczby kontroli ujętych w planie pracy na ten rok. Należy też zauważyć, że spośród 25 działów administracji rządowej, kontrole zaplanowane w 14 z nich stanowią 83% wszystkich kontroli ujętych w planie. Są to: administracja publiczna, zdrowie, transport, środowisko, gospodarka, finanse publiczne, obrona narodowa, rolnictwo, sprawy wewnętrzne, rozwój regionalny, zabezpieczenie społeczne, kultura fizyczna, energia oraz sprawy zagraniczne.

Kontrole według klasyfikacji COFOG

Podobnie jak w latach poprzednich, NIK planuje kontrole działalności państwa w ramach poszczególnych funkcji COFOG[6]. Według tego podziału najwięcej kontroli zaplanowano w obszarach dotyczących działalności ogólnopaństwowej oraz spraw gospodarczych. W ramach tych dwóch funkcji, spośród 10 ogółem, przeprowadzone zostaną 53 kontrole, czyli około połowy liczby wszystkich planowych. Udział poszczególnych kontroli według funkcji COFOG przedstawia rysunek 3, s. 14.

Plan pracy w układzie problemowym

Działalność ogólnopaństwowa

W 2018 roku NIK podejmie w jej ramach 28 kontroli. Dotyczyć będą m.in.:

1. *Zaległości w regulowaniu stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa i samorządu terytorialnego.* Mogą one utrudniać gospodarowanie zasobami. Z danych Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, pochodzących z końca 2015 roku wynika, że średni w skali kraju stopień nieujawniania w księgach wieczystych prawa własności, w odniesieniu do działek wchodzących w skład sektora publicznego, wynosił prawie 16%.

2. *Zarządzania bezpieczeństwem informacji na poziomie samorządu terytorialnego.* Olbrzymia skala wykorzystywania systemów informatycznych, zawierających dane o obywatelach, musi rodzić pytanie o bezpieczeństwo tych informacji. Metody zabezpieczeń powinny umożliwić zachowanie ich integralności, poufności i dostępności. Istnieje jednak ryzyko, że kierownicy urzędów nie przykładają do tego należytej wagi. Według posiadanych przez NIK informacji, ponad 60% urzędów miast nie wdrożyło jeszcze polityki dotyczącej bezpieczeństwa informacji.

3. *Organizacji Krajowej Administracji Skarbowej.* Proces ten powinien zostać zakończony do końca sierpnia 2017 r. Zarówno skargi kierowane do NIK, jak i inne sygnały pochodzące z informacji prasowych wskazują, że nie przebiega on prawidłowo oraz istnieje istotne ryzyko osłabienia skuteczności działań administracji skarbowej.

4. *Podatku CIT.* Dochody państwa z tego tytułu stanowią ok. 10% dochodów podatkowych ogółem. Od kilku lat obserwowane jest zjawisko zmniejszającego się udziału tego podatku w strukturze dochodów oraz w relacji do PKB. Coraz częściej mówi się o agresywnej optymalizacji podatkowej przez stosowanie nieznanych organom podatkowym instrumentów i mechanizmów. Szacuje się, że luka podatkowa CIT w Polsce waha się pomiędzy 10 a 40 mld złotych.

5. *Podatku od towarów i usług.* Olbrzymiej luki w ściągalności podatku VAT nie udało się dotąd wyraźnie ograniczyć mimo wielu działań organów państwa. Oszustwa sięgają dziesiątek miliardów złotych rocznie. Co prawda, w 2017 roku dochody wyraźnie wzrosły, niemniej działania kontrolne w tym obszarze wymagają kontynuacji, także po to aby zweryfikować przyczyny tego wzrostu.

[6] Klasyfikacja COFOG – *Classification of the Functions of Government*. Stanowi jedno z głównych narzędzi służących do opisu i analizy finansów sektora instytucji rządowych i samorządowych.

6. *Nadzoru nad rynkiem gier hazardowych.* Wprowadzone w 2010 roku regulacje okazały się niewystarczające do skutecznego zwalczania nielegalnych gier hazardowych, w szczególności udostępnianych za pośrednictwem sieci internetowych poza granicami RP. W grudniu 2016 roku znowelizowano przepisy, które zmieniły model nadzoru nad rynkiem tych gier i powinny skutkować ograniczeniem szarej strefy. Czy tak się stało zostanie ocenione w kontroli.

7. *Nadzoru nad stosowaniem dodatków do żywności.* Konsumenci oczekują, że produkty przeznaczone do spożycia, oprócz właściwej wartości odżywczej i wysokiej jakości, będą miały atrakcyjny wygląd, dobry smak i odpowiednio długi okres przydatności do spożycia. Zapewnić to mają różnego rodzaju dodatki, z reguły oznaczane symbolami „E". Badania wskazują jednak, że niektórzy producenci żywności nadużywają ich, w związku z czym wśród konsumentów istnieje przekonanie, że mogą mieć niekorzystny wpływ na zdrowie. Wiążą te obawy ze wzrastającą liczbą tzw. chorób cywilizacyjnych, które są wynikiem spożywania produktów wysoko przetworzonych, zawierających substancje chemiczne.

8. *Zatrudniania osób niepełnosprawnych i dostępności niepełnosprawnych do ważniejszych obiektów.* Liczba osób niepełnosprawnych w Polsce jest szacowana na 4-5 mln osób, co stanowi ok. 12-15% całej populacji. Mają one przede wszystkim ograniczone możliwości poruszania się i dostępu do różnego rodzaju obiektów. Konwencja ONZ zobowiązuje państwa członkowskie do odpowiedniego wspierania osób niepełnosprawnych także w ich rozwoju zawodowym i zatrudnianiu, zwłaszcza w sektorze publicznym. W Polsce wskaźnik zatrudnienia tych osób w wieku produkcyjnym kształtuje się na poziomie nieznacznie przekraczającym 20% i jest prawie dwukrotnie niższy od unijnego. Niska jest również aktywność zawodowa tej grupy osób, a kierownicy państwowych jednostek organizacyjnych nie przejawiają dostatecznej troski o poprawę tego stanu rzeczy.

9. *Postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez organy nadzoru budowlanego.* Jednym z istotnych problemów w sprawach należących do nadzoru budowlanego jest plaga tzw. samowoli budowlanych. Liczne doniesienia medialne wskazują na opieszałość organów nadzoru budowlanego, ale także w wielu wypadkach na bezskuteczność ich działań egzekucyjnych.

10. *Płatnego parkowania w miastach.* Jednym z problemów w funkcjonowaniu tzw. stref płatnego parkowania jest ryzyko bezprawnego egzekwowania przez gminy należności z tytułu opłat za postój w miejscach, które nie zostały wyznaczone znakami pionowymi i poziomymi, stosownie do regulacji wynikających z rozporządzenia ministra infrastruktury w tej sprawie. W praktyce wiele miast, zwłaszcza dużych, stosuje jedynie oznakowanie pionowe, gdyż poziome, w wypadku stref objętych ochroną konserwatorską nie może być wykonane. Inne ryzyko dotyczy prawidłowości wyłaniania podmiotów zarządzającymi tymi strefami i rozliczeń pomiędzy stronami umów. Problemy jawią się także na poziomie legalności i gospodarności zarządzania gruntami miejskimi oddanymi w dzierżawę pod miejsca postojowe, zwłaszcza parkingi prywatne.

Sprawy gospodarcze

NIK przewiduje w 2018 roku łącznie 25 kontroli w tym obszarze. Dotyczyć będą m.in.:

1. *Wdrażania programów operacyjnych*. Tempo uruchamiania programów operacyjnych w nowej perspektywie 2014–2020 jest wolniejsze niż w perspektywie obejmującej lata 2007–2013. Pewnym novum jest to, że w obecnych programach ustanowiono rezerwę wykonania wynoszącą 2,4 mld euro z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i 776 mln euro z Europejskiego Funduszu Społecznego. Jej uruchomienie nastąpi w 2019 roku, w tzw. osiach priorytetowych, jednak pod warunkiem, że osiągnęły już uzgodnione cele pośrednie, mierzone odpowiednimi wskaźnikami. Przy niższym tempie uruchamiania programów istnieje jednak ryzyko, że niepełna realizacja celów pośrednich może stanowić podstawę: odebrania Polsce rezerwy, pomniejszenia alokacji programu, zawieszenia płatności, a w efekcie – zastosowania tzw. korekty netto, czyli pomniejszenia dofinansowania projektów.

2. *Realizacji ważniejszych inwestycji*. Jednym z obszarów, w których realizowane są ważne i konieczne inwestycje jest sektor wytwarzania energii elektrycznej. Obecnie ok. 1/3 mocy wytwórczych pracuje w Krajowych Sieciach Energetycznych od ponad 40 lat. Istnieje ryzyko, ż w najbliższych latach istniejące moce nie wystarczą na zaspokojenie potrzeb. Także wymogi unijne wymuszają zmianę struktury wytwarzania energii na mniej emisyjną.

3. *Nadzoru nad spółkami*. Nowe przepisy regulujące zasady zarządzania mieniem państwowym, które weszły w życie w 2017 roku zmieniły m.in. zakres nadzoru nad spółkami prawa handlowego. I tak np. spółki z branży rolno-spożywczej, nadzorowane wcześniej przez Ministra Skarbu Państwa, przekazane zostały Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Jednym z celów tych zmian była minimalizacja kosztów.

4. *Budowy i modernizacji dróg*. Od kilku już lat NIK zwracała uwagę, że mimo wielu nowych inwestycji drogowych, stan techniczny nawierzchni dróg krajowych systematycznie się pogarsza. W 2016 roku, podobnie jak w dwóch latach poprzednich, rósł wskaźnik udziału nawierzchni dróg w złym stanie. Wskaźniki te w kolejnych latach wynosiły odpowiednio: 38, 39,4 i 44,7% ogólnej długości dróg krajowych w Polsce.

5. *Bezpieczeństwa wyrobów*. Produkty wprowadzane na rynek UE powinny być opatrzone znakiem CE, poświadczającym ich bezpieczeństwo. Pomimo stworzenia odpowiedniego systemu nadzoru (skupiającego w Polsce aż 10 różnych organów państwa, z Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów na czele), w obrocie handlowym dość często znajdują się wyroby niespełniające minimalnych norm, stanowiące potencjalne zagrożenie dla użytkowników. O skali problemu świadczyć może to, że w 2015 roku spośród 16,5 tys. wyrobów skontrolowanych przez organy nadzoru, aż 36,6% zakwestionowano pod względem bezpieczeństwa dla konsumentów.

6. *Efektywności niektórych działów gospodarki*. Należy do nich energetyka. Ustawa o efektywności energetycznej określiła cel, którym jest oszczędne gospodarowanie energią oraz mechanizmy, które mają temu służyć. Zalicza się do nich przede wszystkim „białe" certyfikaty

oraz obowiązek audytu efektywności energetycznej dla przedsiębiorców. Strategia „Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko" wskazała, iż konieczne jest wspieranie rozwoju kogeneracji, a także stworzenie możliwości podejmowania działań poprawiających efektywność. Wprawdzie Polska osiągnęła dość istotny postęp w realizacji tego celu, określonego na rok 2016, jednak nadal wyraźnie odstaje od najbardziej energooszczędnych gospodarek europejskich. Wyczerpują się też proste rezerwy pozwalające zmniejszać zużycie energii.

Zdrowie

NIK podejmie w 2018 roku 11 kontroli dotyczących zdrowia, w tym:

1. *Bezpieczeństwa pacjentów przy stosowaniu antybiotykoterapii.* Nadużywanie, ale także niewłaściwe stosowanie preparatów przeciwbakteryjnych, przyczyniło się do pojawienia i rozprzestrzeniania lekoodpornych drobnoustrojów. Z powodu zakażeń szpitalnych wywołanych przez bakterie oporne na wszystkie grupy antybiotyków umiera w Polsce nawet 25 tysięcy pacjentów rocznie. Z informacji jakie posiada NIK wynika, że w ostatnich latach lekooporność drobnoustrojów wzrasta w szybkim tempie, stąd konieczne są wyzwania nie tylko o charakterze klinicznym i epidemiologicznym, ale także społeczno-ekonomicznym. Dostrzegając problem, Komisja Europejska zobowiązała wszystkie kraje członkowskie do utworzenia międzysektorowych zespołów, które miałyby: ustanowić zasady monitorowania szczepów opornych, istotnych czynników etiologicznych zakażeń; oceniać poziom i strukturę zużycia antybiotyków i podejmować odpowiednie działania. Polska realizuje to zobowiązanie w ramach Narodowego Programu Ochrony Antybiotyków (NPOA). Należy w tym miejscu wskazać także na skutki takich zakażeń.

2. *Funkcjonowania systemu szpitalnego zabezpieczenia świadczeń.* W 2017 roku wprowadzono nowy system tzw. „sieci szpitali", w ramach którego wyodrębnia się w sumie sześć poziomów świadczeń. Celem była poprawa ich dostępności. Pierwsze wykazy świadczeniodawców zakwalifikowanych do systemu zostały ogłoszone w czerwcu 2017 roku i miały obowiązywać do października 2017 roku. W czasie kontroli zostanie sprawdzone działanie nowego systemu.

3. *Opieki długoterminowej oraz paliatywnej i hospicyjnej.* Od wielu lat eksperci wskazują na niedoszacowanie świadczeń w tym systemie. Brak środków powoduje pozostawienie chorego, często w ostatniej fazie jego życia, a także jego bliskich, bez pomocy w zmaganiach z postępującą chorobą. Remedium na brak miejsc w stacjonarnej opiece długoterminowej powinny być stosowane w szerszym zakresie świadczenia opieki hospicyjnej i paliatywnej w warunkach domowych.

4. *Realizacji programu bezpłatnych leków dla seniorów.* Program jest finansowany z budżetu państwa. W 2017 roku był to koszt prawie 600 mln złotych. Niewiele ponad roczny okres obowiązywania tego programu dowodzi, że regulacje ustawowe nie rozwiązują problemu dostępności leków dla osób starszych, przede wszystkim z uwagi na ograniczony katalog bezpłatnych produktów leczniczych i zawężenie grona osób uprawnionych do wystawiania recept „S". Świadczeniobiorcy, mający być beneficjentami nowych rozwiązań,

zwracają uwagę na wykluczenie lekarzy specjalistów z grona uprawnionych do wystawiania recept oraz na uzależnienie refundacji od zastosowania leku przy ściśle określonym wykazie schorzeń.

5. *Systemu ratownictwa medycznego*. Podejmowanie działań wobec osób znajdujących się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego jest jednym z najważniejszych zadań państwa. System ratownictwa medycznego powinien być przede wszystkim wydolny, szybki i skuteczny. Bezzwłoczne udzielenie pomocy na miejscu zdarzenia oraz bezpieczny transport pacjenta urazowego pod opieką wykwalifikowanego personelu, powinien zapewnić utrzymanie i stabilizację podstawowych funkcji życiowych. Miejscem docelowym udzielenia tego typu pomocy jest szpitalny oddział ratunkowy, który musi być wyposażony w odpowiedni sprzęt.

Ochrona środowiska

NIK planuje w tym obszarze 11 kontroli. Dotyczyć będą m.in.:

1. *Ochrony powietrza*. Ocenia się, że średnia długość życia mieszkańca Unii Europejskiej jest krótsza o prawie 9 miesięcy z powodu złego powietrza. W Polsce jego jakość należy do najgorszych w całej UE. Organy władzy publicznej działają w tym obszarze nieskutecznie. Kontrola dotycząca ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami została podjęta w 2017 r. i w tym roku będzie kontynuowana.

2. *Działań na rzecz ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym z telefonii komórkowej.* Obawa przed negatywnym wpływem promieniowania elektromagnetycznego na zdrowie ludzi wywołuje niepokój wśród mieszkańców terenów, na których budowane są stacje bazowe telefonii komórkowej. Z kontroli rozpoznawczej przeprowadzonej przez NIK wynikały istotne problemy i luki prawne w przepisach dotyczących posadowienia takich stacji. Wyniki pomiarów promieniowania nie były wystarczające dla obiektywnej, rzetelnej oceny zagrożeń wynikających z ich funkcjonowania. NIK rozpoczęła badania tego problemu w 2017 roku i będzie je kontynuować w 2018 roku.

3. *Rekultywacji terenów po eksploatacji kopalin*. Po wydobyciu kopalin często pozostają opuszczone wyrobiska, które stają się nielegalnymi składowiskami śmieci, a także źródłem zanieczyszczania wód powierzchniowych i gruntowych. Rekultywacją takich terenów nie są z reguły zainteresowani przedsiębiorcy, którzy zajmowali się eksploatacją kopalin. Z obowiązków w tym względzie nie wywiązują się także organy koncesyjne, do których należy nadzór i kontrola przedsiębiorców.

4. *Ochrony przyrody i gospodarki leśnej.* W ostatnim czasie bardzo dużo kontrowersji wywoływała zmiana przepisów, w następstwie której w całym kraju masowo wycinano drzewa. Protesty przybrały na sile, kiedy podjęto wycinkę drzew w Puszczy Białowieskiej, zwłaszcza że działalność na tym obszarze miała być nastawiona na zachowanie lub odtworzenie naturalnych walorów lasu i wdrażanie trwałej, wielofunkcyjnej gospodarki leśnej oraz jej integrację z ochroną przyrody. W sprawach ochrony przyrody i gospodarki leśnej sprzeczne są interesy stron, które powinny ze sobą współpracować.

5. *Działań na rzecz usuwania zanieczyszczeń powierzchni ziemi.* Tereny zdegradowane działalnością przemysłową, zwłaszcza

niektórych zakładów chemicznych, są swoistymi bombami ekologicznymi. Dzieje się tak przede wszystkim w wyniku składowania odpadów niebezpiecznych, jeśli badania terenów nie zostały zakończone bądź nie opracowano skutecznych rozwiązań wspierających ponowne ich wykorzystanie.

Bezpieczeństwo i porządek publiczny

NIK podejmie w 2018 roku 10 kontroli, w tym dotyczących:

1. *Odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstw.* Przestępczość, w tym zwłaszcza gospodarcza, skutkuje poważnymi stratami nie tylko dla budżetu państwa, ale także przedsiębiorstw i osób fizycznych. Na podstawie danych Policji i ABW za 2015 rok szacuje się, że straty te sięgały prawie 10 mld złotych. Mienie odebrane przestępcom to zaledwie 5-6% tej wartości. W opinii NIK nie ma spójnego modelu skutecznego zwalczania przestępczości gospodarczej. Działania służb i innych instytucji są rozproszone, nie istnieje też odpowiedni system ewidencjonowania odzyskiwanego mienia.

2. *Bezpieczeństwa teleinformatycznego.* Działania wymierzone przeciwko zasobom, sieciom i systemom teleinformatycznym stanowią obecnie jedno z największych zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa, w tym zwłaszcza funkcjonowania administracji publicznej. Mimo wydania dyrektyw przez UE już przed kilkoma laty, nadal nie ma nawet projektów przepisów krajowych, które miałyby posłużyć za podstawę działań gwarantujących bezpieczeństwo teleinformatyczne.

3. *Realizacji programów modernizacji służb mundurowych.* Konieczność poprawy sprawności i skuteczności działania Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, a także Biura Ochrony Rządu nie budzi wątpliwości. Dlatego w 2016 roku ustanowiono m.in. program modernizacji tych służb. Zminimalizowaniu ryzyka niezrealizowania wynikających z niego zadań posłuży kontrola przeprowadzona po upływie połowy okresu przewidzianego na osiągnięcie celów programu.

4. *Bezpieczeństwa przeciwpożarowego, głównie w lasach.* Około 40% lasów na całym świecie zagrożonych jest pożarem; w Europie jest to nawet 60%, a w Polsce ponad 80%. Przygotowanie, sprawność służb i sprzętu oraz skuteczność działań w gaszeniu pożarów powinno zatem należeć do priorytetów. Według ustaleń wcześniejszych kontroli NIK, w 44% przypadków wyjazdów do pożaru stan techniczny sprzętu był jednak niezadowalający, a organizacja aż 76% wyjazdów nie spełniała niezbędnych warunków dla prowadzenia skutecznych akcji przeciwpożarowych.

Ochrona socjalna

W ramach tej dziedziny NIK przeprowadzi w 2018 r. 7 kontroli, w tym:

1. *Realizacji programów rządowych dotyczących aktywności społecznej osób starszych.* Proces starzenia się ludności Polski staje się problemem, a jednocześnie wyzwaniem dla władz państwowych i samorządowych. Władze uruchamiają programy na rzecz aktywności zawodowej osób starszych. Ich celem jest poprawa jakości i poziomu życia osób starszych oraz zagwarantowanie im warunków do godnego starzenia się. Istnieje duże ryzyko, że niedobór środków budżetowych może zakłócić realizację tych programów.

2. *Pomocy społecznej dla osób opuszczających zakłady karne.* Należy ona do zadań własnych gminy i ma charakter obowiązkowy. Może mieć różny charakter – zasiłku, świadczenia niepieniężnego, takiego np. jak schronienie czy pomoc rzeczowa, posiłek, ubranie, usługi opiekuńcze. Opuszczający zakład karny może także skorzystać z poradnictwa specjalistycznego i interwencji kryzysowej. Badania wskazują, że m.in. brak takiej pomocy, w szczególności w znalezieniu pracy, brak zakwaterowania, niedostateczne warunki materialne, a także niechęć ze strony otoczenia, przyczynia się do tego, że ponad 40% osób zwalnianych ponownie popełnia przestępstwa w okresie do 5 lat po opuszczeniu zakładu karnego, a połowa z nich już w pierwszym roku po zwolnieniu.
3. *Realizacji programu 500+.* Program zmienił warunki życia setek tysięcy osób najuboższych. W 2018 roku mijają 2 lata od momentu jego uruchomienia. Bezdyskusyjna wydaje się zasadność wprowadzenia programu, niemniej pojawiają się krytyczne uwagi co do zakresu jego działania, a także prawidłowości wykorzystywania świadczenia oraz sposobu jego wypłaty w kontekście innych świadczeń z pomocy społecznej na rzecz rodzin wychowujących dzieci.
4. *Wspierania i aktywizacji osób bezdomnych.* Należą one do grup najbardziej zagrożonych wykluczeniem społecznym, a ich liczba systematycznie wzrasta. W drugiej połowie 2016 roku nastąpiła zmiana przepisów ustawy o pomocy społecznej w części dotyczącej osób bezdomnych; opracowano też Krajowy program przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu. NIK zbada realizację zadań w tej dziedzinie.

Obrona narodowa

Izba podejmie 5 kontroli, które dotyczyć będą m.in.:
1. *Systemu bezpieczeństwa narodowego RP.* Ochrona niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium, a także zapewnienie bezpieczeństwa i nienaruszalności granic, w tym także stworzenie warunków bytowych do funkcjonowania ludności cywilnej w sytuacji zagrożenia oraz wojny należy do Sił Zbrojnych RP. Kontrola NIK ma sprawdzić czy podejmowany zakres działań jest adekwatny do potrzeb i planowanych zadań obronnych oraz wskazać na ewentualne ryzyko, które mogłoby ograniczać Siłom Zbrojnym realizację zadań wynikających z art. 26 Konstytucji RP.
2. *Tworzenia Wojsk Obrony Terytorialnej.* Od ponad roku tworzony jest nowy, piąty rodzaj wojsk – Wojska Obrony Terytorialnej. Z uwagi na wagę tego zadania, a także wielkość zaangażowanych środków budżetowych, proces tworzenia tych wojsk wymaga objęcia stałym monitoringiem przez naczelny organ kontroli.
3. *Szkolenia podoficerów i szeregowych zawodowych.* Zdolności operacyjne Sił Zbrojnych zależą w głównej mierze od stopnia wyszkolenia podoficerów i szeregowych. Konieczność szkolenia żołnierzy jest nierozerwalnie związana z postępem technologicznym i rozwojem nauki, a obsługa sprzętu wojskowego wymaga coraz większych umiejętności specjalistycznych.

Edukacja

W 2018 r. NIK przewidziała 5 kontroli związanych z edukacją, dotyczących m.in.:
1. *Zmian w systemie oświaty.* Od września 2017 roku weszła w życie reforma oświaty, która zasadniczo wpłynęła zarówno na

strukturę, jak i organizację szkół. Zmiany dotyczą m.in. fundamentalnej dla procesu nauczania podstawy programowej. Sposób i tempo wprowadzenia reformy oraz jej finansowanie wzbudziło duże emocje i kontrowersje społeczne.

2. *Zapewnienia przez gminy opieki przedszkolnej*. Wszystkie dzieci w wieku pomiędzy 3 a 6 rokiem życia mają prawo do korzystania z wychowania przedszkolnego. Sześciolatki są ponadto zobowiązane odbyć roczne przygotowanie przedszkolne w przedszkolu, oddziale przedszkolnym, w szkole podstawowej lub w innej formie wychowania przedszkolnego. Jak wiele innych, zadanie to należy do zadań własnych gminy, natomiast rodzice dzieci sześcioletnich mają prawo wyboru jednej z form realizacji tego obowiązku. W ramach opieki przedszkolnej problemy dotyczą najczęściej uzyskania miejsca w przedszkolu oferującym właściwą opiekę (warunki lokalowe, liczebność grup, kwalifikacje nauczycieli, itp.), znajdującym się niedaleko miejsca zamieszkania. Z posiadanych danych wynika, że nie wszystkie gminy podejmują odpowiednie działania, aby te potrzeby zaspokoić.

3. *Wspomagania rozwoju dziecka z dysfunkcjami*. Takie dziecko wymaga po pierwsze, wczesnego rozpoznania niesprawności, a po drugie, wspomagania jego rozwoju. Proces ten polegać powinien na pobudzaniu rozwoju psychoruchowego oraz społecznego i trwać od wykrycia niesprawności aż do podjęcia nauki w szkole podstawowej. Szybkie podjęcie właściwych działań daje szansę na zniwelowanie zdiagnozowanych deficytów. Niestety, informacje jakie trafiają do NIK wskazują, że nie ma pełnej dostępności, interdyscyplinarności i różnorodności świadczeń w tym zakresie. Można przypuszczać, że jest to skutek małej aktywności jednostek systemu oświaty i samorządów w organizacji wczesnego wspomagania rozwoju dziecka. Rodzice oczekują niekiedy wiele miesięcy na zaleconą przez poradnię psychologiczno-pedagogiczną interwencję, szczególnie w przypadkach „wysoko kwalifikowanych" form wsparcia.

Rekreacja, kultura i religia

NIK planuje 5 kontroli dotyczących m.in.:

1. *Promocji kultury polskiej za granicą*. Budowanie marki każdego państwa jest bezsprzecznie ważnym elementem wzmocnienia zarówno własnej tożsamości, jak też potencjału gospodarczego. Z wcześniejszych kontroli NIK wynika, że istnieje ryzyko związane z brakiem strategii promocji kultury polskiej za granicą; brakiem współpracy między właściwymi agendami państwa, a także niespójnością w określaniu priorytetów oraz nieadekwatnym do celów finansowaniu instytucji i projektów dotyczących polskiej obecności za granicą.

2. *Działalności samorządowych instytucji kultury*. Przepisy prawa zobowiązują samorządy do zapewnienia instytucjom kultury, funkcjonującym na ich terenie, niezbędnych środków na działalność. Są one jednak daleko niewystarczające, nie tylko do stworzenia atrakcyjnej oferty, ale niekiedy nawet utrzymania obiektów kulturalnych.

Gospodarka mieszkaniowa i komunalna

NIK przewiduje w tym obszarze 3 kontrole. Dotyczyć będą m.in.:

1. *Realizacji przez gminy zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej*, które jest ich

zadaniem własnym Obejmuje potrzeby wspólnoty samorządowej oraz prowadzenia i zapewnienia miejsc w mieszkaniach chronionych osobom potrzebującym. Z analizy przedkontrolnej i płynących do Najwyższej Izby Kontroli sygnałów wynika, że gminy nie radzą sobie z odpowiednią realizacją obu zadań. Sygnalizowane są nieprawidłowości, polegające przede wszystkim na niezaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych; nieracjonalnym wykorzystywaniu zasobów oraz złym stanie gminnych zasobów mieszkaniowych. W wypadku miejsc chronionych potrzeby znacznie przewyższają ofertę.

2. *Wykorzystania nieruchomości gminnych na podstawie umów najmu, dzierżawy i użyczenia.* Do zadań wójta (burmistrza, prezydenta) należy właściwe gospodarowanie gminnymi zasobami nieruchomości, w tym oddawanie ich w dzierżawę, najem i użyczanie.

W środowisku prawniczym toczą się od pewnego czasu spory, czy zgoda rady gminy na bezprzetargowe przekazywanie nieruchomości powinna mieć charakter generalny, czy też indywidualny, przez co należy uzyskiwać ją każdorazowo na dysponowanie konkretną nieruchomością. Problemem nierozwiązanym od lat, szczególnie w kontekście wysokiego poziomu zadłużenia samorządów, jest także niska skuteczność windykacji związanej z zaległościami powstałymi w następstwie najmu i dzierżawy nieruchomości.

Kontrole doraźne

Niezależnie od kontroli ujętych w planie pracy, NIK przeprowadzi również kontrole doraźne. Zaplanowano na nie około 10% potencjału kontrolnego, co odpowiada około 22 tys. kontrolerodni.

Ten rodzaj kontroli stanowi przede wszystkim reakcję najwyższego organu kontroli na sygnały napływające z zewnątrz (skargi i wnioski). Do kategorii doraźnych należą także kontrole rozpoznawcze, stanowiące element przygotowania NIK do kontroli ujętych w planie pracy. Istotny udział w ogólnej liczbie kontroli doraźnych będą miały również kontrole sprawdzające realizację wniosków pokontrolnych Izby, a także wykorzystania uwag z badań przeprowadzonych w latach wcześniejszych. Przewidziano tu ponadto niektóre kontrole problemowe, z różnych względów niemożliwe do uwzględnienia w planie pracy na 2018 rok.

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

Słowa kluczowe: plan pracy, Najwyższa Izba Kontroli, kontrole NIK, tematy kontroli, kontrole planowe, kontrole doraźne

Key words: work plan, Supreme Audit Office, NIK audits, audit subjects, planned audits, *ad hoc* audits

Procedury stosowane wobec mianowanych kontrolerów

Zakaz *reformationis in peius* w postępowaniu dyscyplinarnym NIK

Wywodzący się z prawa karnego zakaz *reformationis in peius* jest ważnym elementem prawa do obrony, powodującym brak możliwości pogorszenia sytuacji obwinionego, jeśli orzeczenie sądu nie zostało zaskarżone na jego niekorzyść. Artykuł omawia tę instytucję w postępowaniu dyscyplinarnym w Najwyższej Izbie Kontroli.

RAFAŁ PADRAK

Wstęp

Podstawowe regulacje na temat postępowania dyscyplinarnego w NIK zawarto w rozdziale 4a ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1] „Odpowiedzialność dyscyplinarna mianowanych kontrolerów", a w pozostałym zakresie ustawodawca zastosował technikę legislacyjną polegającą na odesłaniu do odpowiedniego stosowania innych przepisów. Chodzi tu o przepisy Kodeksu postępowania karnego.

W postępowaniu karnym zakaz *reformationis in peius* stanowi gwarancję procesową oskarżonego, że w wyniku zaskarżenia orzeczenia na jego korzyść nie zostaną zwiększone „dolegliwości" określone w zaskarżonym orzeczeniu"[2]. Europejski Trybunał Praw Człowieka w orzeczeniu z 26 maja 1988 r. opowiedział się za respektowaniem tego zakazu i niezaostrzaniem (w porównaniu z orzeczeniem sądu I instancji) treści orzeczenia wydanego przez sąd odwoławczy[3]. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że: „Zakorzenienie prawa do obrony w konstytucyjnej zasadzie demokratycznego państwa prawnego powoduje, że odnosi się ono nie tylko do postępowania karnego, ale także innych postępowań toczących

[1] Dz.U. z 2017 r. poz. 524, zwana dalej ustawą o NIK.
[2] Zob. K. Marszał [w:] R. Koper, K. Marszał (red.), R. Netczuk, K. Sychta, J. Zagrodnik, K. Zgryzek: *Proces karny. Przebieg postępowania*, wyd. 2, Katowice 2012, s. 241.
[3] W sprawie 10563/83 *Ekbatani v. Sweden*, LEX nr 81055.

się w przedmiocie odpowiedzialności o charakterze represyjnym"[4]. Biorąc pod uwagę, że zakaz jest związany z prawem do obrony, które to prawo przysługuje również obwinionemu w postępowaniu dyscyplinarnym NIK[5], jego obowiązywanie w tym postępowaniu nie może budzić wątpliwości[6]. Uzasadnia to korzystanie z bogatego dorobku orzecznictwa i literatury prawniczej z zakresu postępowania karnego.

Zakaz *reformationis in peius* występuje w postępowaniu dyscyplinarnym NIK, podobnie jak w postępowaniu karnym, w dwóch postaciach:

- jako zakaz bezpośredni, adresowany do odwoławczej komisji dyscyplinarnej (art. 434 § 1 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK);
- jako zakaz pośredni, obowiązujący w postępowaniu ponownym, w razie uchylenia orzeczenia i przekazania sprawy komisji dyscyplinarnej do ponownego rozpoznania (art. 443 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK)[7].

Charakterystyka zakazu w postępowaniu NIK

Zakaz *reformationis in peius* jest istotnym elementem systemu prawa i jego aksjologii, służy realizacji prawa do obrony, chroni bowiem możliwość swobodnego zaskarżania niekorzystnych orzeczeń[8]. Formułowana jest teza, że wchodzi on w zakres istoty konstytucyjnego prawa do obrony[9], wyrażonego w art. 42 ust. 2 Konstytucji RP. Natomiast Trybunał Konstytucyjny[10] uznał, że zakaz *reformationis in peius* jest „zakorzeniony" w konstytucyjnym prawie do obrony, jednak nie należy do jego istoty. Koncepcja istoty wolności lub prawa konstytucyjnego opiera się bowiem na założeniu, że zakazane jest naruszanie podstawowej, minimalnej treści danego prawa lub wolności konstytucyjnej, prowadzące do ich unicestwienia[11]. Zatem zakaz orzekania na niekorzyść oskarżonego (obwinionego w postępowaniu dyscyplinarnym) bez wątpienia jest powiązany z prawem oskarżonego do zaskarżania orzeczeń zapadłych

---

[4] Zob. wyrok TK z 3.6.2008, sygn. K 42/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 77; por. też m.in. wyroki TK z: 4.7.2002, sygn. P 12/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 50; 3.11.2004, sygn. K 18/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 103; 19.3. 2007, sygn. K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27.

[5] Zob. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Odpowiedzialność dyscyplinarna mianowanych kontrolerów NIK*, „Kontrola Państwowa" nr 4/2014 r., s. 43.

[6] Tamże s. 57. Por. też W. Kozielewicz: *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych i notariuszy,* LEX 2016, rozdział VII, opubl. w LEX i przywołane tam orzecznictwo Sądu Najwyższego – Sądu Dyscyplinarnego zawierające poglądy o odpowiednim stosowaniu w postępowaniu dyscyplinarnym dotyczącym sędziów art. 434 i 443 k.p.k.

[7] Por. J. Grajewski, S. Steinborn [w:] L. K. Paprzycki (red.), J. Grajewski., S. Steinborn: *Komentarz aktualizowany do art. 425-673 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego* (Dz.U.97.89.555), *Komentarz aktualizowany do art. 434 Kodeksu postępowania karnego*.

[8] Zob. P. Wiliński: *Zasada prawa do obrony w polskim procesie karnym*, Kraków 2006, s. 425.

[9] Zob. T. Grzegorczyk [w:] T. Grzegorczyk, J. Tylman: *Polskie postępowanie karne*, wyd. 6, Warszawa 2007, s. 822.

[10] Wyrok TK z 28.4.2009, sygn. P 22/07, Dz.U. nr 68 poz. 585.

[11] W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto, że „w ramach każdego konkretnego prawa i wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe (rdzeń, jądro), bez których prawo czy wolność w ogóle nie będą mogły istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe (otoczkę), które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności" (wyrok TK z 12.1.2000, sygn. P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3)

w jego sprawie. Zakaz jest związany nie tyle z główną, rzeczywistą i nienaruszalną treścią prawa do obrony (rdzeniem), ile przybiera postać tzw. elementu dodatkowego, swoistej otoczki pełniącej funkcje ochronne i pomocnicze w stosunku do zasadniczej treści.

Zakaz *reformationis in peius* jest związany z zasadą dwuinstancyjności postępowania dyscyplinarnego, której źródeł należy poszukiwać w art. 78 Konstytucji RP[12]. Instancyjność oznacza możliwość uruchomienia kontroli poprawności orzeczenia wydanego przez komisję dyscyplinarną. Zakaz *reformationis in peius* jest jedną z najistotniejszych gwarancji swobodnego korzystania z prawa do odwołania się od orzeczenia sądu I instancji. Zapewnia bowiem obwinionemu możliwość zaskarżenia wydanego orzeczenia bez obawy, że jego sytuacja procesowa na skutek zainicjowania postępowania ulegnie pogorszeniu i wyraża najważniejszą aksjologiczną motywację prawną omawianej regulacji. Instytucja zakazu *reformationis in peius* zapewnia, że prawo do odwołania się nabiera realnego kształtu. Zagwarantowanie jedynie formalnej możliwości zaskarżenia orzeczenia komisji dyscyplinarnej, w sytuacji nieobowiązywania zakazu *reformationis in peius*, czyniłoby prawo do odwołania się iluzorycznym[13]. Dzięki obowiązywaniu zakazu zarówno przed Odwoławczą Komisją Dyscyplinarną, jak i w postępowaniu ponownym (art. 434 § 1 i art. 443 k.p.k.) obwiniony w zasadzie nie ponosi ryzyka związanego z zaskarżeniem orzeczenia zapadłego w jego sprawie.

Zakaz *reformationis in peius* nie jest przywilejem obwinionego, gwarantuje mu jedynie, że w wypadku zaskarżenia orzeczenia tylko na jego korzyść odwoławcza komisja dyscyplinarna nie będzie mogła orzec w kierunku przeciwnym, mimo dostrzeżenia powodu. Sam zakaz zatem nie godzi też w zasadę równości broni procesowej, nie jest równoznaczny z nakazem orzekania na korzyść obwinionego, np. przez obniżenie kary[14].

Zakaz *reformationis in peius* nie ma charakteru absolutnego. Podstawowym warunkiem jego obowiązywania w postępowaniu dyscyplinarnym NIK jest brak wniesienia odwołania na niekorzyść obwinionego[15]. Jeżeli wniesiono odwołania w obu kierunkach, a więc i na korzyść, i na niekorzyść obwinionego, omawiany zakaz nie działa, jednak tylko w odniesieniu do pokrywających się zakresów tych odwołań i jedynie w zależności od tego, który z nich i w jakiej części uznano za zasadny[16].

---

[12] Zgodnie z art. 78 Konstytucji, każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa.

[13] Por. M. Szewczyk: *Zakaz reformationis in peius w polskim procesie karnym*, *Systemowe i aksjologiczne aspekty obowiązywania zakazu reformationis in peius*, LEX 2015, rozdział 2.

[14] Por. T. Grzegorczyk: *Kodeks postępowania karnego*. Tom I. Artykuły 1-467, LEX 2014 r., *Komentarz do art. 434 Kodeksu postępowania karnego*.

[15] Trybunał Konstytucyjny w przywołanym wyżej wyroku uznał, że do istoty zakazu *reformationis in peius* należy jego obowiązywanie jedynie w sytuacji, gdy wniesiono środek zaskarżenia na korzyść oskarżonego (obwinionego – przyp. autora).

[16] Por. T. Grzegorczyk: *Kodeks postępowania karnego*…, op.cit.

Zakaz *reformationis in peius* jest instytucją prawną o charakterze bezwzględnym w tym znaczeniu, że działa niezależnie (niekiedy wbrew) wszystkim innym zasadom procesowym[17]. W wypadku kolizji z nimi gwarancja niepogorszenia sytuacji procesowej obwinionego ma pierwszeństwo przed innymi regułami rządzącymi prawem dyscyplinarnym. Jeżeli komisja dyscyplinarna niewłaściwie ustali stan faktyczny, jakakolwiek niekorzystna dla obwinionego korekta, w wypadku braku odwołania złożonego na jego niekorzyść, nie będzie możliwa. W szczególności jeżeli komisja popełni uchybienia, które uniemożliwią przypisanie obwinionemu odpowiedzialności dyscyplinarnej i rzecznik dyscyplinarny je przeoczy, odstępując od wniesienia odwołania, wówczas – w zależności od zaistniałej sytuacji procesowej – obwiniony bądź w ogóle nie poniesie odpowiedzialności dyscyplinarnej, bądź też jej zakres będzie mniejszy niż gdyby procedowano prawidłowo. Wynika to z faktu, że zarówno odwoławcza komisja dyscyplinarna, jak i komisja dyscyplinarna rozpatrująca sprawę ponownie po uchyleniu orzeczenia, nie są uprawnione do takich modyfikacji orzeczenia, które powodowałyby, że sytuacja procesowa obwinionego ulegnie pogorszeniu względem tej, która zaistniała po wydaniu orzeczenia pierwszoinstancyjnego. Ponadto w przypadku pominięcia przez komisję dyscyplinarną rozstrzygnięcia co do czynów zarzuconych obwinionemu we wniosku o ukaranie, jeżeli rzecznik dyscyplinarny nie dostrzegł tej usterki i nie zaskarżył w tym zakresie orzeczenia komisji dyscyplinarnej, zakaz *reformationis in peius* uniemożliwia skorygowanie takiego uchybienia. Sytuacja prawna nie zmieni się również po uchyleniu orzeczenia do ponownego rozpoznania. Oznacza to, że obwiniony nie poniesie odpowiedzialności nawet w sytuacji, gdy w świetle materiału dowodowego jego wina jest niewątpliwa. Powyższe skutki wydają się być usprawiedliwione generalnym sensem zakazu *reformationis in peius*. Legitymizacja ujemnych skutków zakazu na tle innych wartości prawnych wynika z generalnego ujęcia jego treści i bezkompromisowego znaczenia normatywnego[18].

Bezpośredni zakaz *reformationis in peius*

Bezpośredni zakaz orzekania na niekorzyść obwinionego oznacza, że w razie niewniesienia odwołania przez rzecznika dyscyplinarnego na niekorzyść obwinionego, jego sytuacja w postępowaniu odwoławczym nie może ulec pogorszeniu w jakimkolwiek zakresie[19]. Bezpośredni zakaz *reformationis in peius* wynika *a contrario* z art. 434 § 1 k.p.k., a odpowiednie stosowanie tego przepisu w postępowaniu dyscyplinarnym NIK powoduje, że jest on skierowany do odwoławczej komisji dyscyplinarnej. Zgodnie z art. 434 § 1 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK,

[17] Por. wyrok SA w Krakowie z 9.3.2001, sygn. II AKa 18/01, LEX nr 48286.
[18] Por. M. Szewczyk, op.cit. Rozdział 3.6. *Granice środka zaskarżenia a zakres kontroli odwoławczej*.
[19] Por. wyrok SN z 15.3.2017, sygn. II KK 10/17, LEX nr 2269190, wyrok SA w Krakowie z 16.12.2014, sygn. II K 24/14, LEX nr 1711355.

odwoławcza komisja dyscyplinarna może orzec na niekorzyść obwinionego jedynie:
• wtedy, gdy wniesiono na jego niekorzyść odwołanie oraz
• w granicach zaskarżenia, chyba że ustawa nakazuje wydanie orzeczenia niezależnie od granic zaskarżenia oraz
• w razie stwierdzenia uchybień podniesionych w odwołaniu, chyba że ustawa nakazuje wydanie orzeczenia niezależnie od podniesionych zarzutów.

W postępowaniu dyscyplinarnym NIK odwołanie na niekorzyść obwinionego może złożyć rzecznik dyscyplinarny[20]. Obwiniony i jego obrońca, stosownie do art. 425 § 3 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK, mogą skarżyć jedynie rozstrzygnięcia lub ustalenia naruszające jego prawa lub szkodzące jego interesom. Należy również mieć na uwadze, że w wypadku wniesienia odwołań wyłącznie na korzyść obwinionego, odwoławcza komisja dyscyplinarna nie jest związana formułowanymi zarzutami i tym samym nie wyznaczają one granic środka odwoławczego[21].

Co do zasady, w II instancji może zapaść orzeczenie na niekorzyść obwinionego w granicach zaskarżenia i zarzutów sformułowanych w odwołaniu rzecznika dyscyplinarnego wniesionym na niekorzyść obwinionego. Termin „granice zaskarżenia" to zakres orzeczenia, którego dotyczy środek odwoławczy. Innymi słowy, są to zakwestionowane elementy rozstrzygnięcia określające zakres, w którym orzeczenie zostało zaskarżone. Z art. 425 § 2 k.p.k. wynika, że orzeczenie można zaskarżyć w całości lub w części. Zaskarżeniu podlega także brak określonego rozstrzygnięcia. Przedmiotem zaskarżenia może być również samo uzasadnienie orzeczenia. Zarzuty odwoławcze to z kolei subiektywne twierdzenia strony o uchybieniach popełnionych przez komisję dyscyplinarną w I instancji[22], które powodują, że konieczne jest jego uchylenie lub zmiana[23].

Gdy odwołanie pochodzi od rzecznika dyscyplinarnego, odwoławcza komisja dyscyplinarna jest związana w orzekaniu na niekorzyść obwinionego nie tylko granicami zaskarżenia, ale nadto musi zwracać uwagę na to, jakie zarzuty odwoławcze zostały w nim przywołane. Przy rozpoznawaniu odwołania, pochodzącego od tego podmiotu, odwoławczej komisji dyscyplinarnej wolno jest orzec na niekorzyść obwinionego tylko w wypadku stwierdzenia uchybień podniesionych w środku odwoławczym lub podlegających uwzględnieniu z urzędu[24]. Odwoławcza komisja dyscyplinarna może orzec na niekorzyść obwinionego w sytuacji wniesienia odwołania na jego niekorzyść poza granicami zaskarżenia (art. 434 § 1 pkt 2 k.p.k.) albo poza granicami zarzutów (art. 434 § 1 pkt 3 k.p.k.), tj. z urzędu, jedynie w wypadkach określonych w:

[20] Stosownie do art. 425 § 4 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK, rzecznik dyscyplinarny ma prawo wnieść środek odwoławczy także na korzyść obwinionego.
[21] Por. wyrok SA w Gdańsku, sygn. II AKa 333/15, LEX nr 2292465.
[22] Skarżący kwalifikuje określone uchybienie na podstawie art. 438 lub 439 § 1 k.p.k.
[23] Por. M. Szewczyk, op.cit., rozdział 3.5. *Granice zaskarżenia*.
[24] Por. wyrok SN z 19.4.2011, sygn. II KK 285/10, LEX nr 795773, wyrok SA w Lublinie z 21.11.2012, sygn. II AKa 244/12, LEX nr 1237272.

• art. 439 § 1 pkt 1-2, 4-8 k.p.k. (w sytuacji, gdy: w wydaniu orzeczenia brała udział osoba nieuprawniona lub niezdolna do orzekania bądź podlegająca wyłączeniu na podstawie art. 40 k.p.k.; komisja dyscyplinarna była nienależycie obsadzona lub którykolwiek z jej członków nie był obecny na całej rozprawie; komisja dyscyplinarna orzekła w sprawie należącej do właściwości odwoławczej komisji dyscyplinarnej; orzeczono karę nieprzewidzianą w art. 97a ust. 2 ustawy o NIK; orzeczenie zapadło z naruszeniem zasady większości głosów lub nie zostało podpisane przez którąkolwiek z osób biorących udział w jego wydaniu; zachodzi sprzeczność w treści orzeczenia, uniemożliwiająca jego wykonanie; zostało wydane, mimo że postępowanie dyscyplinarne co do tego samego czynu tej samej osoby zostało już prawomocnie zakończone);
• art. 440 k.p.k. (jeżeli utrzymanie orzeczenia w mocy byłoby rażąco niesprawiedliwe, podlega ono niezależnie od granic zaskarżenia i podniesionych zarzutów uchyleniu w sytuacji, gdy zachodzi konieczność przeprowadzenia na nowo przewodu w całości albo gdy ze względu na treść art. 454 § 1 k.p.k. obwiniony został uniewinniony w I instancji[25]);
• art. 455 k.p.k. (odwoławcza komisja dyscyplinarna poprawia błędną kwalifikację prawną przyjętą przez komisję dyscyplinarną)[26].

Należy zauważyć, że ograniczenie wynikające z zakazu *reformationis in peius* nie obowiązuje, jeżeli uchylenie orzeczenia następuje z mocy ustawy, niezależnie od granic zaskarżenia i podniesionych zarzutów, w tym w sytuacji określonej w art. 440 k.p.k.[27]. „Szersze" orzekanie na niekorzyść, tj. wykraczające poza obszar, który był wyznaczony granicami zaskarżenia i podniesionymi zarzutami w odwołaniu na niekorzyść, jest możliwe w ponownym postępowaniu wyłącznie w zakresie wyraźnie określonym w uzasadnieniu orzeczenia odwoławczej komisji dyscyplinarnej[28].

Odwoławcza komisja dyscyplinarna, będąc związaną zakazem *reformationis in peius*, ma obowiązek powstrzymania się od dokonania rozstrzygnięć i ustaleń powodujących, a nawet mogących powodować negatywne skutki w sytuacji prawnej obwinionego[29]. Za orzecznictwem w sprawach karnych należy przyjąć, że również w postępowaniu dyscyplinarnym w NIK orzeczeniem surowszym niż uchylone jest takie, które w konkretnej sytuacji zwiększa zakres dolegliwości dla obwinionego w porównaniu z zaskarżonym orzeczeniem. W tej ocenie uwzględnieniu podlega nie tylko kara, ale również ustalenia faktyczne, kwalifikacja prawna czynu, a także wszystkie możliwe następstwa tych rozstrzygnięć dla sytuacji prawnej oskarżonego[30]. Należy

[25] Por. D. Świecki [w:] D. Świecki (red.), B. Augustyniak, K. Eichstaedt, M. Kurowski: *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do zmian 2016*, opubl. w bazie LEX 2016, *Komentarz do art. 440 Kodeksu postępowania karnego*.
[26] Por. D. Świecki, op.cit., *Komentarz do art. 434 Kodeksu postepowania karnego*.
[27] Por. wyrok SN z 27.11.2014, sygn. II KK 61/14, LEX nr 1566722.
[28] Por. wyrok SN z 20.4.2017, sygn. V KK 18/17, LEX nr 2278334.
[29] Por. T. Grzegorczyk: *Kodeks postępowania karnego*…, op.cit.
[30] Por. wyrok SN z 15.3.2017, sygn. II KK 10/17, LEX nr 2269190, wyrok SA w Krakowie z 16.12.2014, sygn. II K 24/14, LEX nr 1711355.

mieć na uwadze, że naruszenie zakazu *reformationis in peius* następuje wówczas, gdy do niekorzystnych zmian doszło nie tylko w części rozstrzygającej orzeczenia, ale także, gdy zmiany takie zostały wprowadzone do części motywacyjnej (uzasadnienia)[31].

Stosując się do zakazu *reformationis in peius* odwoławcza komisja dyscyplinarna nie może ukarać obwinionego karą surowszą niż wymierzona w orzeczeniu komisji dyscyplinarnej.

Katalog kar dyscyplinarnych zawiera art. 97a ust. 2 ustawy o NIK. Zgodnie z zasadą stopniowalności kar, kary dyscyplinarne zostały uszeregowane od najłagodniejszej do najsurowszej[32]. Karami dyscyplinarnymi są:

- upomnienie;
- nagana;
- nagana z pozbawieniem możliwości podwyższania wynagrodzenia i awansowania na wyższe stanowisko służbowe przez okres do 2 lat;
- przeniesienie na niższe stanowisko służbowe z jednoczesnym obniżeniem wynagrodzenia zasadniczego nie więcej niż o 20% przez okres nie dłuższy niż 6 miesięcy;
- wydalenie z pracy w Najwyższej Izbie Kontroli.

Gwarancyjny charakter zakazu *reformationis in peius* powoduje konieczność stosowania funkcjonalnej wykładni art. 434 § 1 k.p.k. i rozciągnięcie tego zakazu na ustalenia faktyczne[33]. Podobnie jak w postępowaniu karnym należałoby przyjąć, że niedopuszczalne jest uzupełnianie opisu czynu przypisanego obwinionemu o nowe fakty w razie braku środka odwoławczego na jego niekorzyść. Punktem odniesienia jest opis czynu zawarty w orzeczeniu komisji dyscyplinarnej. Jeśli orzeczenie nie zostanie zaskarżone na niekorzyść obwinionego w części dotyczącej winy, odwoławcza komisja dyscyplinarna, na skutek związania zakazem *reformationis in peius*, nie może dokonywać nowych ustaleń faktycznych ani uchylać orzeczenia i w tym celu przekazać sprawy do ponownego rozpoznania[34]. Niedopuszczalne jest wówczas również uzupełnienie czynu zarzucanego obwinionemu przez wprowadzenie do niego jakichkolwiek faktów będących znamionami przewinienia dyscyplinarnego, wymaganych przez art. 97a ust. 1 ustawy o NIK, których ten opis nie zawierał przed zaskarżeniem orzeczenia na korzyść obwinionego. Przepis art. 440 k.p.k. nie stwarza również podstawy uchylenia orzeczenia z przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania w celu odpowiadającego wszystkim ustaleniom, pełnego określenia czynu zabronionego[35]. Możliwe jest natomiast dookreślanie opisu czynu wówczas, gdy to samo ustalenie będzie

[31] Por. wyrok SN z 3.12.2015, II KK 283/15, LEX nr 1938677.
[32] Zob. Zob. E. Jarzęcka-Siwik B. Skwarka: *Odpowiedzialność dyscyplinarna*…, op.cit., s. 48-49.
[33] Por. J. Grajewski, S. Steinborn, op.cit.
[34] Por. postanowienie SN z 20.7.2005, sygn. I KZP 20/05, LEX nr 153332, wyrok SN z 22.2.2007, sygn. V KK 180/06, LEX nr 257877.
[35] Por. postanowienie SN z 15.11.2005, sygn. V KK 238/05, LEX nr 172423, wyrok SN z 2.12.2009, sygn. V KK 297/09, LEX nr 553766, wyrok SA w Łodzi z 4.12.2012, sygn. II AKa 243/12.

opisywane innymi słowami, tj. gdy różnica ma charakter wyłącznie semantyczny[36]. Ponadto nie narusza zakazu określonego w art. 434 § 1 k.p.k. zmiana orzeczenia polegająca na przyjęciu w opisie czynu, że fakty uznane za udowodnione wypełniają inne, niż wskazane w tym orzeczeniu, alternatywne znamiona przedmiotu czynności wykonawczej przewinienia dyscyplinarnego tego samego typu[37]. Należy również mieć na uwadze, że warunkiem przypisania przez odwoławczą komisję dyscyplinarną innego czynu, aniżeli przyjęła komisja dyscyplinarna, nie jest zawsze zaskarżenie orzeczenia na niekorzyść obwinionego. Odwoławcza komisja dyscyplinarna, mimo braku odwołania na niekorzyść obwinionego, może ukarać go za inny czyn, jeżeli mieści się w granicach oskarżenia, a orzeczenie nie będzie surowsze od wydanego przez komisję dyscyplinarną w I instancji (tj. będzie obojętne lub korzystniejsze dla interesów procesowych obwinionego)[38].

Powyższe uwagi mają charakter ogólny i wymagają omówienia na tle konkretnych sytuacji, które mogą wystąpić w postępowaniu dyscyplinarnym NIK oraz przedstawienia propozycji dotyczącej stosowania zakazu *reformationis in peius*. Wymaga to jednak uprzedniego scharakteryzowania deliktów dyscyplinarnych w postępowaniu dyscyplinarnym.

Mianowany kontroler NIK ponosi odpowiedzialność za zachowania polegające na naruszeniu obowiązków pracownika Najwyższej Izby Kontroli lub uchybieniu godności stanowiska. Tylko te dwa typy deliktów dyscyplinarnych, występujące jedynie w podstawowym rodzaju (nie występują w typach kwalifikowanym lub uprzywilejowanym), zostały unormowane w art. 97a ust. 1 ustawy o NIK. W art. 71 zostały wskazane podstawowe obowiązki kontrolera NIK:

- należyte, bezstronne i terminowe wykonywanie zadań;
- obiektywne ustalanie i rzetelne dokumentowanie wyników kontroli;
- przestrzeganie tajemnicy ustawowo chronionej;
- godne zachowanie się w służbie i poza służbą;
- stałe podnoszenie kwalifikacji zawodowych.

Uchybieniem godności stanowiska jest natomiast niewłaściwe zachowanie się kontrolera w trakcie wykonywania obowiązków pracowniczych lub poza pracą, które go poniża (kompromituje) w oczach innych ludzi, np. przyjęcie korzyści materialnej w związku z wykonywaniem czynności kontrolnych, nadużycie alkoholu, używanie wulgarnych słów, udział w bójce lub pobiciu, kradzież, molestowanie seksualne[39].

---

[36] Por. postanowienie SN z 5.10.2010, sygn. III KK 79/10, LEX nr 656472, wyrok SA w Katowicach, sygn. II AKa 132/13, LEX nr 1378319.

[37] Por. postanowienie SN z 25.2.2016, sygn. V KK 418/15, LEX nr 2019585, wyrok SA w Katowicach z 26.2.2015, sygn. II AKa 458/14, LEX nr 1770351, wyrok SN z 6.7.2006, sygn. V KK 499/05, LEX nr 196388 z aprobującą glosą K. Marszała, LEX nr 61495.

[38] Por. wyrok SN z 9.3.2017, sygn. IV KK 345/16, LEX nr 2242373.

[39] Zob. T. Liszcz: *Odpowiedzialność dyscyplinarna mianowanych pracowników Najwyższej Izby Kontroli. Część pierwsza. Przewinienia i kary. Uczestnicy postępowania dyscyplinarnego*, „Kontrola Państwowa" nr 2/1996, s. 19-20.

Przy uchybieniach godności stanowiska kontrolera chodzi o wszelkie zachowania w służbie i poza służbą, w życiu społecznym, a nawet prywatnym (nieetyczne, niemoralne, gorszące), które przynoszą ujmę stanowisku kontrolera NIK[40]. Naruszenie obowiązku pracowniczego polegającego na godnym zachowaniu się w służbie i poza służbą będzie stanowić jednocześnie uchybienie godności stanowiska, co powinno znajdować odzwierciedlenie w opisie czynu przypisanego obwinionemu.

Podlegający ukaraniu w postępowaniu dyscyplinarnym czyn kontrolera powinien wyczerpywać znamiona czynu zabronionego wskazanego w art. 97a ust. 1 ustawy o NIK (deliktu dyscyplinarnego)[41]. Inaczej niż w prawie karnym, przy określaniu odpowiedzialności dyscyplinarnej „nie istnieje wyraźny katalog przewinień dyscyplinarnych. Podstawą odpowiedzialności dyscyplinarnej są czyny godzące w dobro danej służby czy też godność związaną z wykonywaniem danej funkcji"[42]. „Gdy chodzi o delikty dyscyplinarne (w odróżnieniu od przestępstw określonych w kodeksie karnym), nie jest możliwa precyzyjna typizacja czynów zabronionych. Są one ustawowo niedookreślone z uwagi na obiektywną niemożność stworzenia katalogu zachowań zagrażających należytemu wykonywaniu obowiązków służbowych, czy zachowaniu godności zawodu"[43]. Z tych powodów w orzeczeniu o ukaraniu należy wskazać jako kwalifikację prawną czynu art. 97a ust. 1 ustawy o NIK, konkretyzując w jego sentencji, w opisie czynu przypisanego zachowanie obwinionego przez wskazanie, na czym ten czyn polegał, z podaniem naruszonej normy postępowania wyrażonej w treści przepisów ustaw (w szczególności ustawy o NIK), regulacji wewnętrznych (np. zarządzeń prezesa NIK) lub indywidualnych zakresów czynności albo innych aktów władczych (pisemnych lub ustnych)[44], skierowanych do mianowanego kontrolera NIK, w których przełożony nakłada na niego obowiązki pracownicze (np. poleceń służbowych) lub naruszonych wzorców postępowania kontrolera NIK, wynikających z norm etycznych i innych norm moralnych[45].

W postępowaniu dyscyplinarnym NIK nie ma możliwości zmiany kwalifikacji prawnej czynu na surowszą, ponieważ wszystkie deliky dyscyplinarne są zagrożone tymi samymi karami. Odwoławcza komisja dyscyplinarna może więc, stosując art. 455 zd. pierwsze k.p.k., nie zmieniając ustaleń faktycznych, poprawić (w uzasadnieniu orzeczenia odwoławczej komisji dyscyplinarnej) błędną kwalifikację prawną niezależnie od

[40] Por. wyrok SN z 11.9.2007, odnoszący się do sędziów, SNO 50/07, LEX nr 471858.
[41] Według A. Zolla i W. Wróbla czynami zabronionymi przez ustawę są także przewinienia dyscyplinarne, jeżeli odpowiedzialność dyscyplinarna została uregulowana ustawowo – zob. W. Wróbel, A. Zoll: *Polskie prawo karne. Część ogólna*, Kraków 2010, s. 30-31.
[42] Zob. wyrok TK z 11.9.2001, SK 17/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 165 i przywołane tam inne orzeczenia TK.
[43] Zob. wyrok TK z 27.2.2001, K 22/00, LEX nr 46860.
[44] Zob. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka*: Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2017, s. 285.
[45] Por. wyrok SN z 22.6.2015, SNO 34/15, LEX nr 1747852.

granic zaskarżenia i podniesionych zarzutów[46]. Z inną sytuacją mamy do czynienia w razie zbiegu deliktów naruszenia obowiązków pracownika NIK i uchybienia godności stanowiska, do czego dochodzi w razie naruszenia przez mianowanego kontrolera obowiązku godnego zachowania się w służbie lub poza służbą. W wypadku związania odwoławczej komisji dyscyplinarnej zakazem *reformationis in peius*, naruszeniem art. 434 § 1 k.p.k. byłoby uzupełnienie (doprecyzowanie) opisu czynu przypisanego w ten sposób, aby odzwierciedlał on oba delikty dyscyplinarne. Prowadziłoby to do modyfikacji kwalifikacji prawnej czynu na niekorzyść obwinionego (zwiększenia dolegliwości) w uzasadnieniu orzeczenia odwoławczej komisji dyscyplinarnej[47]. Stosownie do art. 455 zd. drugie k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK zmiana kwalifikacji prawnej na niekorzyść obwinionego może nastąpić tylko wtedy, gdy wniesiono odwołanie na jego niekorzyść.

Rozważenia wymaga także, jak powinna postąpić odwoławcza komisja dyscyplinarna orzekająca w warunkach nakazujących stosowanie zakazu *reformationis in peius*, jeśli dostrzega, że komisja dyscyplinarna prawidłowo ustaliła stan faktyczny, jednak dokonała błędnej oceny co do normy naruszonej zachowaniem obwinionego (np. naruszył on inny przepis ustawy lub zarządzenia Prezesa NIK, inną normę etyczną aniżeli przywołana w opisie czynu przypisanego). Biorąc pod uwagę, że zakaz *reformationis in peius* nie wpływa na możliwość modyfikacji opisu czynu, o ile nie zostaną dokonane niekorzystne dla obwinionego nowe ustalenia faktyczne[48], wydaje się, że odwoławcza komisja dyscyplinarna może zmienić zaskarżone orzeczenie i skorygować opis czynu, przyjmując, że fakty uznane za udowodnione naruszają inną normę postępowania. Wadliwość orzeczenia komisji dyscyplinarnej sprowadza się w tym wypadku do błędu subsumpcji. Jest to sytuacja analogiczna do zmiany uznanej w orzecznictwie za nienaruszającą zakazu *reformationis in peius*, polegającej na przyjęciu w opisie czynu, że udowodnione fakty wypełniają inne niż wskazane w tym orzeczeniu, alternatywne znamiona przestępstwa tego samego rodzaju[49].

Zakaz *reformationis in peius* wyklucza natomiast dokonywanie nowych ustaleń faktycznych, niekorzystnych dla obwinionego i dokonywanie korekt oraz „dookreślanie" opisu czynu w orzeczeniu odwoławczej komisji rozstrzygającej w ten sposób, żeby zachowanie obwinionego (wraz z okolicznościami towarzyszącymi zdarzeniu) wypełniało wszystkie znamiona deliktu dyscyplinarnego lub zwiększało dolegliwość orzeczenia, np. ze względu na

[46] Por. też postanowienie SN z 26.5.2004, sygn. V KK 4/04, LEX nr 111710. W praktyce, ze względu na to, że oba delikty dyscyplinarne unormowane są w jednym przepisie (art. 97a ust. 1 ustawy o NIK), korekta kwalifikacji prawnej następuje w uzasadnieniu orzeczenia odwoławczej komisji dyscyplinarnej.

[47] Por. wyrok SN z 2.3.2005, IV KK 9/05, LEX nr 147114.

[48] Por. wyrok Sądu Najwyższego z 5.5.2010,. III KK 386/09 LEX nr 583862.

[49] Zob. postanowienie SN z 25.2.2016, sygn. V KK 418/15, LEX nr 2019585, wyrok SA w Katowicach z 26.2.2015, sygn. II AKa 458/14, LEX nr 1770351. Wydaje się zasadne w tej sytuacji uprzedzenie na rozprawie odwoławczej stron o możliwości przyjęcia, że czyn obwinionego narusza inną normę niż przyjęta przez komisję dyscyplinarną – por. art. 399 w zw. z art. 458 k.p.k.

negatywny z punktu widzenia obwinionego wydźwięk ustalonych nowych faktów[50]. Działanie zakazu wyłącza także możliwość niekorzystnych zmian faktów ustalonych w orzeczeniu komisji dyscyplinarnej (np. przez inne określenie daty czynu, jeśli miałoby to znaczenie dla obwinionego). Jeśli jednak zmiany te byłyby obojętne dla interesów procesowych obwinionego, nie ma przeszkód do ich wprowadzania[51].

Jeżeli zatem orzeczenie o ukaraniu nie ustala w ogóle, zarówno w opisie czynu zawartym w rozstrzygnięciu, jak i w jego uzasadnieniu, w zachowaniu obwinionego wszystkich znamion przewinienia dyscyplinarnego, to w wypadku braku odwołania na niekorzyść obwinionego, jego uzupełnienie o brakujący element stanu faktycznego jest niemożliwe. Wykluczone jest uzupełnienie orzeczenia w postępowaniu odwoławczym, jak też w postępowaniu ponownym, jeżeli z innych powodów (np. z art. 439 § 1 k.p.k.) orzeczenie komisji dyscyplinarnej podlegałoby uchyleniu i sprawa zostałaby przekazana do ponownego rozpoznania. Jeżeli takie powody uchylenia orzeczenia nie zajdą, rozstrzygnięcie odwoławczej komisji dyscyplinarnej może być tylko jedno: ze względu na zawarty w art. 443 k.p.k. pośredni zakaz *reformationis in peius*, zobligowany będzie do zmiany zaskarżonego orzeczenia przez uniewinnienie obwinionego. Wykluczone jest bowiem utrzymanie w mocy orzeczenia wydanego w pierwszej instancji, zawierającego ukaranie za czyn, który w świetle faktów przyjętych za jego podstawę nie jest deliktem dyscyplinarnym. Niezaskarżenie takiego ustalenia odwołaniem na niekorzyść obwinionego powoduje, że odwoławcza komisja dyscyplinarna musi je przyjąć, bez względu na treść zebranych w sprawie dowodów. Działanie odwoławczej komisji dyscyplinarnej ogranicza się wyłącznie do stwierdzenia powyższego, oczywistego faktu i wyklucza możliwość przyjęcia, na podstawie własnej, poprawnej oceny materiału dowodowego sprawy, ustaleń odmiennych, choćby tylko takie uznała za prawdziwe.

Należy dodać, że możliwość wyłącznie takiego orzekania przez odwoławczą komisję dyscyplinarną, w sytuacji gdy opis czynu przyjęty w orzeczeniu o ukaranie nie odpowiada zespołowi znamion deliktu dyscyplinarnego, nie będzie zależała ani od zakresu odwołania wnoszonego przez obwinionego, ani od wskazywanych w nim zarzutów. Utrzymanie w mocy takiego orzeczenia byłoby rażąco niesprawiedliwe, co powoduje, że – na podstawie art. 440 k.p.k. – podlega ono niezależnie od granic zaskarżenia i podniesionych zarzutów zmianie na korzyść obwinionego, a odwoławcza komisja dyscyplinarna powinna zmienić zaskarżone orzeczenie i uniewinnić obwinionego. Nie może bowiem budzić wątpliwości, że utrzymanie w mocy orzeczenia o ukaraniu za czyn, który w świetle ustaleń tego orzeczenia nie jest zabroniony, wbrew sentencji orzeczenia, nie wyczerpuje znamion przewinienia

[50] Por. wyrok SA w Katowicach z 24.10.2013, sygn. II AKa 347/13, LEX nr 1391899 i przywołane tam orzecznictwo oraz literaturę.
[51] Por. T. Grzegorczyk: *Kodeks postępowania karnego*…, op.cit.

dyscyplinarnego, zawsze uznamy za rażąco niesprawiedliwe[52]. Analogicznie należy postąpić, jeżeli znamię przewinienia dyscyplinarnego zostało pominięte w opisie czynu przypisanego obwinionemu, natomiast ustalone i opisane w uzasadnieniu orzeczenia komisji dyscyplinarnej. Orzeczeniem, o którym mowa w ustawie o NIK, jest wyłącznie rozstrzygnięcie *sensu stricto* i nie obejmuje motywów zawartych w uzasadnieniu. Rozstrzygający jest zatem opis czynu w orzeczeniu i przy braku odwołania w tym zakresie na niekorzyść obwinionego odwoławcza komisja dyscyplinarna, rozpoznająca tylko jego odwołanie, nie może tego opisu uzupełnić o brakujące znamię, nawet gdyby było ono bez wątpliwości ustalone w uzasadnieniu orzeczenia o ukaraniu. Nie można bowiem stwierdzić, czy pominięte w zawartym w orzeczeniu o ukaraniu opisie czynu znamię przypisanego obwinionemu przewinienia dyscyplinarnego rzeczywiście nie było brane pod uwagę przy orzekaniu, czy też dopiero podczas sporządzania uzasadnienia zostało wprowadzone do ustaleń. Możliwość uzupełnienia orzeczenia o takie znamię przy odwołaniu wnoszonym tylko przez obwinionego otwierałaby drogę do ewidentnych nadużyć, co w oczywisty sposób naruszałoby zakaz *reformationis in peius*[53].

W wypadku wniesienia odwołania na niekorzyść obwinionego w sytuacji, gdy opis czynu przypisanego w zaskarżonym orzeczeniu nie uwzględnia wszystkich znamion przewinienia dyscyplinarnego, odwoławcza komisja dyscyplinarna nie będzie związana ustaleniami przyjętymi w tym opisie i powinna dokonać merytorycznej kontroli rozstrzygnięcia pierwszoinstancyjnego na podstawie dowodów zebranych w sprawie. Jeżeli odwołanie rzecznika dyscyplinarnego będzie zawierało właściwe zarzuty, które znajdą potwierdzenie w materiale dowodowym (w tym w dowodach przeprowadzonych w postępowaniu odwoławczym) i będzie można wydać orzeczenie co do istoty sprawy, to na podstawie art. 437 § 2 k.p.k., w związku z art. 434 § 1 k.p.k., odwoławcza komisja dyscyplinarna będzie uprawniona do zmiany zaskarżonego orzeczenia przez wprowadzenie do opisu czynu przypisanego obwinionemu pominiętego znamienia[54]. Zarzuty wskazywane w odwołaniu na niekorzyść obwinionego mogą jednak okazać się bezzasadne, a odwoławcza komisja dyscyplinarna, oceniając zebrane dowody uzna, że prawidłowe jest ustalenie, iż obwiniony nie zrealizował pominiętego w podstawie faktycznej orzeczenia znamienia przypisanego mu czynu. Stwierdzi zatem, że wadliwa jest treść orzeczenia, a nie jego podstawa

[52] Por. W. Kociubiński: *Glosa do postanowienia SN z 20 lipca 2005 r.,* I KZP 20/05, LEX nr 51718 i cytowane tam orzecznictwo oraz literatura.

[53] Tamże.

[54] Należy przy tym pamiętać, że odwołanie wniesione przez rzecznika dyscyplinarnego na niekorzyść obwinionego nie może już być modyfikowane w trakcie postępowania przed odwoławczą komisją dyscyplinarną przez podnoszenie (np. na rozprawie odwoławczej) nowych zarzutów. Nie mogą być one przedmiotem rozpoznania przez odwoławczą komisję dyscyplinarną, chyba że dotyczą uchybień podlegających uwzględnieniu z urzędu (por. wyrok SA we Wrocławiu z 16.11.2000, sygn. II AKa 375/00, LEX nr 46834).

faktyczna. Wówczas art. 434 § 2 k.p.k. pozwoli odwoławczej komisji dyscyplinarnej zmienić kierunek orzekania i orzec na korzyść obwinionego, a więc uniewinnić go od czynu[55]. Przepis art. 434 § 2 k.p.k. dopuszcza bowiem możliwość przełamania kierunku odwołania na korzyść obwinionego, stanowiąc w powiązaniu z art. 97p ustawy o NIK, że może on spowodować orzeczenie także na korzyść obwinionego. Należy również przyjąć, że – zgodnie z art. 434 § 2 i art. 440 k.p.k. oraz zasadą prawdy materialnej i trafnego orzekania – odwoławcza komisja dyscyplinarna ma prawo i obowiązek zbadania sprawy pod względem merytorycznym i prawnym nie tylko w granicach odwołania, ale także z urzędu, niezależnie od tych granic – w celu stwierdzenia, czy nie zachodzi potrzeba orzeczenia na korzyść obwinionego, chociaż odwołanie wniesiono na jego niekorzyść, i to na każdej z podstaw określonych w art. 438 k.p.k.[56]

Pośredni zakaz *reformationis in peius*

Jednym z rozstrzygnięć zapadających w postępowaniu dyscyplinarnym NIK w II instancji jest uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy komisji dyscyplinarnej do ponownego rozpatrzenia w innym składzie (art. 97n ust. 1 ustawy o NIK). Na mocy art. 443 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK, zakaz *reformationis in peius* obowiązuje w postępowaniu ponownym w I instancji. Stosownie do art. 443 k.p.k., w razie przekazania sprawy do ponownego rozpoznania wolno w dalszym postępowaniu wydać orzeczenie surowsze niż uchylone tylko wtedy, gdy było ono zaskarżone na niekorzyść obwinionego.

Zwrot „dalsze postępowanie" w rozumieniu art. 443 k.p.k. odnosi się zarówno do pierwszego, jak i kolejnego oraz następnych ponownych rozpoznań sprawy[57]. Zakaz pośredni ma taki sam zakres jak zakaz bezpośredni i podlega tym samym ograniczeniom[58]. Oznacza to w szczególności, że orzeczeniem surowszym jest każde orzeczenie ustalające dolegliwość realnie większą od tej wynikającej z treści orzeczenia uchylonego. Zrównanie zakresu obowiązywania zakazu w postępowaniu odwoławczym oraz w postępowaniu ponownym oznacza również, że ocena orzeczenia przez pryzmat interesu procesowego oskarżonego będzie każdorazowo dokonywana na podstawie tych samych kryteriów[59], co pozwala pominąć rozważania na ten temat w niniejszym rozdziale.

---

[55] Podstawą takiego orzeczenia, oprócz wskazanego art. 434 § 2 k.p.k. będzie art. 440 k.p.k. Uchylenie orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, stosownie do art. 437 § 2 zd. drugie k.p.k. może nastąpić wyłącznie w wypadkach wskazanych w art. 439 § 1, art. 454 lub jeżeli jest konieczne przeprowadzenie na nowo przewodu w całości – por. W. Kociubiński, op.cit.

[56] Por. uchwała składu 7 sędziów SN z 29.5.1973, sygn. V KRN 118/73, OSNKW 1973, nr 12, poz. 155 z glosą Z. Dody, OSPiKA 1974, z. 11, s. 497; wyrok SA w Białymstoku z 10.4.2012, sygn. II AKa 57/12, LEX nr 1213914; M. Szewczyk, op.cit., rozdział 3.6. *Granice środka zaskarżenia a zakres kontroli odwoławczej*.

[57] Por. wyrok SA w Białymstoku z 31.1.2013, sygn. II AKa 207/12, LEX nr 1292645.

[58] Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku P 22/07 z 28.4.2009, Dz.U. nr 68 poz. 585.

[59] Por. M. Szewczyk, op.cit., rozdział 7, *Charakterystyka prawna tzw. pośredniego zakazu reformationis in peius*.

Ze sformułowania art. 443 k.p.k. należy wyciągnąć wniosek, że zakres orzekania na niekorzyść obwinionego przy ponownym rozpoznawaniu sprawy jest „limitowany" zakresem wcześniejszego zaskarżenia orzeczenia na jego niekorzyść. Instytucja pośredniego zakazu *reformationis in peius* oznacza bowiem, że w toku postępowania ponownego można wydać orzeczenie surowsze niż uchylone tylko wtedy, gdy wcześniejsze orzeczenie było zaskarżone na niekorzyść obwinionego. Wydaje się to oczywiste, jeśli dyspozycję art. 443 k.p.k. odczyta się przez pryzmat rozwiązania zawartego w przepisie art. 434 § 1 k.p.k., zakazującego odwoławczej komisji dyscyplinarnej orzekać na niekorzyść obwinionego poza granicami zaskarżenia (oczywiście z wyjątkami przewidzianymi przez ustawę). Organ ten może więc orzec na niekorzyść obwinionego tylko w odniesieniu do tych rozstrzygnięć komisji dyscyplinarnej, które zostały objęte zakresem zaskarżenia na niekorzyść. W dalszej kolejności oznacza to, że w zasadzie również komisja dyscyplinarna, rozpoznająca sprawę ponownie po uchyleniu pierwszego orzeczenia, może orzekać na niekorzyść obwinionego tylko w odniesieniu do tego zakresu rozstrzygnięcia, które zostało objęte wniesionym na jego niekorzyść odwołaniem. Dlatego obowiązkiem komisji dyscyplinarnej rozpoznającej ponownie sprawę jest zawsze dokładne zbadanie nie tylko w jakim zakresie przekazano mu sprawę do ponownego rozpoznania, ale także w jakim zakresie dopuszczalne jest orzekanie na niekorzyść obwinionego[60]. Zakaz określony w art. 443 k.p.k. rozumieć należy w ten sposób, że możliwość wydania przy ponownym rozpoznaniu sprawy orzeczenia surowszego uwarunkowane jest nie tylko tym, czy orzeczenie uchylone było zaskarżone na niekorzyść obwinionego, ale także tym, czy takie odwołanie rzecznika dyscyplinarnego zostało rzeczywiście rozpoznane i uwzględnione. Uprzednie zaskarżenie orzeczenia na niekorzyść oskarżonego, o jakim mowa w art. 443 k.p.k., należy rozumieć nie tylko jako fakt zaskarżenia poprzedniego orzeczenia w tym kierunku, ale i wywołanie przez ten środek jego uchylenia. Jeżeli złożono dwa środki odwoławcze o różnych kierunkach, ale za zasadny uznano jedynie środek wniesiony na korzyść oskarżonego i to on spowodował uchylenie wyroku, to w postępowaniu ponownym działa zakaz *reformationis in peius*, mimo że nie działał w postępowaniu odwoławczym[61]. Jeśli jednak przyczyną uchylenia orzeczenia zaskarżonego co do winy stanie się uwzględnienie wywiedzionego na niekorzyść obwinionego odwołania z powodu stwierdzenia podnoszonych w niej uchybień, możliwe będzie wymierzenie kary surowszej niż poprzednio. Przy braku zarzutu rażącej niewspółmierności kary w odwołaniu wniesionym na niekorzyść obwinionego zaskarżenie orzeczenia co do winy pozwala na zaostrzenie kary, jednakże pod warunkiem stwierdzenia uchybień podniesionych w środku odwoławczym[62].

[60] Por. wyrok SA w Warszawie, sygn. II AKa 500/00, LEX nr 51507.
[61] Por. wyrok SA w Warszawie z 16.12.2015, sygn. II AKa 375/15, LEX nr 2009529.
[62] Por. wyrok SA w Katowicach z 2.6.2011, sygn. II AKa 154/11, LEX nr 1001361.

Nie można wykluczyć, że w postępowaniu dyscyplinarnym NIK orzeczenia będą uchylane wielokrotnie na skutek odwołań składanych w różnych kierunkach. W takim wypadku organ procesowy każdorazowo zobligowany będzie dokonać analizy wszystkich wydanych w sprawie orzeczeń, uwzględniając w szczególności kierunek odwołań oraz treść orzeczeń i uzasadnień sporządzonych w toku postępowania odwoławczego. Należy podkreślić, że niezwykle istotne znaczenie dla określenia zakresu, w którym komisja dyscyplinarna ponownie rozpoznająca sprawę będzie mogła rozstrzygać na niekorzyść obwinionego, ma treść uzasadnienia odwoławczej komisji dyscyplinarnej. Dopiero bowiem precyzyjne wskazanie zakresu, w którym odwołanie na niekorzyść obwinionego zostało uwzględnione, oraz zarzutów, które okazały się zasadne, pozwoli komisji dyscyplinarnej ponownie rozpoznającej sprawę określić granice, w których będzie mogła rozstrzygać na niekorzyść obwinionego[63].

Należy mieć na uwadze, że zakres zakazu *reformationis in peius* w toku kolejnych postępowań może ulegać zmianom. Jeżeli związana nim komisja dyscyplinarna wyda orzeczenie ponowne, które będzie korzystniejsze z punktu widzenia interesu procesowego obwinionego i drugi raz zostanie ono zaskarżone wyłącznie na korzyść tej strony, pogorszeniu nie będzie mogła ulec nowo ukształtowana (przez drugie orzeczenie komisji dyscyplinarnej) sytuacja procesowa obwinionego. Jeżeli jednak to drugie rozstrzygnięcie komisji dyscyplinarnej zostanie zaskarżone również przez rzecznika dyscyplinarnego na niekorzyść obwinionego, wówczas istotne znaczenie będzie miało stanowisko odwoławczej komisji dyscyplinarnej. Uwzględnienie odwołania wniesionego przez rzecznika dyscyplinarnego spowoduje, że komisja w postępowaniu ponownym (w przykładzie: trzecim) będzie mogła pogorszyć sytuację obwinionego w zakresie wyznaczonym treścią drugiego orzeczenia i uzasadnienia odwoławczej komisji dyscyplinarnej, z ograniczeniami wynikającymi z treści pierwszego orzeczenia komisji dyscyplinarnej i kierunku jego zaskarżenia na korzyść obwinionego[64].

Reformationis in peius a postępowanie wszczęte po wniesieniu sprzeciwu

Ustawa o NIK przewiduje uproszczone postępowanie w razie popełnienia przez mianowanego kontrolera przewinienia mniejszej wagi. Zgodnie z art. 97b ust. 1 ustawy o NIK, za mniejszej wagi naruszenie obowiązków pracownika Najwyższej Izby Kontroli lub uchybienie godności stanowiska dyrektor właściwej kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli, a w odniesieniu do niego – prezes Najwyższej Izby Kontroli, może ukarać mianowanego kontrolera upomnieniem na piśmie. Z ust. 2 i 3 wynika, że ukarany może wnieść sprzeciw do prezesa NIK w ciągu 7 dni od doręczenia mu upomnienia na piśmie. W razie wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w ust. 2, prezes

[63] Por. M. Szewczyk, op.cit., rozdział 7, *Charakterystyka prawna tzw. pośredniego zakazu reformationis in peius*.
[64] Por. M. Szewczyk, op.cit., rozdział 7.

wydaje polecenie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego.

Powstaje zatem pytanie, czy w postępowaniu dyscyplinarnym, wszczętym na skutek wniesienia sprzeciwu przez mianowanego kontrolera NIK i prowadzonym przez rzecznika dyscyplinarnego, a następnie przed komisją dyscyplinarną orzekającą w I instancji, obowiązuje zakaz orzekania na niekorzyść obwinionego i komisja dyscyplinarna jest władna ukarać obwinionego karą surowszą od kary upomnienia.

W pierwszej kolejności należy ustalić, czy w takim postępowaniu znajdzie zastosowanie art. 434 lub 443 k.p.k.. Biorąc pod uwagę, że adresatem bezpośredniego zakazu *reformationis in peius* jest odwoławcza komisja dyscyplinarna, a sprzeciw dopiero powoduje wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, przepis art. 434 k.p.k. nie chroni obwinionego przed ukaraniem, np. karą nagany w orzeczeniu pierwszoinstancyjnym wydanym przez komisję dyscyplinarną. W odniesieniu do pośredniego zakazu reformationis in peius należy zauważyć, że wiąże on komisję dyscyplinarną, która rozpoznaje sprawę ponownie (po raz kolejny)[65], a w wypadku wniesienia sprzeciwu komisja dyscyplinarna rozstrzyga sprawę po raz pierwszy. Ponadto Sąd Najwyższy słusznie wywiódł, że przepis art. 443 k.p.k. dotyczy jedynie postępowania prowadzonego w następstwie wniesienia środków odwoławczych, a nie innych środków zaskarżenia[66]. Sprzeciw mianowanego kontrolera od pisemnego upomnienia nie jest środkiem odwoławczym[67], gdyż nie posiada charakterystycznej dla nich cechy dewolutywności (nie przenosi postępowania do wyższej instancji) i ma charakter wyłącznie kasacyjny (uchyla udzielone upomnienie).

Powyższe wywody prowadzą do wniosku, że wniesienie sprzeciwu od pisemnego upomnienia nie umożliwia obwinionemu powoływania się w postępowaniu dyscyplinarnym na art. 434 lub 443 k.p.k. w celu ochrony przed ukaraniem karą surowszą. Wydaje się jednak, że nieobowiązywanie zakazu *reformationis in peius* po wniesieniu sprzeciwu przez obwinionego godzi w zasadę demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP), konstytucyjne prawa do obrony (art. 42 ust. 2 Konstytucji), zaskarżania orzeczeń (art. 78 Konstytucji) oraz jawnego rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Z tego względu należałoby przyjąć, że w postępowaniu dyscyplinarnym NIK zainicjowanym w wyniku wniesienia sprzeciwu, orzeczenie surowszej kary niż upomnienie byłoby dopuszczalne jedynie wówczas, gdyby w toku przewodu dyscyplinarnego ujawnione zostały nowe, istotne okoliczności obciążające, wykraczające poza materiały, które stanowiły podstawę ukarania pisemnym upomnieniem na podstawie art. 97b ust. 1 ustawy o NIK. Wymiar kary surowszej bez stwierdzenia nowych okoliczności (tj. ujawnionych po dacie ukarania

[65] Por. M. Szewczyk, op.cit., Wstęp.
[66] W postanowieniu z 22.3.2012, V KZ 7/12, LEX nr 1187283.
[67] Odmiennie E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2011, s. 324.

pisemnym upomnieniem) byłby odbierany jako swoista kara za wniesienie sprzeciwu od tego upomnienia i pozostawałby w sprzeczności z postulatem zapewnienia swobody podejmowania decyzji w tej sprawie. Wydaje się, że powyższa interpretacja zapewnia dostateczną ochronę przed nieuzasadnionym pogorszeniem sytuacji procesowej mianowanego kontrolera wnoszącego sprzeciw[68].

Podsumowanie

Zakaz *reformationis in peius* jest istotnym elementem prawa do obrony. Unormowania z art. 434 § 1 oraz art. 443 k.p.k. zapewniają obwinionemu, który złożył odwołanie, że jego sytuacja względem tej, która zaistniała po wydaniu orzeczenia przez komisję dyscyplinarną, nie ulegnie pogorszeniu w jakimkolwiek zakresie.

Naruszenie zakazu przewidzianego w art. 434 § 1 i art. 443 k.p.k. stanowi względną przyczynę odwoławczą (art. 438 pkt 2 k.p.k.). Uchybienie polegające na pogwałceniu zakazu *reformationis in peius* przez jego błędną wykładnię jest uznawane za rażące naruszenie prawa, ponieważ dotyczy przepisów postępowania, które mają charakter gwarancyjny i wpływają w istotny sposób na treść orzeczenia[69].

Utrzymanie w mocy orzeczenia wydanego z naruszeniem zakazu *reformationis in peius* byłoby rażąco niesprawiedliwe w rozumieniu art. 440 k.p.k.

Oznacza to, że odwoławcza komisja dyscyplinarna, kontrolując orzeczenie zaskarżone wyłącznie na korzyść obwinionego, jest zobligowana, niezależnie od granic zaskarżenia i podniesionych zarzutów, do zbadania, czy rozstrzygnięcie nie zostało wydane z naruszeniem zakazu *reformationis in peius*[70].

RAFAŁ PADRAK
Delegatura NIK w Lublinie

[68] Por. M. Szewczyk, op.cit., rozdział 11.4. *Wyłączenie zakazu reformationis in peius w innych postępowaniach*.
[69] Por. wyrok Sądu Najwyższego z 6.7.2006, V KK 499/05.
[70] Por. M. Szewczyk, op.cit., rozdział 12.1. Wnioski *de lege lata*.

Słowa kluczowe: postępowanie dyscyplinarne, zakaz *reformationis in peius*, prawo do obrony, Najwyższa Izba Kontroli, gwarancja procesowa oskarżonego

Key words: disciplinary procedure, *reformationis in peius* prohibition, right to defence, Supreme Audit Office, trial guarantee of the accused

Złożoność zagadnienia

O pojęciu i istocie dokumentu

Dokumenty towarzyszą ludziom od czasu wynalezienia pisma. Ich forma i charakter zmieniały się przez wieki wraz z rozwojem społeczeństw i postępem technologicznym. Niniejsze opracowanie stanowi próbę systematycznego ujęcia istoty dokumentu i koncentruje się głównie na zagadnieniach terminologicznych. W toku rozważań omówione zostały kluczowe koncepcje dotyczące dokumentu, jego najważniejsze definicje oraz sposoby rozumienia przez przedstawicieli różnych dziedzin nauki. Zarysowane zostały także zachodzące zmiany spowodowane rozwojem technologii informacyjnych i wynikające z nich konsekwencje dla współczesnego definiowania dokumentu.

MARIUSZ RYCERSKI

Pojęcie, cechy i funkcje dokumentu

Pojęcie dokumentu pojawia się niemal we wszystkich dziedzinach nauki i życia, zwłaszcza w dziedzinie prawa, gdzie dokumenty służą jako dowody we wszelkiego rodzaju postępowaniach oraz zawierają (dokumentują) przebieg czynności i ustalone fakty. W szczególności dokumenty odgrywają istotną rolę jako dowody gromadzone w postępowaniu kontrolnym prowadzonym na podstawie przepisów ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1], w formie dokumentów rejestrowany jest przebieg postępowania kontrolnego.

Ze względu na swoją powszechność w literaturze przedmiotu mamy do czynienia z wielością zróżnicowanych ujęć dokumentu, reprezentujących rozmaite dziedziny i dyscypliny nauki. Słowo dokument etymologicznie pochodzi od wyrazu łacińskiego *documentum* (*documentum*: *do, dare* – dawać, przekazywać, *mens* – myśl, zamiar)[2] i oznacza nośnik (środek przekazu) myśli, a także dowód, świadectwo[3].

Na podstawie porównania definicji z różnych dyscyplin J. M. Salaün wyróżnił trzy

[1] Dz. U. z 2017 r. poz. 524.
[2] J. Korpanty (red.): *Słownik łacińsko-polski*, Warszawa 2001, t. I, s. 596.
[3] *Dictionnaire du Moyen Français* – ATILF (Analyse et traitement informatique de la langue française); A. Jougan: *Słownik kościelny łacińsko-polski*, Poznań 1957; A. Bierć: *Zarys prawa prywatnego: Część ogólna*, Warszawa 2012, s. 338.

zasadnicze sposoby postrzegania dokumentu:
- przez jego dualny charakter, jako połączenie przedmiotu materialnego z wiedzą niematerialną;
- jako materialny ślad minionych zdarzeń, faktów (dowód);
- jako przedmiot działań społecznych[4].

Podstawową cechą odróżniającą dokumenty od innych przedmiotów materialnych jest utrwalenie w nich myśli ludzkiej[5]. Według W. Kocota kluczowa jest możliwość utrzymania zawartej w nich informacji przez taki czas, aby możliwe było jej późniejsze odtworzenie, ujawnienie, powielenie lub też przeniesienie na inny nośnik w stanie niezmienionym[6].

W literaturze wyróżnia się dwa ujęcia dokumentu: *sensu stricto* na określenie aktu pisemnego[7] oraz *sensu largo* przy wykorzystaniu innej techniki. Dokumenty mogą przybierać zatem formę pisaną (rękopisy, maszynopisy, powielane za pomocą druku i innych technik); obrazową (szkice, rysunki, plakaty, negatywy, pozytywy, odbitki zdjęć, filmy bez ścieżki dźwiękowej); dźwiękową (nagrania dźwięku na analogowe płyty gramofonowe, taśmy magnetyczne); mieszaną (mapy, plany, ulotki, filmy dźwiękowe); formę cyfrową (komputerowe pliki tekstowe, graficzne, dźwiękowe, wideo)[8].

Zmiany zachodzące w technologii informacyjno-komunikacyjnej powodują, że znane dotychczas nośniki i dokumenty ulegają transformacji.

Środowisko elektroniczne pozwala na częściowe odrzucenie barier wynikających ze złączenia treści przekazu z fizycznością nośnika. E-dokument (dokument elektroniczny) znacznie różni się od tradycyjnego, gdyż jego zawartość nie jest trwale związana z fizyczną budową, a jedynie z logicznym układem jednostek znaczeniowych.

Dokument elektroniczny funkcjonuje jedynie w określonym środowisku informatycznym, jest odpowiednio sformatowanym zbiorem danych wprowadzonych lub przechowywanych na dowolnym nośniku przez system informatyczny.

Składa się z dwóch warstw, bitowej oraz interfejsowej[9]. Warstwa bitowa to sekwencja ładunków elektromagnetycznych przechowywana w pamięci urządzenia lub zapisana na nośniku, znana tylko maszynie i jako taka niedostępna dla człowieka bez przetworzenia. Warstwa interfejsowa to

---

4 J. M. Salaün: *Why The Document is Important… And How it is Becoming Transformed*, Hegeler Institute, „Monist" nr 97/2014, s. 187-200.

5 T. Nowak: *Dowód z dokumentu w polskim procesie karnym*, Poznań 1994, s. 148.

6 W. Kocot: *Wpływ Internetu na prawo umów*, Warszawa 2004, s.334.

7 W. Dawidowicz: *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 613; C. Martysz: *Dowód z dokumentu w postępowaniu administracyjnym*, [w:] T. Widło (red.), *Wokół problematyki dokumentu: księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Antoniemu Felusiowi*, Katowice 2005, s. 149.

8 R. Degen: *Dokumentacja i jej podział,* [w:] H. Robótka (red.), *Współczesna dokumentacja urzędów,* Toruń 2011, t.2, s. 17.

9 I. Zużewicz-Wiewiórowska, W. Wiewiórowski: *Proces przetwarzania danych z dokumentów elektronicznych w systemach teleinformatycznych e-Maritime*, „Prawo Morskie" XXX/2014, s. 39; J. Janowski: *Administracja elektroniczna: kształtowanie się informatycznego prawa administracyjnego i elektronicznego postępowania administracyjnego w Polsce*, Warszawa 2009, s. 243.

graficzna interpretacja warstwy bitowej, oprogramowanie, za pomocą którego odbywa się komunikacja z użytkownikiem. Oznacza to, że zapis i odczyt informacji z dokumentu elektronicznego może być dokonany tylko za pomocą odpowiednich urządzeń (komputera, telefonu komórkowego, kamery cyfrowej) oraz przy użyciu właściwego oprogramowania.

Na dokument elektroniczny składają się także tzw. metadane, czyli zestaw logicznie powiązanych z nim usystematyzowanych informacji opisujących ten dokument, ułatwiających jego wyszukiwanie, kontrolę, zrozumienie i długotrwałe przechowywanie oraz zarządzanie. Specyfiką dokumentu elektronicznego jest też możliwość wielokrotnego powielania danych i przesyłanie na dowolne odległości do nieoznaczonej liczby adresatów. Dokumenty elektroniczne w odróżnieniu od tradycyjnych stwarzają duże możliwości szybkiego i efektywnego przetwarzania danych, ale jednocześnie pozwalają na zmianę treści informacji bez naruszenia struktury materialnej nośnika.

Rozwój elektronicznych środków wymiany informacji i pojawienia się nowych form dokumentu sprawia, że pojęcie to jest na nowo definiowane w systemie prawa. Nowe definicje są obecnie dostatecznie szerokie i uwzględniają specyfikę zarówno tradycyjnych, jak i cyfrowych.

Zmiany Kodeksu cywilnego (k.c.) oraz Kodeksu postępowania cywilnego (k.p.c.), które weszły w życie we wrześniu 2016 r. dadzą podstawy do jeszcze bardziej powszechnego obiegu dokumentów w formie cyfrowej.

Według innego kryterium postrzegania dokumentu jako materialnego śladu minionych zdarzeń, faktów, jego istotą jest świadczenie o rzeczywistości; stanowi on formę przekazu faktu czy zdarzenia, zarówno indywidualnego, jak i społecznego. Dokument, bez względu na jego postać, to także świadectwo jakichś faktów i zjawisk lub przejawów myśli ludzkiej[10].

Zgodnie z Civil Evidence Act za dokument należy uznać wszystko (cokolwiek), co zawiera jakiś opis lub informację[11]. Tak szeroka definicja pozwala uznać za dokument w zasadzie każdy przekaz zawarty na materialnym nośniku, znamienne jest też to, że definicja nie wspomina o wymogu opatrzenia dokumentu podpisem.

Działalność związana z gromadzeniem, przechowywaniem, zabezpieczaniem i udostępnianiem dokumentów wymaga odpowiedniego kwalifikowania i klasyfikowania obiektów. W przepisach kancelaryjno-archiwalnych dokument definiuje się jako akt mający znaczenie dowodu, ustanawiający uprawnienia lub stwierdzający prawdziwość określonych w nim faktów i zdarzeń bądź danych[12].

---

[10] W. Maciejewska (red.): *Polski Słownik Archiwalny*, Warszawa 1974, s. 27-28.

[11] Wielka Brytania, Civil Evidence Act, 1995, document means *anything in which information of any description is recorded*, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1995/38/pdfs/ukpga_19950038_en.pdf>.

[12] Np. Z. Pustuła: *Kancelaria i archiwum zakładowe. Podręcznik*, Warszawa 2001, s. 247; § 3 ust. 1 pkt 5 Instrukcji archiwalnej oraz zasad funkcjonowania Archiwum Zakładowego w urzędzie Miasta Olsztyn, stanowiącej załącznik do zarządzenia nr 146 Prezydenta Miasta Olsztyn z 18.6.2010.; § 2 ust. 1 pkt 10 Instrukcji kancelaryjnej stanowiącej

W archiwistyce mianem dokumentu określa się pismo, które może stanowić dowód w sprawie, „uwierzytelnione, sporządzone z zachowaniem form przyjętych w danej epoce i miejscu, stwierdzające lub ustanawiające pewien stan prawny”[13]. W związku z takim ujęciem dokumentu pojawia się problem relacji pomiędzy dokumentem a rzeczywistością. W tym kontekście rozważania nad naturą dokumentu prowadzą do uznania wiarygodności i autentyczności, jako zasadniczych cech konstytutywnych dokumentu. Czym innym jest autentyczność dokumentu, a czym innym jego wiarygodność.

Zdarza się, że autentyczność dokumentu jest nie do podważenia, ale wiarygodność pozostawia wiele do życzenia. Autentyczność[14] dokumentu jako synonim prawdziwości dotyczy jego cech własnych, zewnętrznych (formy, struktury, materiału, technologii) i wewnętrznych (funkcji, oddziaływania) oraz jego pochodzenia (autorytetu, znaczenia jego wystawcy).

Zgodnie z definicją zawartą w międzynarodowej normie ISO 15489 autentyczny jest dokument, wobec którego można wykazać, że jest tym, czym domniemywa się, że jest; został wytworzony lub wysłany przez osobę, o której domniemywa się, że go wytworzyła lub wysłała; został wytworzony lub wysłany w czasie, w którym domniemywa się, że był wytworzony lub wysłany.

Drugim atrybutem dokumentu – stworzonego po to, by świadczyć o jakimś wydarzeniu, fakcie – jest jego wiarygodność. Odnosi się ona do treści dokumentu i często utożsamiana jest z prawdą w ujęciu klasycznym[15].

Definicja klasyczna ujmuje prawdę jako zgodność świadomości z przedmiotem, zachodzącą w wyniku aktu poznawczego. Zgodnie z normą ISO 15489 dokumentem wiarygodnym jest ten, którego treści można zaufać, gdyż w pełni i dokładnie poświadcza sprawy, działania lub fakty, które uwierzytelnia oraz na którym można polegać w toku kolejnych spraw lub działań.

Problematyka wiarygodności dokumentu wiąże się z kategorią wiary publicznej, a jeśli przyjąć jeszcze szerszą perspektywę – z pojęciem zaufania publicznego. W związku z tym niezwykle ważna staje się problematyka uwierzytelniania dokumentów, a co za tym idzie, reguł stwierdzania ich autentyczności i wiarygodności. O doniosłości tego zagadnienia w polskim systemie prawnym świadczy to, że jednym z dóbr chronionych w prawie karnym jest pewność obrotu prawnego opierająca się na zaufaniu do dokumentu[16].

---

załącznik do zarządzenia nr 5 Komendanta Głównego Policji z 2.2.2001 w sprawie metod i form pracy kancelaryjnej w Komendzie Głównej Policji, Centralnym Biurze Śledczym Policji, Wyższej Szkole Policji, szkołach policyjnych i Centralnym Laboratorium Kryminalistycznym Policji (Dz. Urz. KGP z 2001 r. nr 3 poz. 29, ze zm.), etc.

[13] M. Dembowska (red.): *Słownik terminologiczny informacji naukowej,* Wrocław 1979, s. 38.

[14] Samo pojęcie wywodzi się z łaciny (*authenticus*) oraz greki (*authentikòs*), a oznacza tyle co *niesfałszowany*, *wiarygodny*, *prawdziwy* (zwłaszcza o testamencie), ale i *oryginalny*, *szczególny*, *rzeczywisty*. W. Kopaliński: *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 1989.

[15] J. Piórkowska-Fiegler: *Fałsz dokumentu w polskim prawie karnym*, Kraków 2004, s. 266.

[16] G. Pieszko: *Społeczno-prawne aspekty penalizacji fałszowania dokumentów*, *Studia Prawnoustrojowe* nr 29/2015, s. 175.

Dla dokumentów elektronicznych międzynarodowa norma ISO 15489[17] określa dodatkowe dwie cechy charakterystyczne, tj. integralność (dokument musi być kompletny i niezniekształcony) oraz eksploatowalność (zdolność do bycia: zlokalizowanym, naprawionym, udostępnianym i interpretowanym). W dokumentach tradycyjnych zapewniona jest integralność treści całego dokumentu, natomiast specyficzną cechą dokumentów cyfrowych jest łatwość dokonania zmiany w treści (przypadkowo lub celowo), niekiedy w sposób niemożliwy do wykrycia, a także brak rzeczywistych różnic pomiędzy kopią a oryginałem. Dokumenty elektroniczne będą równoważne z tradycyjnym, jeżeli zapewnione zostaną warunki zachowania ich autentyczności i wiarygodności. Odpowiedzią na wspomniane potrzeby jest bezpieczny podpis elektroniczny. Stanowi on połączenie uwierzytelnienia z zabezpieczeniem komunikacji elektronicznej. Od 1 lipca 2016 r. stosuje się przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 910/2014 z 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym[18]. Uregulowano w nim kwestie związane z podpisem elektronicznym oraz innymi instrumentami służącymi do identyfikacji elektronicznej, takimi przykładowo jak: pieczęć, doręczenia czy elektroniczne znaczniki czasu. Zgodność krajowej regulacji z rozporządzeniem nr 910/2014 ma zagwarantować ustawa z 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej[19], która skupia się głównie na kwestiach związanych z e-podpisem oraz elektronicznym znakowaniem czasu.

Dokument jest nie tylko środkiem dowodowym, formą przekazu faktów czy zdarzeń, ale pełni też rozmaite funkcje społeczne. Od momentu wynalezienia pisma dokumenty odgrywały istotną rolę w rozwoju społeczeństw, a także stanowiły narzędzie władzy człowieka[20]. Dokument jest skutecznym instrumentem w stosunkach społecznych, w tym gospodarczych i prawnych. Jego funkcją jest tworzenie nowego stanu prawnego, nadawanie pewnej bezsprzecznej mocy prawnej (*une certaine validité juridiqe*) umieszczonym w treści zapisom o czynnościach i faktach prawnych, przenoszenie uprawnień z jednej osoby na drugą oraz ustalanie pewnego stanu prawnego. Dokumenty posiadają moc prawną, a także siłę administracyjną, urzędową, kontrolną, dowodową, sterującą, zarządczą, wewnątrzorganizacyjną, itd.[21] Spełniają też

[17] Norma ISO 15489: *Information and documentation – Records management*; PN-ISO 15489-1:2006 *Informacja i dokumentacja – Zarządzanie dokumentami* – Część 1: *Zasady ogólne* PN-EN 82045-2:2005 (U) *Zarządzanie dokumentami* – Część 2: *Elementy metadanych i model odniesienia informacji*.

[18] Dz. Urz. UE L 257 z 28.7.2014, s. 73.

[19] Dz. U. poz. 1579.

[20] W.K. Roman: *Kultura dokumentacyjna – geneza, definicja, charakterystyka*, Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis, Studia ad Bibliothecarum Scientiam Pertinentia XI/2013, s. 213.

[21] J. Szymański: *Nauki pomocnicze historii od schyłku IV do końca XVIII* w., Warszawa 1972, s. 138-139; Vocabulaire International de la diplomatique, M. Milagros Cárcel Ortí, ed., Valencia 1994 za K. Skupieński: *Pytania o definicje dokumentu, kancelarii i archiwum w „epoce bez papieru"*, [w:] W. Chorążyczewski, K. Stryjkowski (red.):

wiele funkcji we współczesnym obrocie prawnym oraz gospodarczym.

Na podstawie różnych gałęzi prawa można wyodrębnić przynajmniej dziewięć zasadniczych funkcji dokumentów:
• dowodową, związaną z przyznaniem dokumentom szczególnej mocy dowodowej spośród innych środków tego rodzaju, w szczególności z dokumentami urzędowymi wiąże się instytucja domniemań faktycznych i prawnych;
• informacyjną – dokumenty stanowią źródło informacji o treści obowiązującego prawa;
• konstytutywną odnoszącą się do dokumentów, które kształtują (zmieniają lub znoszą) stosunek prawny, a ich wystawienie uznawane jest za moment stwierdzenia kreacji samego prawa (*ex nunc*);
• deklaratywną – w jej ramach dokumenty wiążąco ustalają, potwierdzają jedynie istniejący stan faktyczny, w wypadku takich dokumentów skutek prawny następuje *ex tunc*, czyli od momentu w którym dany stan zaistniał;
• legitymizacyjną – powiązaną z przyznaniem na podstawie dokumentu uprawnienia do rozporządzania prawami lub ich wykonywania;
• gwarancyjną (ochronną) zapewniającą bezpieczeństwo obrotu prawnego;
• instrukcyjną, związaną z zapisaniem w dokumencie wskazań dotyczących wykonania uprawnień, czynności, terminów, itd.;
• identyfikacyjną, którą pełnią dokumenty tożsamości;
• gospodarczą – utożsamianą z możliwością stwierdzania na ich podstawie istnienia praw majątkowych lub niemajątkowych i odnoszącą się głównie do wszelkiego rodzaju papierów wartościowych.

Definicje dokumentu

Pojęcie dokumentu występuje w wielu dziedzinach prawa i jest rozumiane w różny sposób. Niezwykle istotne jest to, aby odzwierciedlało charakteryzujące je cechy, opisane i zbadane przez różne nauki. Niektórzy autorzy wskazywali, że w polskim systemie prawnym nie ma uniwersalnej definicji dokumentu, co należy wiązać z wieloznacznością tego pojęcia nie tylko w języku prawniczym, ale także potocznym[22]. Kwestię tę podnosił także Z. Siwik, zdaniem którego skonstruowanie ogólnego pojęcia czy też definicji dokumentu jest co najmniej wątpliwe, jeżeli nie niemożliwe ze względu na funkcje, jakie ma spełniać w poszczególnych gałęziach prawa[23].

Definicje tego terminu sformułowane w polskim systemie prawnym mają bardzo szeroki zakres, co było podyktowane koniecznością ujęcia wszelkich aspektów oraz uniknięcia dodatkowych problemów

Zatrzymać przeszłość, dogonić przyszłość. Pamiętnik VI Powszechnego Zjazdu Archiwistów Polskich, Wrocław 5-7 września 2012, Warszawa 2013, s. 246.

[22] Z. Kegel: *Dowód z ekspertyzy pismoznawczej w polskim procesie karnym*, Wrocław–Warszawa–Kraków –Gdańsk 1973, s. 31, za A. Płońska: *Wiarygodność dokumentów w polskim prawie karnym*, *Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego* – t. XXXII/2014, s. 44.

[23] Z. Siwik: *Przestępstwa przeciwko dokumentom*, [w:] Z. Kegel (red.): *Zagadnienie dowodu z ekspertyzy pisma ręcznego*, Katowice 1976, s. 15.

interpretacyjnych. W wyroku z 20 kwietnia 2005 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że: „definicja dokumentu przedstawiona w art. 115 § 14 k.k. ma szerokie znaczenie, wyrażające się stwierdzeniem, że dokumentem jest każdy przedmiot, z którym jest związane określone prawo, albo który ze względu na zawartą w nim treść, stanowi dowód prawa, stosunku prawnego lub okoliczności o potencjalnym znaczeniu prawnym. Status dokumentu zależy więc niejednokrotnie od indywidualnej oceny i dlatego też o tym, czy określony przedmiot stanowi dokument, decyduje jego faktyczna i subiektywna ocena w konkretnej sprawie"[24].

Zgodnie z definicją zawartą w treści art. 2 pkt 3 ustawy z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych[25] dokumentem jest każda utrwalona informacja. Natomiast k.p.k. w art. 393 § 3 wylicza rodzaje dokumentów, które mogą być wykorzystane na rozprawie, rozróżniając przy tym dokumenty urzędowe (pochodzące od organu państwowego, instytucji lub organizacji społecznej) i prywatne (sporządzone przez osobę prywatną).

W prawie cywilnym pojęcie dokumentu nie było dotychczas zdefiniowane, chociaż używane było w wielu przepisach Kodeksu cywilnego[26]. Dopiero przepisami ustawy z 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw[27] wprowadzona została do k.c. definicja pojęcia „dokument" oparta na koncepcji jego szerokiego rozumienia. Zgodnie z nią podpis nie jest elementem koniecznym dokumentu[28]. Istotnymi elementami definicji zawartej w art. 77^3 k.c. jest treść dokumentu oraz nośnik informacji. Tylko w wypadku spełnienia obydwu

[24] Wyrok SN z 20.4.2005., III KK 206/04, R-OSNKW z 2005 r., poz. 805.
[25] Dz.U. z 2010 nr 182 poz. 1228, ze zm.
[26] Np. art. 55^1 pkt 9, art. 78 § 1, art. 81 § 2 pkt 2, art. 517.
[27] Dz.U. z 2015 r. poz. 1311.
[28] Przepisy prawa cywilnego zarówno materialnego, jak i procesowego nie definiują pojęcia *podpis*. Zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego *podpis, w rozumieniu art. 270 § 2 k.k., oznacza znak graficzny umożliwiający ustalenie tożsamości osoby składającej podpis i musi być przez nią samą złożony. Nie można uznać, że podpisem jest odbitka własnoręcznego podpisu na blankiecie, niezależnie od tego jaką techniką uzyskana (faksymile, fax, skan komputerowy)*, Wyrok SN z 10.8.2011, sygn. V KK 35/11, LEX nr 897775. Oznacza to, że immanentną cechą podpisu jest jego własnoręczność. Cecha ta umożliwia funkcję identyfikacyjną, gdyż tylko własnoręczny podpis, który zawiera w sobie osobiste cechy charakteru pisma podpisującego (ukształtowanie liter, ich łączenie itp.), pozwala na stwierdzenie – za pomocą graficznej ekspertyzy pisma, że jest on autentyczny. Podpis może być wykonany w sposób niedający się odczytać, może on przybrać dowolną postać pisanego znaku ręcznego, w tym parafy, skrótu podpisu lub inicjałów.
W treści art. 89 ust. 6 pkt 5 i ust. 8 pkt.6 ustawy z 6.12.2008 o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 43, ze zm.) jest mowa o podpisie czytelnym. Wymóg czytelności podpisu oznacza, że powinien on wskazywać tę osobę, a więc przedstawiać nie tylko jej charakter pisma, ale i dane, które ją indywidualizują. Należą do nich, między innymi, imię i nazwisko, przy czym funkcję indywidualizującą pełni przede wszystkim nazwisko. Z wymogu tego wynika, że nie chodzi o dowolną postać pisanego znaku, lecz o napisane nazwisko. Istotne jest to, by napisany znak ręczny ~ przy całej tolerancji co do kształtu własnoręcznego podpisu – stwarzał w stosunku do osób trzecich pewność, że podpisujący chciał podpisać się pełnym swoim nazwiskiem oraz że uczynił to w formie, jakiej przy podpisywaniu dokumentów stale używa. Tych wymogów pewności nie spełnia odręcznie złożony nieczytelny znak z jednoczesnym umieszczeniem przy nim brzmienia imienia i nazwiska w formie pieczęci lub pisma drukowanego, ponieważ sam podpis nie łączy w sobie cechy własnoręczności z wymogiem identyfikacji osoby, która go złożyła.

tych warunków jednocześnie mamy do czynienia z dokumentem. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że pod pojęciem treści dokumentu należy rozumieć jego zawartość intelektualną obejmującą oświadczenia woli lub inne (oświadczenia wiedzy, uczuć)[29]. Nośnikiem zaś będzie jakikolwiek przedmiot, na którym możliwe jest zapisanie danego rodzaju informacji i jej późniejsze odtworzenie. Podstawowe znaczenie ma też możliwość odtworzenia treści zapisanych na stosownym nośniku. W związku z taką definicją dokumentem będą także np. nagrane dźwięki (nagrania rozmów telefonicznych), wiadomości e-mail, sms czy też pliki komputerowe.

W treści art. 243^1 ustawodawca wprowadził rozróżnienie na dokumenty zawierające tekst, czyli sporządzone za pomocą znaków alfabetu i reguł językowych, umożliwiające identyfikację ich wystawców oraz inne, w szczególności zawierające zapis obrazu, dźwięku albo obrazu i dźwięku, o których mowa w art. 308 k.p.c. Jednak zachowanie zwykłej formy pisemnej, zgodnie z wymogami określonymi w art. 78 k.c., wymaga zastosowania pisma jako sposobu wyrażenia woli, a także musi zawierać własnoręczny podpis strony lub stron dokonujących tę czynność.

W art. 77^2 znowelizowanego k.c. ustawodawca wprowadził formę dokumentową jako nowy typ ustawowy formy szczególnej. Jej wprowadzenie stanowi odpowiedź na potrzeby praktyki. Forma ta ma w założeniu przyczynić się do usprawnienia dokonywania czynności prawnych. Dla zachowania formy dokumentowej wystarczające będzie złożenie oświadczenia woli w postaci dokumentu w sposób umożliwiający ustalenie składającej je osoby.

W praktyce problem może stanowić ustalenie jak bardzo szczegółowe powinny być działania zmierzające do ustalenia osoby składającej określone oświadczenie. Wymóg dochowania szczególnej formy czynności prawnej, w tym formy dokumentowej, może zostać ustanowiony zarówno przez ustawę, jak i umowę stron. W dotychczasowych regulacjach tylko w jednym wypadku ustawodawca zastrzegł wymóg zachowania formy dokumentowej, dotyczy on zawierania umowy pożyczki, której kwota przekracza tysiąc złotych (art. 720 §2 k.c.). Przy niezachowaniu formy dokumentowej będą miały zastosowanie skutki określone w art. 74 k.c., tj. jeśli dojdzie do sporu, poza pewnymi wyjątkami, nie będzie dopuszczalny dowód z zeznań świadków lub z przesłuchania stron w związku z dokonaniem czynności.

Kodeks postępowania cywilnego, podobnie jak k.p.k., rozróżnia dokumenty urzędowe i prywatne. Zgodnie z art. 244 § 1 k.p.c. urzędowe sporządzane są w przepisanej formie przez powołane do tego organy władzy publicznej oraz inne organy państwowe w zakresie ich działania (kompetencji rzeczowych, miejscowych) i stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone. Przepis ten stosuje się odpowiednio do dokumentów sporządzonych przez organizacje zawodowe,

[29] Druk Sejmowy nr 2678.

samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne w zakresie zleconych im przez ustawę spraw z dziedziny administracji publicznej (art. 244 § 2 k.p.c.).

Dokument prywatny sporządzony w formie pisemnej albo elektronicznej stanowi dowód, że osoba, która go podpisała, złożyła zawarte w nim oświadczenie (art. 245 k.p.c.). Z treści art. 244 i art. 252 k.p.c. wynika, że dokumentom urzędowym przysługuje nie tylko domniemanie autentyczności co do pochodzenia od organu państwowego lub organizacji, które je wystawiły, ale także domniemanie prawdziwości czy zgodności z prawdą oświadczeń organów, od których pochodzą. Takie dokumenty wyłączają w zasadzie potrzebę dowodzenia w tym zakresie. Kto zaś chce obalić te domniemania, musi swoje zaprzeczenie udowodnić (art. 252 k.p.c.). Dokumenty prywatne korzystają jedynie z domniemania autentyczności co do ich wystawców, natomiast nie korzystają z domniemania prawdziwości oświadczeń w nich zawartych[30]. Niepodpisane (anonimowe) – jako że uniemożliwiają identyfikację wystawcy – nie są dokumentami prywatnymi w rozumieniu art. 245 k.p.c.

W procedurze administracyjnej pojęcie dokumentu zdefiniowano tak samo jak w cywilnej. Zgodnie z treścią art. 76 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego dokumenty urzędowe sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone. Niemal identyczną definicję dokumentów urzędowych zawiera art. 194 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa[31].

Pojęcie dokumentu elektronicznego zostało zdefiniowane w art. 3 pkt 2 ustawy z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne[32]. Jest nim stanowiący odrębną całość znaczeniową zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisany na informatycznym nośniku danych. Przepisy k.p.a. umożliwiają wnoszenie i doręczanie pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności w procedurze administracyjnej zostały określone warunki, jakie winny spełniać podania w formie dokumentu elektronicznego. Zgodnie z treścią art. 63 § 3a k.p.a. podanie wniesione w formie dokumentu elektronicznego powinno być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym albo potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP[33] lub uwierzytelniane w sposób zapewniający możliwość potwierdzenia pochodzenia i integralności weryfikowanych danych w postaci elektronicznej; zawierać dane w ustalonym formacie, zawartym we wzorze podania określonym

[30] S. Dalka: *Dowód z dokumentów w sądowym postępowaniu cywilnym*, „Palestra" nr 8-9/1974, s. 50-52.
[31] Dz. U. z 2017 r. poz. 201.
[32] Dz. U. z 2017 r. poz. 570, ze zm.
[33] Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej – ogólnopolski portal służący do kontaktu elektronicznego obywateli z urzędami. Profil zaufany ePUAP to bezpłatna metoda potwierdzania tożsamości obywatela w systemach elektronicznej administracji. Profil zaufany ePUAP działa jak odręczny podpis, dzięki niemu można wysyłać przez Internet dokumenty i wnioski do różnych urzędów (np. wnieść podanie, odwołanie, skargę) przez Internet.

w odrębnych przepisach, jeżeli te przepisy nakazują wnoszenie podań według określonego wzoru, a także zawierać adres elektroniczny wnoszącego podanie. Na tej podstawie można wskazać trzy zasadnicze elementy konstytutywne dokumentu elektronicznego, tj.: zawartość, czyli treść – dane w ustalonym formacie; potwierdzenie pochodzenia i integralności weryfikowanych danych – np. kwalifikowany podpis elektroniczny oraz adres elektroniczny petenta.

Wnioski

Podsumowując, można wysunąć tezy dotyczące istoty i pojęcia dokumentu:

- w wypadku dokumentów tradycyjnych nierozłączność informacji i nośnika stanowiły relatywnie dużą trudność w sfałszowaniu dokumentu, zarówno jego treści, jak i odręcznego podpisu);
- w przestrzeni elektronicznej oddzielono pojęcie treści od nośnika, z tego powodu istotna jest informacja, a nie forma zapisu i liczba egzemplarzy (straciło sens pojęcie kopii i oryginału, jednocześnie zaistniały nieograniczone możliwości szybkiego przetwarzania, powielania i rozpowszechniania dokumentów) w konsekwencji stwierdzenie czy informacja była zmieniana staje się bardzo trudne;
- daleko idącymi konsekwencjami szybko rozwijającego się obrotu elektronicznego jest potrzeba dostosowywania przepisów prawa materialnego i przepisów proceduralnych poszczególnych gałęzi prawa do standardów i potrzeb związanych ze swobodnym wykorzystywaniem elektronicznych nośników informatycznych;
- z przedstawionej analizy przepisów kodeksowych wynika, że pojęcie dokumentu na gruncie prawa cywilnego i karnego materialnego jest bardzo szeroko ujmowane w celu dostosowania do bieżących potrzeb, ustawodawca w normach tych przewidział możliwość i dopuścił zastosowanie dokumentu jako nośnika informacji;
- w ślad za tak szeroko pojmowanym pojęciem dokumentu muszą być ustanawiane odpowiednie mechanizmy minimalizujące ryzyko korzystania z dokumentów elektronicznych.

MARIUSZ RYCERSKI
Departament Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK

Słowa kluczowe: pojęcie dokumentu, polski system prawny, dokument elektroniczny, forma przekazu

Key words: notion of a document, Polish legal system, digital document, form of medium

Ochrona dzieci i młodzieży

Zapobieganie i przeciwdziałanie przemocy w cyberprzestrzeni

GRZEGORZ WALENDZIK,
KRZYSZTOF WILKOSZ

Nowoczesne technologie komunikacyjne nieodwracalnie zmieniły rzeczywistość. Wielu ludzi, zwłaszcza młodych, nie wyobraża sobie życia bez stałego bycia online, używania telefonu komórkowego, komputera, tabletu czy przynależności do portalu społecznościowego. Bycie online nie tylko staje się okazją do kreowania nowej rzeczywistości bez wychodzenia z domu, w tym budowania wizerunku własnego lub innych, w dużej mierze wypełnia także czas wolny. We współczesnym świecie sieć internetowa zastępuje tradycyjne formy działalności człowieka. Dotyczy to także zjawiska przemocy. Najwyższa Izba Kontroli, ze względu na wagę problemu cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży, objęła kontrolą[1] *podmioty odgrywające kluczową rolę we wspieraniu rodziców usiłujących poradzić sobie z jego rozwiązaniem.*

Uwarunkowania

Cyberprzemoc jest jednym z wielu negatywnych zjawisk, z którym mogą zetknąć się młode osoby w wirtualnym świecie. Największe zagrożenie dotyczy małoletnich, którzy są szczególnie narażeni na tego rodzaju przemoc, jak również pozostają najbardziej bezbronni w „cyberdżungli". Dlatego też ważne jest wykrywanie tego typu zachowań przez właściwe instytucje oraz zapobieganie i przeciwdziałanie im. Jest to możliwe jedynie przez realizację działań zaplanowanych na podstawie wiarygodnych informacji i skorelowanych ze sobą czynności. Organy odpowiedzialne za politykę edukacyjną oraz ochronę obywateli powinny stworzyć ramy i kierunki działań podległych im jednostek w celu zapewnienia jednolitości i skuteczności postępowania.

Cyberprzemoc to pojęcie utożsamiane z aktami agresji i przemocy stosowanymi

[1] Artykuł opracowany na podstawie Informacji o wynikach kontroli *Zapobieganie i przeciwdziałanie cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży,* nr ewid. P/17/071, Delegatura NIK w Kielcach, październik 2017 r.

za pomocą technologii informacyjnych i komunikacyjnych[2]. To powtarzające się umyślne działanie sprawców, takie jak: prześladowanie, zastraszanie, nękanie i wyśmiewanie z wykorzystaniem Internetu i narzędzi elektronicznych, m.in. sms-ów, e-maili, czatów, witryn i forów dyskusyjnych, naruszające prawa lub dobra osobiste osób, a także wywołujące cierpienia i krzywdy moralne ofiar. Charakteryzuje się wysoką anonimowością sprawcy oraz „znaczącą siłą rażenia" ze względu na wykorzystanie mediów elektronicznych.

Formami cyberprzemocy są: rozsyłanie kompromitujących materiałów, np. zdjęć i filmów, włamywanie się na konta pocztowe i konta komunikatorów w celu rozsyłania prywatnych lub fałszywych informacji, tworzenie ośmieszających lub dyskredytujących stron www, fałszywych blogów i profili na portalach społecznościowych[3]. Cyberprzemoc może dotknąć wszystkich użytkowników Internetu, bez względu na wiek czy poziom umiejętności posługiwania się komputerem[4].

Termin cyberprzemoc bywa często zastępowany takimi wyrażeniami jak: cyberbulling, cybermobbing, e-mobbing, przemoc internetowa, agresja elektroniczna. Kompromitujące zdjęcia, filmy czy informacje potrafią zrobić w Internecie bardzo szybką „karierę", a ich usunięcie jest często niemożliwe. Dodatkową uciążliwością dla ofiar cyberprzemocy jest stałe narażenie na atak, niezależnie od pory dnia i miejsca przebywania zarówno sprawcy, jak i ofiary. Istotną cechą cyberprzemocy jest niski stopień kontroli tego typu zjawiska.

Pierwsze wzmianki dotyczące zjawiska przemocy rówieśniczej w Sieci pojawiły się na początku 2000 r. i dotyczyły uczniów z Japonii, Stanów Zjednoczonych i Kanady. Sprawy te polegały na przykład na nagraniu kamerą w telefonie komórkowym ucznia w krępującej sytuacji w szkolnej szatni; przerobieniu zdjęcia uczennicy na fotografię o charakterze pornograficznym; upublicznieniu filmu, w którym chłopiec nieporadnie odgrywa scenę walki z filmu „Gwiezdne Wojny". Wszystkie te działania zyskały rozgłos przez upublicznienie materiałów w Internecie, a niektóre ofiary poniosły bardzo poważne konsekwencje[5]. W opracowaniach dotyczących początków cyberprzemocy najczęściej przytaczany jest ostatni z wymienionych wyżej przykładów. Jego bohater po załamaniu nerwowym zmienił miejsce zamieszkania wraz z rodziną i przez kilka lat pozostawał pod ścisłą opieką psychiatryczną.

Badania socjologiczne pokazały, że cyberprzemoc to nie tylko jednostkowe przypadki, ale codzienne zjawisko wśród dzieci i młodzieży, którego skala, w zależności od przyjętej definicji problemu i metody badawczej, może dotyczyć

---

[2] A. Zellma: *Współpraca policji z rodziną w przeciwdziałaniu cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży – możliwości czy utopia*?, „Studia Warmińskie" nr 51/2014, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, s. 205.

[3] L. Albański: *Wybrane zagadnienia z patologii społecznej*, Kolegium Karkonoskie w Jeleniej Górze (Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa), Jelenia Góra 2010 r., s 44-45.

[4] <http://www.saferinternet.pl/pl/cyberprzemoc>, data dostępu 14.11.2016.

[5] <sieciaki.cba.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=108:historia-cyberprzemocy&catid=108:historia-problemu-&Itemid=69>; data dostępu 1 grudnia 2016 r.

od 20% do nawet ponad połowy dzieci i młodzieży[6].

W Polsce o problemie przemocy rówieśniczej z użyciem mediów elektronicznych zrobiło się głośno wraz z historią gdańskiej gimnazjalistki, która była jej ofiarą i popełniła samobójstwo. Jedną z przyczyn samobójstwa było nagranie dokonanego na niej gwałtu kamerą umieszczoną w telefonie komórkowym. Domniemywano, że groźba upublicznienia filmu przyczyniła się do tragicznego finału tej historii[7]. W ostatnim czasie coraz częściej media przytaczają poważne przypadki cyberprzemocy. I tak, 30 listopada 2016 r. doniesiono o dwóch próbach samobójczych w jednym z giżyckich gimnazjów (jednego z uczniów nie udało się uratować) wywołanych najprawdopodobniej atakami nienawiści w Sieci[8]. Podobnie jak w innych krajach, badania w Polsce pokazują, że nagłośnione przez media sytuacje to jedynie mały wycinek powszechnie występującego zjawiska.

Autorzy badań zjawiska cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży, w zależności od okresu prowadzonych badań, populacji badanych uczniów (jej rozkładu wiekowego oraz struktury), a także sposobu i rodzaju stawianych pytań wskazują, że problem cyberprzemocy dotyczy od 6% do 60% ankietowanych.

Niepokojące jest również to, że skala cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży z roku na rok rośnie. Raport EU Kids Online z 2010 r. wskazał, iż 6% dzieci w wieku 9-16 lat mieszkających w państwach Unii Europejskiej, doznało przemocy elektronicznej[9]. Późniejszy o cztery lata raport Net Children Go Mobile, przeprowadzony w siedmiu krajach UE, wskazał już na odsetek 12% dzieci w tym samym wieku[10]. Raport EU Kids Online dzieli kraje UE na trzy grupy w zależności od ryzyka wystąpienia tego zjawiska. Obrazuje to mapa na s. 55.

Dane wskazujące, że istnieje problem cyberprzemocy wśród młodzieży szkolnej nie są zbieżne z informacjami upublicznianymi przez kuratoria oświaty. Media donoszą, że zdaniem kuratoriów oświaty w szkołach bardzo rzadko dochodzi do agresji rówieśniczej. Powyższe oświadczenia dziwią ekspertów, zdaniem których powodem jest nie tylko niechęć do mówienia o tym, ale również „wyciszanie" takich spraw w szkołach. Według Dziennika Gazeta Prawna[11], dyrektorzy placówek oświatowych nie informują kuratorów o przemocy rówieśniczej wśród uczniów (w tym tej dokonywanej drogą elektroniczną). Takie wiadomości są niechętnie przekazywane gminom oraz rodzicom. Zdaniem ekspertów dyrektorzy nie chcą ich nagłaśniać, bo ma to wpływ na wizerunek placówki, a ponadto kończy się kontrolą kuratoriów i organów prowadzących.

---

6 Zob. Ł. Wojtasik: *Cyberprzemoc – charakterystyka zjawiska, skala problemu, działania profilaktyczne*, Fundacja Dzieci Niczyje (2008), <http://webcontrol.pl/art/cyberprzemoc.pdf>, data dostępu 14.11.2016.

7 Patrz przyp. 5.

8 <https://panorama.tvp.pl/28038493/nienawisc-w-sieci>, data dostępu 1.12.2016.

9 E. J. Helsper, V. Kalmus, U. Hasebrink, B. Sagvari, J. de Haan: *Country classification. Opportunities, risks, harm and parental mediation*. LSE Publishing, EU Kids Online, (2013).

10 G. Mascheroni & A. Cuman (2014): *Net Children Go Mobile: Final report.* Deliverables D.4 & D%.2. Milano: Educatt.

11 „Dziennik Gazeta Prawna", 21.11.2016, nr 224 (4371).

Tabela 1. **Wyniki wybranych badań dotyczących problemu cyberprzemocy (wybrane aspekty)**

Badanie	Pytanie badawcze	Wynik/ Odpowiedzi twierdzące (w%)
Badania dr. hab. Jacka Pyżalskiego, publikacja „Agresja elektroniczna i *cyberbullying* jako nowe ryzykowne zachowania młodzieży" (2010)	Obrażałem lub wyzywałem podczas gier online	36
	Przynajmniej raz wysłałem wiadomości przez komunikator, aby kogoś obrazić lub wystraszyć	40
	Przynajmniej raz celowo wykluczyłem kogoś lub nie dopuściłem do grona znajomych w Internecie, żeby mu dokuczyć	31
	Byłem zaangażowany w cyberprzemoc jako sprawca, ofiara lub sprawca-ofiara	33
Raport EU Kids Online (2010)	Odsetek dzieci w wieku 9-16 lat, które doznały przemocy elektronicznej	6
Raport Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego (2011)	Otrzymałem obraźliwego maila lub wiadomość gadu-gadu	11
Raport Net Children Go Mobile (2014)	Doświadczyłem opublikowania wbrew swej woli materiałów na swój temat w Internecie	5
	Odsetek dzieci w wieku 9-16 lat, które doznały przemocy elektronicznej	12
Raport IBE Bezpieczeństwo i klimat społeczny w polskich szkołach (2015)	Agresja elektroniczna – gimnazjum	29
	Agresja elektroniczna – szkoła podstawowa	25
Nastolatki 3.0 badanie NASK (2016)	Zdarzyło się, że ktoś użył Internetu do poniżania, ośmieszania mnie	19,4
	Zdarzyło się, że ktoś użył Internetu do wyzywania mnie	32,2
	Spotkałem się z sytuacją, że ktoś użył Internetu do poniżania, ośmieszania mojego znajomego	58,1
	Spotkałem się z sytuacją, że ktoś użył Internetu do wyzywania mojego znajomego	59,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

Działania mające charakter cyberprzemocy przybierają lżejszą formę, na przykład: sms-ów i e-maili zawierających obraźliwe treści służące: obrażaniu, zastraszaniu, poniżaniu kogoś oraz drastyczną; chodzi na przykład o: dręczenie przez używanie komunikatorów internetowych, tworzenie witryn internetowych, wpisy na forach dyskusyjnych. Inną formą cyberprzemocy jest robienie zdjęć telefonami komórkowymi, rejestrowanie filmów i udostępnianie ich w Sieci bez zgody osoby nagrywanej. Za cyberprzemoc uważa się także podszywanie pod kogoś w Internecie i za pomocą

Rysunek 1. **Ryzyko wystąpienia cyberprzemocy**

Źródło: Ekspertyza biegłego powołanego w trakcie kontroli NIK, na podstawie Raportu EU Kids Online.

telefonu komórkowego oraz włamania na konta pocztowe i konta komunikatorów w celu rozsyłania kompromitujących wiadomości.

Wśród negatywnych skutków wynikających z cyberprzemocy występują zarówno objawy psychiczne, jak i emocjonalne. Spośród emocjonalnych są to najczęściej : wzrost napięcia emocjonalnego, niezdolność do rozluźnienia, tzw. zamrożony strach, skrywany płacz, niska samoocena, wycofanie, skłonność do izolacji, chroniczny smutek, depresja, natręctwa, zachowania kompulsywne, słaba kontrola emocji, impulsywność, zmienność nastroju. Do najbardziej charakterystycznych objawów psychicznych u ofiar przemocy należą: spadek poczucia kompetencji, wzrost agresji wobec otoczenia, nieumiejętność nawiązywania kontaktów z rówieśnikami, nieufność wobec innych, trudności w tworzeniu więzi z innymi, zachowania autodestrukcyjne. Niektóre z powyższych objawów można ustalić jako drugorzędne czynniki wpływające na przestępczość. Wymienionym

zachowaniom towarzyszy lęk, depresja, a także myśli i próby samobójcze[12].

Zakres kontroli

W procesie zapobiegania i przeciwdziałania cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży istotną rolę odgrywają placówki oświatowe i jednostki Policji. Szkoły realizując programy profilaktyczne i wychowawcze prowadzone w ramach zajęć szkolnych z udziałem funkcjonariuszy Policji, pokazują młodzieży właściwe wzorce postaw i zachowań.

Ze względu na wagę problemu cyberprzemocy, NIK podjęła kontrolę w: Ministerstwie Edukacji Narodowej (dalej: MEN), Ministerstwie Cyfryzacji (dalej: MC)[13], pięciu komendach wojewódzkich Policji (dalej: KWP) i dziesięciu powiatowych/miejskich jednostkach Policji (dalej: KPP) oraz w dziesięciu szkołach – jako podmiotach odgrywających kluczową rolę we wspieraniu rodziców rozwiązujących tego typu problemy. Kontrolą w ministerstwach oraz jednostkach Policji objęto okres od 1 stycznia 2013 r. do 18 kwietnia 2017 r., natomiast w szkołach – lata szkolne 2013/2014 – 2016/2017 (do 18 kwietnia).

Celem kontroli było dokonanie oceny, czy działania podejmowane przez właściwe instytucje w zakresie przeciwdziałania i zapobiegania cyberprzemocy wśród dzieci oraz młodzieży są prawidłowe i skuteczne. Powyższe badanie zostało przeprowadzone na trzech płaszczyznach: podejmowanych działań dotyczących identyfikowania zagrożeń związanych z cyberprzemocą dzieci i młodzieży; prowadzenia działalności profilaktycznej i edukacyjnej związanej z tym problemem oraz skuteczności podejmowanych działań w celu zapobiegania i przeciwdziałania cyberprzemocy.

Ustalenia kontroli

Identyfikowanie zagrożeń

Ustalenia kontroli NIK wskazują, że skontrolowane jednostki zaangażowane w proces identyfikowania i przeciwdziałania cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży nie wywiązywały się prawidłowo z tych zadań.

Na szczeblu centralnym, w latach 2013–2016, działania związane z przeciwdziałaniem cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży podejmowane były zarówno przez MEN (które odgrywało kluczową rolę), jak i przez MC.

MEN nie opracowało odrębnej strategii bądź programu odnoszącego się wprost do tego zjawiska, przygotowało i realizowało natomiast rządowe programy dotyczące szeroko rozumianego bezpieczeństwa dzieci i młodzieży w szkołach, takie jak: „Bezpieczna i przyjazna szkoła" realizowany w latach 2008–2013[14] (dalej: BIPS I); „Bezpieczna i przyjazna szkoła" na lata 2014–2016[15] (dalej: BIPS II) oraz

[12] L. Albański, 2009 r., D. Iwaniec, J. Szmagalski, 2002 r. i C. R. Hollin, D. Brown, E. J. Palmer, 2004 r., cytowani przez L. Albański: *Wybrane zagadnienia z patologii społecznej*, Kolegium Karkonoskie w Jeleniej Górze, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa, Jelenia Góra 2010, s. 46.

[13] Przed powołaniem MC zadania w zakresie cyberprzemocy wykonywało Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. W artykule skrótu MC używa się również do zadań realizowanych przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji.

[14] Program przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 172/2008 z 19.8.2008.

[15] Program przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 130/2014 z 8.7.2014.

Ustalenia kontroli NIK

„Bezpieczna+" – lata 2015–2018[16] (dalej: „Bezpieczna+"), które obejmowały zadania związane z przeciwdziałaniem cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży.

Inicjatywy MC były częścią szerszych działań na rzecz podnoszenia świadomości społecznej na temat zagrożeń płynących z Sieci i bezpiecznego korzystania z Internetu. Podejmowane przez wymienione ministerstwa działania nie zostały poprzedzone badaniami mającymi na celu rzetelne ustalenie skali zjawiska wśród młodzieży szkolnej, jego form i rozmieszczenia w grupach wiekowych. W MEN dostępna była diagnoza jednej z jego form (obrażanie przez Internet lub telefon komórkowy), w tym jego skali, przygotowana przez Ośrodek Rozwoju Edukacji (dalej: ORE)[17]. W ramach ewaluacji prowadzonych przez ORE w wybranych szkołach, uczniowie wypełniali anonimowo ankietę, w której odpowiadali na pytania dotyczące poczucia bezpieczeństwa w placówce, w tym przypadków obrażania ich przez kolegów przy użyciu tych narzędzi komunikacji. W roku szkolnym 2013/2014 spośród badanych 62 572 uczniów, 12,5% było przynajmniej raz obiektem werbalnej agresji w opisany sposób; w 2014 r. – 14% z 91 832 badanych uczniów; w 2015 r. – 11,8% z 30 966 uczniów[18]. Diagnoza dokonywana przez ORE nie była jednak wykorzystana przez MEN przy opracowywaniu programów rządowych BIPS II i „Bezpieczna+"[19].

Ministerstwo Cyfryzacji (podobnie jak MEN) informacje dotyczące problemu cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży oraz jego skali uzyskiwało z ogólnodostępnych badań, opracowań i analiz odnoszących się w całości lub części do kwestii cyberprzemocy. MC było w posiadaniu wielu opracowań autorstwa Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej (dalej: NASK) oraz innych instytucji, jednak opracowania te nie odnosiły się do poziomu cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży[20]. Dopiero w grudniu 2016 r. NASK opublikował, przeprowadzone na próbie 1394 uczniów wyniki badań[21], które wskazują, iż cyberprzemoc jest poważnym problemem wśród dzieci i młodzieży. Z badań tych wynika m.in., że najczęstszymi, obserwowanymi przez młodzież negatywnymi zjawiskami w Sieci są wyzywanie (59,7%) oraz poniżanie i ośmieszanie znajomych (58,1%). Ponadto 33,3% badanych zadeklarowało rozpowszechnianie

[16] Program przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 89/2015 z 23.6.2015 oraz rozporządzeniem Rady Ministrów z 23.6.2015 w sprawie realizacji Rządowego programu wspomagania w latach 2015–2018 organów prowadzących szkoły w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w szkołach – „Bezpieczna+" (Dz.U. poz. 972).

[17] Na podstawie analiz ewaluacji prowadzonych w ramach nadzoru pedagogicznego w latach 2013–2015.

[18] W latach 2014 i 2015 dane prezentowane były również w rozbiciu na typy szkół.

[19] Raporty ORE „Jakość edukacji" dla lat 2013/2014, 2014 i 2015 znajdują się na stronie <http://www.npseo.pl/action/start/227>. Raporty za lata 2014 i 2015 obejmują cały rok kalendarzowy, a wcześniejszy raport – rok szkolny 2013/2014.

[20] Z wyjątkiem jednego zdania zawartego w broszurze *Twoje dziecko bezpieczne w sieci. Poradnik dla rodziców nastolatków,* mówiącego o tym, że sprawcami cyberprzemocy jest 25% gimnazjalistów, ofiarami 13%.

[21] Nastolatki 3.0 Wybrane wyniki ogólnopolskiego badania dzieci w szkołach. Instytut badawczy NASK, grudzień 2016 r.

kompromitujących materiałów na temat znajomych; 34,2% przyznało się do ich straszenia; a 24,4% do szantażowania za pośrednictwem Internetu. 40,5% badanych nastolatków wskazało na próby podszywania się innych osób pod ich znajomych. Jednocześnie w próbie 942 uczniów, 39% badanych nie powiedziało nikomu o skierowanej wobec nich przemocy w Internecie, a jedynie 2,9% powiadomiło nauczyciela. Załatwienie samodzielnie sprawy, czyli przekazanie informacji o incydencie administratorowi sieci, zadeklarowało 20,8% badanych.

Instytucją, która może najlepiej rozpoznać niepokojące zachowania wśród dzieci i młodzieży są szkoły. Wskazanie problemów uczniów, na podstawie rzetelnej diagnozy, powinno znaleźć odzwierciedlenie w przyjętych i stosowanych w praktyce szkolnych programach profilaktycznych i wychowawczych. Kontrolerzy ustalili, że w latach szkolnych objętych badaniem programy profilaktyczne i wychowawcze, z wyjątkiem programów opracowanych w dwóch szkołach (w tym w jednej dla części kontrolowanego okresu), nie zawierały opinii środowiska szkolnego na temat cyberprzemocy, pomimo występowania tego typu problemów w każdej ze skontrolowanych jednostek. Brak rzetelnej diagnozy niewątpliwie mógł wpłynąć na niezaprojektowanie w programach odpowiednich działań.

Skontrolowane KWP i KPP, w okresie objętym kontrolą nie badały w pełnym zakresie zjawisk kryminogennych, w szczególności skali zjawiska cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży na terenach objętych ich właściwością, pomimo takiego obowiązku wynikającego z zarządzenia nr 1041 Komendanta Głównego Policji[22]. Na nieprowadzenie analiz w tym obszarze wpływało również to, że wykorzystywane w codziennej pracy Policji systemy informatyczne: System Wspomagania Dowodzenia Policji i Krajowy System Informacyjny Policji nie umożliwiały szybkiego wygenerowania jednoznacznej statystyki zdarzeń o charakterze cyberprzestępczości, w tym cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży. Uzyskanie potrzebnych danych możliwe było dzięki ręcznemu i czasochłonnemu przeglądaniu wyselekcjonowanych wstępnie zdarzeń.

W Komendzie Głównej Policji opracowana została – przez zespół, którego zadaniem było m.in. wsparcie rządowych programów, w tym BIPS I, BIPS II i „Bezpieczna+" – „Koncepcja działań Policji w zakresie profilaktyki społecznej na lata 2015–2018". Jak wskazano w tym dokumencie, na potrzeby jego

[22] Zarządzenie to stanowi załącznik do obwieszczenia Komendanta Głównego Policji z 25.6.2013 w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu zarządzenia Komendanta Głównego Policji w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji (Dz. Urz. KGP poz. 50, ze zm.). Zgodnie z § 29 ust. 1 pkt 14 zarządzenia, do zakresu działania KWP należy analizowanie zjawisk kryminalnych ze szczególnym uwzględnieniem tych, które dotyczą dzieci i młodzieży oraz opracowywanie i wdrażanie programów przeciwdziałania tym zjawiskom, natomiast stosownie do § 30 ust. 1 pkt 19 zarządzenia, w zakresie działania KPP jest analizowanie zjawisk kryminogennych oraz rozpoznanych zagrożeń przestępczością, ze szczególnym uwzględnieniem zjawisk patologicznych dotyczących dzieci i młodzieży.

opracowania podjęte zostały prace służące analizie obszarów zagrożeń wskazanych przez policjantów realizujących zadania z zakresu prewencji kryminalnej, na podstawie których cyberzagrożenia znalazły się wśród trzech najważniejszych obszarów zagrożeń, obok narkotyków i bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Zaproponowano w nim aby w komendach powiatowych, miejskich i rejonowych Policji oraz komisariatach wprowadzić rozwiązania organizacyjno-funkcjonalne mające na celu zwrócenie uwagi na potrzebę wzmocnienia działań profilaktycznych, wpływających na wzrost poczucia bezpieczeństwa społeczeństwa. Przewidziano, na poziomie KPP, przydzielenie policjantów w liczbie stosownej do kategorii jednostki organizacyjnej Policji, zajmujących się wyłącznie profilaktyką, współpracujących z innymi w jednostce oraz w podległych komisariatach i posterunkach. Jako strukturę docelową na poziomie komend powiatowych wskazano zespół lub sekcję o stanie liczbowym odpowiadającym kategorii jednostki organizacyjnej Policji. Pomimo wypracowania koncepcji, Komendant Główny Policji nie określił sposobu postępowania podległych jednostek przy wykrywaniu cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży oraz zasad profilaktyki w tym zakresie. Wytycznych takich nie przekazywali również komendanci wojewódzcy Policji podległym KPP.

W trakcie prowadzonej kontroli NIK zbadała – na podstawie własnych badań ankietowych przeprowadzonych wśród nauczycieli, rodziców i uczniów skontrolowanych szkół[23] – czy zjawisko cyberprzemocy jest tam istotnym problemem. Wyniki przedstawia rysunek 2, s. 60.

Według ankietowanych uczniów cyberprzemoc dotyka najczęściej inne osoby. Jednak aż 26,7% tych uczniów przyznało, że dotknęła ich bezpośrednio. Także 24,5% rodziców wskazało, że ich dzieci były jej ofiarą. Wyniki ankiety świadczą również o tym, że rzeczywista skala cyberprzemocy może być zdecydowanie wyższa. Blisko połowa (48,9%) ankietowanych uczniów, którzy jej doświadczyli stwierdziła, że nie zwróciła się do nikogo o pomoc.

Źródła pomocy dla uczniów dotkniętych cyberprzemocą przedstawiono szczegółowo na rysunku 3, s. 61.

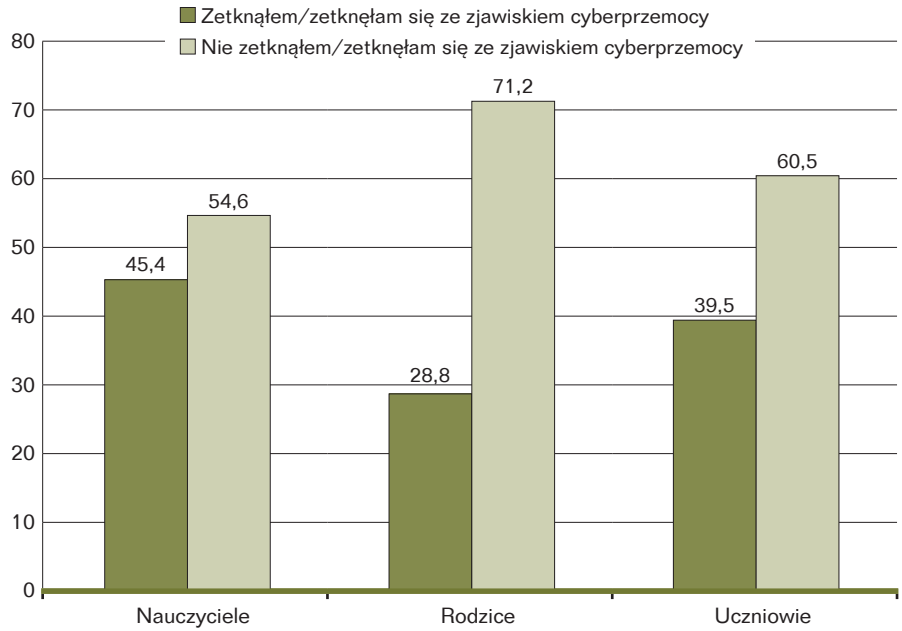
Ustalenia kontroli

Działalność profilaktyczna

Powszechna edukacja informacyjna i medialna ma na celu uświadamianie dzieci i młodzieży jakie niebezpieczeństwa związane są z Internetem, zachęcanie ofiar cyberprzemocy do jej zgłaszania, a także pokazywanie powagi sytuacji oraz możliwych skutków przestępstwa tym, którzy się go dopuszczają. Jest to nie tylko potrzeba sygnalizowana społecznie, ale też mająca swe uzasadnienie ekonomiczne. Kształcenie i działalność profilaktyczna

[23] Ankietę przeprowadzono w każdej kontrolowanej szkole wśród maksymalnie 100 uczniów (których rodzice wyrazili zgodę na przeprowadzenie ankiety), ich rodziców i 30 nauczycieli uczących tych uczniów. Dla ważności wyników ankiet istotne było uzyskanie wyników na poziomie 70%. W jednej szkole ww. warunek nie został spełniony, stąd wyników ankiet z tej szkoły nie uwzględniono w wynikach badań.

Rysunek 2. **Skala zjawiska cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży w opinii ankietowanych[24] (w%)**



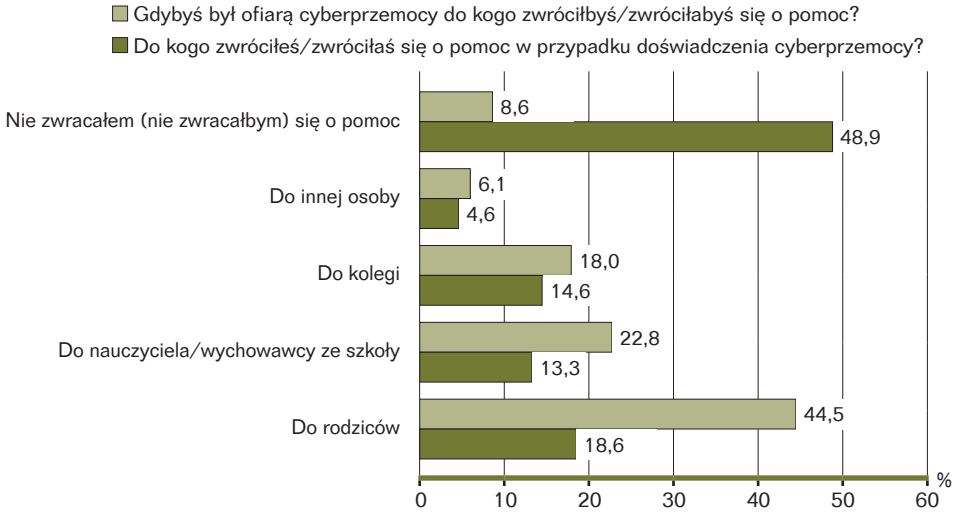
Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników ankiety przeprowadzonej w trakcie kontroli NIK.

są bowiem mniej kosztowne od działań penitencjarnych, skutków osobowych i zaniedbań społecznych. Objęte kontrolą ministerstwa nie opracowały w kontrolowanym okresie programów profilaktycznych ukierunkowanych wyłącznie na przeciwdziałanie cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży. O elementy profilaktyki zadbano natomiast w programach MEN – BIPS I, BIPS II, „Bezpieczna+" oraz inicjatywach MC podejmowanych w ramach działań na rzecz podnoszenia świadomości społecznej na temat bezpiecznego korzystania z Internetu oraz zagrożeń płynących z sieci.

Podczas przygotowania i realizacji wymienionych programów rządowych MEN współpracowało z wieloma instytucjami (w tym MC) uczestnicząc w realizacji programów rządowych BIPS II i „Bezpieczna+". Minister Edukacji Narodowej upowszechniał dobre praktyki wypracowane przy realizacji programów rządowych w zakresie przeciwdziałania cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży,

[24] N=1821 (nauczyciele N=270, rodzice N=814, uczniowie N=737).

Rysunek 3. **Źródła pomocy dla uczniów dotkniętych cyberprzemocą w opinii ankietowanych uczniów[25] (w %)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników ankiety przeprowadzonej w trakcie kontroli NIK.

jedynie przez ich zamieszczenie na stronie internetowej.

Opracowane na zlecenie MC materiały dotyczące bezpiecznego korzystania z Internetu, w tym profilaktyki cyberprzemocy oraz procedury reagowania szkół i nauczycieli, m.in. w wypadku jej wystąpienia (w szczególności „Standard bezpieczeństwa *online* placówek oświatowych"), zamieszczono na platformie[26], nie zostały natomiast przekazane przez MEN szkołom i kuratoriom oświaty. Minister Edukacji Narodowej, w trakcie kontroli NIK, w związku z doniesieniami dotyczącymi pojawiających się zagrożeń w Internecie, dopiero w marcu 2017 r. skierował do środowiska oświatowego list, w którym m.in. wskazał strony internetowe, gdzie można znaleźć materiały dotyczące reagowania w sytuacji wystąpienia cyberprzemocy, w tym „Standard bezpieczeństwa online placówek oświatowych". W kwietniu 2017 r. w piśmie do kuratorów oświaty Ministerstwo zarekomendowało ich przydatność przy realizacji przez szkoły i placówki działań wychowawczo-profilaktycznych oraz zobowiązało kuratorów oświaty do ich upowszechnienia w nadzorowanych placówkach. Ponadto zaplanowano spotkanie, którego celem

[25] N=737.
[26] <www.bezpiecznaszkola.men.gov.pl>

było wypracowanie i wprowadzenie do systemu oświaty metod przeciwdziałania cyberprzemocy. W MEN zajęto się również wypracowaniem procedur i strategii stanowiących narzędzie skutecznego reagowania na trudne lub zaskakujące sytuacje dotyczące bezpieczeństwa dzieci i młodzieży online. Opracowane, przy udziale środowisk zajmujących się tym zagadnieniem, w tym podmiotów realizujących zadania programu „Bezpieczna+", komplementarne działania prewencyjne, w szczególności związane z bezpieczeństwem dzieci i młodzieży w Sieci, mają zostać upowszechnione w szkołach i placówkach.

Kontrola wykazała również, że Minister Edukacji Narodowej nie zlecał jednostkom podległym (kuratoriom oświaty, ORE) realizacji zadań w zakresie zapobiegania i przeciwdziałania cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży. Z tego względu zagadnienie to nie było przedmiotem oceny w ramach nadzoru sprawowanego przez Ministra nad kuratorami oświaty.

Z informacji uzyskanych od 16 kuratorów oświaty wynika, że wszystkie kuratoria zauważały ten problem wśród uczniów, nie monitorowały jednak tego zjawiska. Rola kuratoriów ograniczała się w zasadzie do włączania się do akcji dotyczących przeciwdziałania zjawisku, zwłaszcza przez udział w programach BIPS I, BIPS II i „Bezpieczna+". Żaden z kuratorów nie planował kontroli problemowej zagadnienia, natomiast niektórzy organizowali kontrole doraźne związane głównie z rozpatrzeniem skarg zgłaszanych przez rodziców uczniów na działalność szkoły w związku z cyberprzemocą.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty[27], do zadań dyrektora szkoły należało stwarzanie uczniom warunków do harmonijnego rozwoju psychofizycznego przez aktywne działania prozdrowotne. Narzędziami są – uchwalone przez radę rodziców w porozumieniu z radą pedagogiczną – program wychowawczy, który zgodnie z art. 54 ust. 2 pkt1 lit. a ustawy o systemie oświaty, powinien obejmować wszystkie treści i działania o charakterze wychowawczym skierowane do uczniów, realizowane przez nauczycieli oraz program profilaktyki, który – stosownie do art. 54 ust. 2 pkt 1 lit. b ww. ustawy – powinien być dostosowany m.in. do potrzeb danego środowiska i obejmować wszystkie treści i działania o charakterze profilaktycznym skierowane do uczniów, rodziców i nauczycieli. Programy wychowawcze i programy profilaktyczne zostały wprowadzone zgodnie z wymienionymi wymogami w siedmiu z 10 szkół objętych kontrolą.

We wszystkich skontrolowanych placówkach prowadzona była działalność profilaktyczna dotycząca cyberprzemocy. Mieściły się one w szeroko rozumianej profilaktyce uniwersalnej, adresowanej do wszystkich uczniów w określonym wieku, bez względu na stopień wystąpienia zachowań ryzykownych. Zajęcia prowadzone były w szczególności przez pracowników pedagogicznych szkoły – wychowawców

[27] Dz.U. z 2017 r. poz. 2198, ze zm.

Ustalenia kontroli NIK

w ramach godziny wychowawczej, pedagoga i psychologa oraz nauczycieli informatyki. Wśród treści przekazywanych podczas realizacji takich zajęć znajdowały się zagadnienia dotyczące omówienia zjawiska cyberprzemocy i jej definicji (czym jest cyberprzemoc, jakie są jej rodzaje), a także zagrożeń dotyczących korzystania z Internetu, skutków cyberprzemocy, obrony przed nią i zjawiska hejtu. Oprócz działań podejmowanych w ramach godzin wychowawczych i zajęć z informatyki skontrolowane szkoły współpracowały w tym obszarze z innymi instytucjami, w szczególności z Policją, a także brały udział w realizacji programów rządowych.

W połowie skontrolowanych szkół, pomimo braku diagnozy wskazującej na problemy młodzieży szkolnej z cyberprzemocą, w programach profilaktycznych zaplanowano do realizacji działania związane z tą problematyką. We wszystkich opracowanych przez kontrolowane szkoły programach określono cele do realizacji, przy czym albo nie były one mierzalne, albo nie określono wskaźników ich pomiaru lub też określono wskaźniki, które nie pozwalały na pomiar faktycznych rezultatów programu (były tzw. wskaźnikami produktu a nie rezultatu). Uniemożliwiało to dokonanie oceny skuteczności podjętych działań.

Plany doskonalenia zawodowego nauczycieli, pedagogów i psychologów szkolnych, z wyjątkiem dwóch placówek, nie uwzględniały pogłębiania umiejętności profilaktycznych i edukacyjnych dotyczących cyberprzemocy. We wszystkich skontrolowanych szkołach pracownicy uczestniczyli natomiast w nieplanowanych szkoleniach lub konferencjach nawiązujących do problematyki cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży. Szkoleniami obejmowani byli zazwyczaj pedagodzy szkolni oraz wybrani nauczyciele. Kwalifikacje zatrudnionych we wszystkich skontrolowanych szkołach pedagogów i psychologów odpowiadały wymogom określonym w § 19 i 20 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 12 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli oraz określenia szkół i sytuacji, w których można zatrudnić nauczycieli niemających wyższego wykształcenia lub ukończonego zakładu kształcenia nauczycieli[28]. Ponadto w trzech spośród 10 objętych kontrolą szkół wykorzystywano materiały zamieszczone na stronie internetowej NASK, m.in. takie jak: „Bezpieczeństwo Dzieci Online", „Zagrożenia w Internecie zapobieganie – reagowanie", „Zagrożenia internetowe – wybrane zjawiska", „Internet-edukacja-bezpieczeństwo", „Nadmierne korzystanie z komputera i Internetu przez dzieci i młodzież".

Kontrola wykazała, że KWP i KPP podejmowały przedsięwzięcia profilaktyczne dotyczące cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży. Prowadzono je w ramach programów i akcji dotyczących zarówno cyberprzemocy, jak również szeroko rozumianego bezpieczeństwa publicznego i ograniczania przestępczości. Akcje te kierowane były zarówno do określonych grup

[28] Dz.U. z 2015 r. poz. 1264.

młodzieży szkolnej, jak i ogółu mieszkańców w ramach różnego rodzaju festynów, spotkań i imprez oraz przez uczestnictwo w lokalnych audycjach radiowych i telewizyjnych.

Do najciekawszych inicjatyw profilaktycznych podejmowanych przez skontrolowane KPP należały:

1. Opracowany w 2013 r. przez funkcjonariusza Zespołu Kryminalnego Komisariatu Policji w Grabicy (podległego Komendzie Miejskiej Policji w Piotrkowie Trybunalskim) w formie broszury materiał dydaktyczny „Prewencyjny program z zakresu przeciwdziałania cyberprzemocy". Był to podręcznik dla funkcjonariuszy Policji oraz rodziców.
2. Program profilaktyczny „Cyberdżungla" opracowany w Komendzie Miejskiej Policji w Szczecinie. Jego celem była poprawa świadomości na temat zagrożeń związanych z korzystaniem z Internetu oraz poprawa bezpieczeństwa dzieci i młodzieży w Sieci. Ponadto program zakładał uaktywnienie kontroli rodzicielskiej nad dziećmi korzystającymi z zasobów Internetu i zawierał przewodnik dla rodziców, wprowadzając ich w tajniki wirtualnej rzeczywistości. Komenda opracowała także poradnik „Cyberdżungl@wyprawawnieznane".

Podstawą realizowanych przez kontrolowane komendy miejskie i powiatowe Policji inicjatyw profilaktycznych w szkołach było zgłaszane przez dyrektorów szkół zapotrzebowanie, co przy braku rozpoznania skali zjawiska cyberprzemocy (także przez same szkoły) oraz ograniczonych możliwościach kadrowych komend, mogło powodować, że działania były skierowane do uczniów, wśród których cyberprzemoc nie jest największym problemem. Jednocześnie działalność profilaktyczna nie musiała obejmować tych środowisk, w których problem faktycznie występuje. Reasumując, działania były przypadkowe i nie zostały ukierunkowane na najbardziej potrzebujące środowiska.

Analiza szacunkowych danych na temat działań profilaktycznych przeprowadzonych przez skontrolowane jednostki Policji w latach 2013–2016 oraz liczby szkół wskazuje, że statystycznie tylko KPP w Świebodzinie i KPP w Gorzowie Wielkopolskim zrealizowały w każdej placówce ponad jedno spotkanie profilaktyczne dotyczące cyberprzemocy. Natomiast w skrajnym przypadku (KPP w Skarżysku-Kamiennej) jedynie w nieco ponad 9,5% szkół z terenu działania komendy były prowadzone działania profilaktyczne przez funkcjonariuszy Policji lub przy ich udziale. Żadna ze skontrolowanych KWP i KPP nie dokonywała ewaluacji działań profilaktycznych, ze względu na nieokreślenie mierzalnych wskaźników realizacji. Dlatego ich skuteczność nie była znana.

W ekspertyzie przygotowanej na zlecenie NIK wyraźnie podkreślono, że badania Pracowni EZTIK w NASK z 2016 roku[29] ujawniają podejmowanie przez dzieci aktywności w Sieci znacznie wcześniejszej niż przewidziano w programach szkolnych.

[29] M. Tanaś (2017): *Nastolatki w Internecie – rekomendacje NASK dla rodziców i nauczycieli*. Ogólnopolski Kongres Oświatowy EDUTEC *Edukacja w kosmosie informacji*, Poznań, 23-24.3.2017. Wersja elektroniczna: <http://kongres.odnpoznan.pl/wp-content/uploads/2017/02/Edutec_Maciej_Tanas.pdf>.

W efekcie zdobywają one wiedzę i umiejętności korzystania z mediów metodą prób i błędów, co naraża je na wiele niebezpieczeństw. Konsekwencje braku elementarnej wiedzy i umiejętności oddzielania informacji rzetelnych od bezwartościowych, nieumiejętne odczytywanie komunikatów medialnych, brak wsparcia jednostkowej i zespołowej twórczości internetowej, skutkują naiwną postawą obywatelską, podatnością na manipulacje oraz brakiem odporności na wrogie ataki.

Na wagę i potrzebę prowadzenia szerokiej profilaktyki zwrócono uwagę w raporcie dla Parlamentu Europejskiego „Cyberbullying Among Young People" opublikowanym w 2016 roku. Wymienia się w nim działania podejmowane w różnych krajach, podaje też dobre praktyki radzenia sobie z cyberprzemocą wśród młodych ludzi[30]. Dobre praktyki rozumiane są w tym przypadku jako działania służące aktywnemu ograniczaniu cyberprzemocy, jako wsparcie ofiar przemocy, podnoszenie świadomości i skuteczne karanie sprawców przestępstw. We wszystkich omawianych w raporcie państwach dobre praktyki związane są przede wszystkim z edukacją oraz podnoszeniem świadomości zagrożeń i skutecznym karaniem.

Prawidłowość i skuteczność reakcji na cyberprzemoc

Podejmowane działania profilaktyczne pozwalają uniknąć wielu problemów, w tym najpoważniejszych, związanych z krzywdą konkretnych osób. Jednak nawet te najlepiej zaprojektowane nie wyeliminują problemu cyberprzemocy. W związku z tym, równie istotne jak prowadzenie intensywnych działań profilaktycznych jest opracowanie procedur interwencyjnych, których zastosowanie pozwala skutecznie reagować na niebezpieczne zjawiska oraz eliminować lub ograniczać ich negatywne skutki.

W siedmiu z 10 skontrolowanych szkół w całym okresie objętym kontrolą obowiązywały procedury dotyczące ujawniania i reagowania na stwierdzone akty cyberprzemocy wśród uczniów. W dwóch szkołach właściwe procedury wprowadzone zostały w części okresu objętego kontrolą, natomiast w jednej w ogóle ich nie było.

W wyżej przywołanym „Standardzie bezpieczeństwa online placówek oświatowych" przedstawiono m.in. modelowe propozycje sposobów reagowania w sytuacji stwierdzenia czynów zabronionych i działań szkodliwych związanych z cyberprzemocą. Nierozpropagowanie tego dokumentu wśród placówek edukacyjnych sprawiło, że objęte kontrolą szkoły we własnym zakresie przygotowały procedury reagowania na wypadek wystąpienia takich zagrożeń. Chociaż żadna z objętych kontrolą szkół nie wykorzystywała do opracowania procedur wspomnianego „Standardu…", w siedmiu placówkach ujęte w procedurze rozwiązania były zgodne z przewidzianymi w nim.

W kontrolowanych szkołach, w okresie objętym kontrolą, wystąpiło 60 zdarzeń związanych z cyberprzemocą wśród dzieci

[30] *Good practices to prevent and tackle cyberbullying among young people*, za: *Cyberbullying among young people*, s. 73.

i młodzieży, a ujawnione akty stanowiły niewielki procent w stosunku do średniej liczby uczniów w danym roku szkolnym – od 0,3 do 3,8%. Dane te w porównaniu z wynikającymi z ankiet przeprowadzonych wśród uczniów, rodziców i nauczycieli mogą świadczyć, że większość zdarzeń dotyczących cyberprzemocy nie jest ujawniana przez szkoły.

W zdecydowanej większości szkół w sytuacji rozpoznania cyberprzemocy stosowano się do przyjętych procedur. Badania NIK wykazały, że ofiarom udzielano odpowiedniego wsparcia, a wobec sprawców wyciągano właściwe konsekwencje. Dla przykładu, w jednej z placówek przeprowadzono interwencyjne indywidualne rozmowy z uczniami (ofiarą, sprawcami, świadkami zdarzenia), rozmowy z innymi uczniami i zaproszonymi rodzicami, nawiązano współpracę z jednostką Policji, a także poinformowano rodziców o przysługujących środkach ochrony prawnej. Ponadto zastosowano odpowiednie formy pomocy psychologicznej dla ofiary i oceniono efekty podjętych działań. W stosunku do sprawców wyciągnięto stosowne konsekwencje. Odstępstwa od procedur ujawniono w dwóch jednostkach.

Skontrolowane KWP nie prowadziły postępowań sprawdzających lub przygotowawczych, dotyczących przestępstw związanych z cyberprzemocą wśród dzieci i młodzieży[31] oraz postępowań, których przedmiotem były czyny wyczerpujące znamiona wykroczeń[32]. Zajmowały się tym KPP.

W tabeli 2, s. 67 przedstawiono relacje przyjętych zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstw związanych z cyberprzemocą wśród dzieci i młodzieży do szacunkowej liczby uczniów na terenie działania danej jednostki.

Z powyższych danych wynika, że zgłoszenia czynów zabronionych o charakterze cyberprzemocy stanowią niewielki procent w stosunku do liczby uczniów na terenie objętym właściwością danej jednostki.

Wszystkie skontrolowane jednostki Policji prawidłowo reagowały na zgłoszone przypadki, jednak aż jedna trzecia (36%) zakończonych w kontrolowanym okresie postępowań została umorzona głównie z powodu niewykrycia sprawcy.

Podsumowanie i wnioski

Ustalenia kontroli wskazują, że brak koordynacji, a także określenia pożądanych i oczekiwanych sposobów postępowania w celu zapobiegania i przeciwdziałania cyberprzemocy wśród młodzieży szkolnej, zwłaszcza przez Ministra Edukacji Narodowej i Komendanta Głównego Policji powodowały, iż szkoły i jednostki

[31] Przestępstw z art. 190 § 1 Kodeksu karnego (groźba karalna), art. 190a § 1 i 2 kk (uporczywe nękanie oraz podszywanie się pod inną osobę lub wykorzystywanie jej wizerunku), art. 191 § 1 kk (zmuszanie do określonego zachowania lub znoszenia), art. 191a § 1 kk (utrwalanie wizerunku nagiej osoby lub osoby w trakcie czynności seksualnej albo rozpowszechnianie wizerunku nagiej osoby lub osoby w trakcie czynności seksualnej bez jej zgody), art. 212 § 1 i 2 kk (zniesławienie), art. 216 § 1 i 2 kk (zniewaga), art. 268a § 1 kk (kradzież tożsamości), art. 267 § 1 kk (kradzież informacji), art. 268 § 1 i 2 kk (naruszenie integralności informacji i prawa do niezakłóconego dostępu do niej osoby uprawnionej).

[32] Wykroczenia z art. 107 (naruszenie spokoju człowieka) oraz art. 141 (naruszenie obyczajności) Kodeksu wykroczeń.

Ustalenia kontroli NIK

Tabela 2. **Relacja przyjętych zawiadomień o podejrzeniu możliwości popełnienia przestępstw związanych z cyberprzemocą wśród dzieci i młodzieży a szacunkowa liczba uczniów na obszarze działania danej jednostki**

Nazwa jednostki Policji	Przyjęte w latach 2013–2016 zawiadomienia	Stosunek przyjętych zawiadomień do szacunkowej liczby uczniów na terenie właściwości danej jednostki (w%)
Komenda Powiatowa Policji w Łobzie	8	0,19
Komenda Miejska Policji w Gorzowie Wlkp.	14	0,08
Komenda Powiatowa Policji w Bełchatowie*	9	0,06
Komenda Miejska Policji w Kielcach	17	0,05
Komenda Powiatowa Policji w Starachowicach	5	0,04
Komenda Miejska Policji w Szczecinie	16	0,04
Komenda Miejska Policji w Rzeszowie	11	0,03
Komenda Powiatowa Policji w Skarżysku-Kamiennej	3	0,03
Komenda Powiatowa Policji w Stalowej Woli	3	0,02
Komenda Miejska Policji w Piotrkowie Trybunalskim	5	0,02
Komenda Powiatowa Policji w Świebodzinie	1	0,01

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

Policji nie podejmowały aktywności służącej identyfikowaniu rzeczywistej skali problemu. Z tego powodu podejmowane działania nie mogły być skuteczne.

Realizacja w kontrolowanym okresie programów rządowych BIPS I i BIPS II oraz „Bezpieczna+", a także zadań w ramach konkursów ogłaszanych przez MC, nie wpłynęła w istotny sposób na ograniczenie zjawiska cyberprzemocy. Jakkolwiek działania w tym zakresie były podejmowane w ramach wymienionych programów i konkursów, to jednak zostały zaplanowane bez zdiagnozowania rzeczywistych potrzeb. Równocześnie niewskazanie oczekiwanych rezultatów, brak

odpowiednich wskaźników ich pomiaru, a także ewaluacji działań, nie pozwoliło na zaproponowanie pozytywnych rozwiązań.

Skala oficjalnie ujawnionych przypadków cyberprzemocy wśród uczniów w kontrolowanych w szkołach była niewielka (przeciętnie w każdej niespełna dwa przypadki w roku szkolnym), jednak wyniki ankiet wskazują, że ze zjawiskiem cyberprzemocy zetknęło się: 39,5% uczniów, 28,8% rodziców i 45,4% nauczycieli. Dowodzi to, że rzeczywista skala problemu była o wiele większa od ujawnionej. Brak właściwego rozpoznania grupy uczniów, w której powinny być prowadzone działania profilaktyczne, ustalenia charakteru cyberprzemocy oraz relacji sprawca – ofiara powoduje, że podejmowana profilaktyka nie może być skuteczna. Współpraca szkół i jednostek Policji w tej dziedzinie była w dużej mierze przypadkowa. Policja odpowiadała na zgłaszane sygnały, jednak brak informacji na temat rzeczywistej skali cyberprzemocy w poszczególnych szkołach, koordynacji działań i diagnozy tego zjawiska może oznaczać, że część uczniów dotkniętych lub zagrożonych tym zjawiskiem mogło nie otrzymać właściwego wsparcia.

Ustalenia kontroli stanowiły podstawę do sformułowania 37 wniosków pokontrolnych, dotyczących przede wszystkim:
- wykorzystywania, przy projektowaniu działań Ministra Edukacji Narodowej, analiz i badań rzetelnie przedstawiających skalę i dynamikę zagrożeń dla bezpieczeństwa dzieci i młodzieży, w szczególności dotyczących cyberprzemocy;
- zlecenia przez MEN kuratorom oświaty kontroli planowej w szkołach i placówkach oświatowych dotyczącej w szczególności przeciwdziałania i zapobiegania cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży;
- opracowywania programów profilaktycznych na podstawie rzetelnej oceny problemów uczniów, z uwzględnieniem wskaźników pozwalających na analizę realizacji zaplanowanych działań;
- obejmowania ewaluacją wewnętrzną prowadzoną w ramach nadzoru pedagogicznego zagadnień związanych z cyberprzemocą oraz dokonywania ewaluacji prowadzonych przez szkołę działań profilaktycznych, których celem jest przeciwdziałanie temu zjawisku;
- prowadzenia przez KWP i KPP działalności profilaktycznej w obszarze przeciwdziałania cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży na podstawie rzetelnej analizy skali tego zjawiska, uwzględniającej podejmowanie czynności ewaluacyjnych, pozwalających na ocenę efektów realizacji zaplanowanych działań;
- analizowania zjawisk kryminogennych związanych z zagrożeniami cyberprzemocą wśród dzieci i młodzieży.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła działania dotyczące problematyki cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży, podjęte w ostatnim czasie przez Ministra Edukacji Narodowej, będące również następstwem kontroli NIK (z kwietnia 2017 r.).

W informacji o wynikach kontroli, Izba wskazała na potrzebę:
- kontynuowania przez Ministra Edukacji Narodowej podjętych, po zakończeniu kontroli NIK, działań koordynujących w zakresie upowszechniania w szkołach dobrych praktyk dotyczących zapobiegania i przeciwdziałania cyberprzemocy oraz wypracowania skutecznych procedur w tym obszarze;

Ustalenia kontroli NIK

• wypracowania przez Ministra Edukacji Narodowej oraz Komendanta Głównego Policji wspólnej koncepcji działań pozwalających na odpowiednie identyfikowanie problemu wśród dzieci i młodzieży oraz właściwy przepływ informacji pomiędzy szkołami i jednostkami Policji, co przyczyni się do skutecznego zapobiegania i przeciwdziałania problemowi cyberprzemocy;
• rozpoznawania przez dyrektorów szkół i komendantów właściwych jednostek Policji zjawiska cyberprzemocy wśród dzieci i młodzieży oraz prowadzenia wspólnych i skoordynowanych działań profilaktycznych wśród uczniów dotkniętych lub zagrożonych tym zjawiskiem;
• podejmowania przez dyrektorów placówek oświatowych działań zachęcających uczniów (i ich opiekunów prawnych) do ujawniania przypadków cyberprzemocy oraz stworzenia im dogodnych do tego warunków.

W stanowisku do informacji Minister Edukacji Narodowej podzielił pogląd NIK dotyczący kontynuowania przez MEN działań koordynujących, służących upowszechnianiu w szkołach dobrych praktyk dotyczących zapobiegania i przeciwdziałania cyberprzemocy oraz wypracowania skutecznych narzędzi w tym obszarze. Poinformował również o podjęciu już w pierwszym półroczu 2018 r. działań polegających między innymi na opracowaniu procedur i strategii stanowiących narzędzie efektywnego reagowania na trudne sytuacje dotyczące dzieci i młodzieży w Internecie.

Nawiązano także współpracę z Ministrem Cyfryzacji oraz Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji ukierunkowaną na zapewnienie bezpieczeństwa uczniów w Sieci przez blokowanie polskich stron internetowych przed niepożądanymi treściami.

Minister zobowiązał się do przekazania kuratorom oświaty procedury bezpieczeństwa cyfrowego oraz innych materiałów służących projektowaniu działań mających przeciwdziałać cyberprzemocy.

dr **GRZEGORZ WALENDZIK**, dyrektor
dr **KRZYSZTOF WILKOSZ**, doradca ekonom.,
Delegatura NIK w Kielcach

Słowa kluczowe: cyberprzemoc, przeciwdziałanie cyberprzemocy, dzieci, młodzież, technologie informacyjne, media elektroniczne, Internet

Key words: cyberbullying, prevention of cyberbullying, children, youngsters, information technologies, electronic media, Internet

Rozwiązania prawne, infrastrukturalne i organizacyjne

Przygotowanie do działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych

JANUSZ SĘKOWSKI,
ZBIGNIEW WŁODARCZYK

Autostrady i drogi ekspresowe w Polsce są, co do zasady, bezpieczne. Okazuje się jednak, że odseparowane jezdnie o przeciwnych kierunkach ruchu i jednopoziomowe skrzyżowania nie wystarczają do wyeliminowania wypadków drogowych. Liczba wypadków i ich ofiar jest tam relatywnie znacznie większa niż na pozostałych drogach publicznych, co wynika przede wszystkim ze znacznie bardziej intensywnego ruchu. Co charakterystyczne, kiedy dochodzi do wypadków na autostradach i drogach ekspresowych, problem stanowi dotarcie do miejsca zdarzenia drogowego[1] *służb ratowniczych, co jest możliwe tylko od strony węzłów drogowych, wjazdów awaryjnych bądź z powietrza. Takie sytuacje wymagają więc szybkiego użycia znacznych i wyspecjalizowanych sił ratowniczych, posiadających dobre rozpoznanie terenu. Ze względu na wagę problemu NIK zdecydowała przeprowadzić kontrolę*[2] *tych służb.*

Wprowadzenie

W latach 2011–2016 długość polskich autostrad i dróg ekspresowych wzrosła z ok. 1810 km do ok. 3330 km (o 84%), natomiast liczba wypadków na nich wzrosła z 368 do 688 (o 87%), śmiertelnych ofiar wypadków – z 64 do 120 (o 88%) oraz rannych – z 549 do 987 (o 80%).

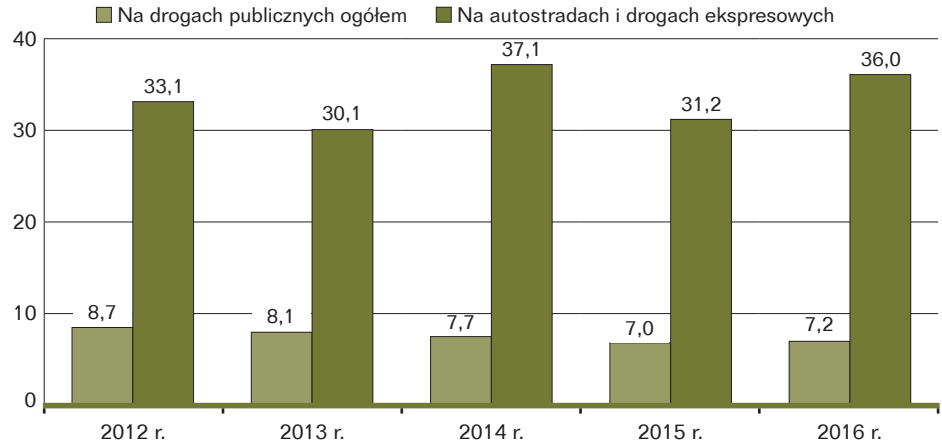
W 2016 r. na wszystkich drogach publicznych w Polsce miały miejsce 33 664 wy-

[1] Zdarzeniem drogowym jest każde zdarzenie na drodze, w którym bierze udział poruszający się pojazd, dotykające uczestnika ruchu drogowego, z którego to zdarzenia wynika śmierć albo uszkodzenie ciała człowieka (wypadek drogowy) lub tylko szkoda materialna (kolizja).

[2] Artykuł został opracowany na podstawie Informacji o wynikach kontroli: *Organizacja i przygotowanie do działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych*, nr ewid. 144/2017/P/16/037/KPB, Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK, sierpień 2017 r. Należy dodać, że w latach 2012–2014 NIK przeprowadziła siedem kontroli na temat bezpieczeństwa ruchu drogowego. Raport podsumowujący wyniki tych badań (opracowany na podstawie megainformacji *Bezpieczeństwo ruchu drogowego*, nr ewid. 148/2014/KPB, sporządzonej przez Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK) przedstawił 27.11.2014 r. w Sejmie prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski; wystąpienie to zostało opublikowane w nrze 6/2014 „Kontroli Państwowej".

Ustalenia kontroli NIK

Rysunek 1. **Liczba śmiertelnych ofiar wypadków na drogach publicznych oraz autostradach i drogach ekspresowych w latach 2012–2016 (ogółem w przeliczeniu na 1000 km dróg)**



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych KGP.

padki,w których zginęło 3026 osób, a 40 766 zostało rannych[3]. W stosunku do 2015 r. zwiększyły się: liczba wypadków o 594 (1,8%), śmiertelnych ofiar wypadków o 80 osób (2,7%) i rannych o 829 osób (2,1%). W 2016 r. na polskich autostradach i drogach ekspresowych miało miejsce łącznie 688 wypadków (w porównaniu z 2015 r. – więcej o 8%), w których zginęło 120 osób (więcej o 17%), a 987 zostało rannych (więcej o 10%).

W 2016 r. na każdy 1000 km dróg publicznych przypadało 80 wypadków, 7 ofiar śmiertelnych i 97 osób rannych, podczas gdy na każdy 1000 km autostrad i dróg ekspresowych 206 wypadków (2,5 razy więcej), 36 ofiar śmiertelnych (5 razy więcej) i 296 osób rannych (3 razy więcej).

Względnie większa liczba wypadków i ich ofiar na autostradach i drogach ekspresowych wynika przede wszystkim ze znacznie bardziej intensywnego ruchu na tych drogach. Średni Dobowy Ruch Roczny (ŚDRR) pojazdów silnikowych na autostradach wyniósł w 2015 r.[4] 26 509 pojazdów na dobę i był wyższy niż w 2010 r.

[3] Dane z Systemu Ewidencji Wypadków i Kolizji Drogowych (SEWiK) prowadzonego przez Policję, formację ustawowo odpowiedzialną m.in. za bezpieczeństwo w ruchu drogowym. System opiera się na danych ustalonych na miejscu zdarzenia drogowego i zarejestrowanych w Karcie Zdarzenia Drogowego, a następnie wprowadzonych do informatycznej bazy danych.

[4] Wyniki przeprowadzonego w 2015 r. przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) kolejnego 5-letniego Generalnego Pomiaru Ruchu (GPR), przeprowadzonego na podstawie art. 20 pkt 15 ustawy z 21.3.1985 o drogach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2222, ze zm.). Źródło: „Synteza wyników GPR 2015 na zamiejskiej sieci dróg krajowych" opublikowana na stronie GDDKiA 7.4.2016.

o 14% (23 285 poj./dobę), a na drogach ekspresowych wyniósł 21 232 poj./dobę i był wyższy niż w 2010 r. o 8,5% (19 567 poj./dobę). Ruch na autostradach i drogach ekspresowych okazał się dwukrotnie większy od ŚDRR dla całej sieci dróg krajowych. Wybrane do pomiaru ruchu drogi o długości 2700 km (w tym 1880 km dróg klasy A i S), stanowiące tylko 15% sieci dróg krajowych, były obciążone aż 40% pracy przewozowej całej sieci dróg krajowych.

Należy przy tym zauważyć, że wypadki na autostradach i drogach ekspresowych niejednokrotnie mają charakter katastrof w ruchu lądowym, w których uczestniczy wiele osób i pojazdów, a ich skutkiem są liczne ofiary i zniszczenia. Dobrze ilustrują to wskaźniki „ciężkości" wypadków. W 2016 r. na 100 wypadków na drogach publicznych przypadało 9 ofiar śmiertelnych i 121 osób rannych. W tym samym okresie na 100 wypadków na autostradach przypadało 12 ofiar śmiertelnych i 146 osób rannych, natomiast na drogach ekspresowych 26 ofiar śmiertelnych i 139 osób rannych.

Sieć autostrad i dróg ekspresowych wymaga więc sprawnie funkcjonującego systemu ratowniczego, który jest warunkiem koniecznym udzielenia niezbędnej pomocy ofiarom oraz osobom dotkniętym skutkami wypadków drogowych.

Organizacja i przygotowanie kontroli, dobór jednostek

Działania ratownicze na drogach prowadzą jednostki Państwowego Ratownictwa Medycznego (PRM), w tym Lotniczego Pogotowia Ratowniczego (LPR) i krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (ksrg), a wspierają je jednostki Policji. Za infrastrukturę ratowniczą i wspierającą działania ratownicze oraz plany działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych odpowiadają zaś zarządcy tych dróg.

W celu lepszego przygotowania do kontroli planowej, kontrolerzy Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK, zwanego dalej „Departamentem", przeprowadzili w czterech jednostkach kontrolę rozpoznawczą[5]. Chciano bowiem zapoznać się z organizacją działań ratowniczych przez jednostki systemu PRM, funkcjonowaniem dyspozytorni medycznych, sposobem opracowywania planów działań ratowniczych oraz organizacją i funkcjonowaniem Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA).

Do udziału w kontroli planowej, koordynowanej przez Departament wytypowano jednostki organizacyjne NIK na południu i zachodzie kraju oraz Delegaturę NIK w Łodzi, co pozwoliło objąć kontrolą praktycznie całe autostrady A2, A4, A6, A8 i A18 oraz drogę ekspresową S6, a także liczne odcinki autostrady A1 i dróg ekspresowych S1, S3 i S8.

W celu zwiększenia efektywności kontroli, doboru jednostek ratownictwa medycznego, Państwowej Straży Pożarnej i Policji szczebla powiatowego dokonano na podstawie analizy miejsc najcięższych wypadków drogowych. Z Komendy Głównej Policji pozyskano

[5] Kontrolę przeprowadzono w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (w centrali w Warszawie i Oddziale w Rzeszowie) oraz w Urzędach Wojewódzkich w Warszawie i Rzeszowie.

Ustalenia kontroli NIK

karty wszystkich 121 wypadków drogowych, które miały miejsce na wybranych, wyżej wymienionych odcinkach autostrad i dróg ekspresowych w latach 2015–2016 (I poł.). W zdarzeniach tych uczestniczyło 388 osób i 256 pojazdów. Na miejscu zginęło 129 osób, w ciągu 30 dni zmarło 25 osób, ranne zostały 94 osoby, w tym 39 ciężko. Miejsca tych wypadków zostały zidentyfikowane dzięki współrzędnym geograficznym wpisanym do ww. policyjnych kart zdarzeń drogowych. Miejsca koncentracji najcięższych wypadków na wybranych autostradach i drogach ekspresowych pozwoliły wytypować do kontroli właściwe terytorialnie powiatowe i miejskie komendy Policji, Państwowej Straży Pożarnej i dysponentów ratownictwa medycznego.

Ogółem do kontroli wytypowano 57 jednostek:
– 16 jednostek związanych z systemem PRM, w tym Ministerstwo Zdrowia, osiem podmiotów zarządzających systemem, sześciu dysponentów zespołów ratownictwa medycznego i Lotnicze Pogotowie Ratunkowe;
– 15 jednostek Państwowej Straży Pożarnej, w tym: Komendę Główną PSP, osiem komend wojewódzkich PSP oraz sześć komend powiatowych i miejskich PSP;
– 15 jednostek Policji, w tym: Komendę Główną Policji, osiem komend wojewódzkich Policji oraz sześć komend powiatowych i miejskich Policji;
– 11 jednostek organizacyjnych zarządzających drogami, w tym Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad (centrala w Warszawie), osiem oddziałów wojewódzkich GDDKiA i dwóch prywatnych koncesjonariuszy zarządzających autostradami płatnymi.

Badania kontrolne prowadzono od 16 sierpnia 2016 r. do 20 stycznia 2017 r.

Potencjał formacji ratowniczych i Policji

W 2016 r. działania ratownicze w systemie Państwowego Ratownictwa Medycznego wykonywało 1530 Zespołów Ratownictwa Medycznego (ZRM): specjalistycznych (trzyosobowych) i podstawowych (dwuosobowych). W 2015 r. mediana[6] czasu dotarcia ZRM do pacjenta[7] wyniosła: 6 min 55 s – w miastach powyżej 10 tys. mieszkańców (wymagane 8 min) i 13 min 15 s na pozostałym obszarze (wymagane 15 min).

Działania ZRM uzupełniało 230 szpitalnych oddziałów ratunkowych (SOR) oraz Lotnicze Pogotowie Ratunkowe[8], wyposażone w 27 nowoczesnych śmigłowców

[6] Mediana, zwana także wartością środkową zbioru, dzieli uszeregowany zbiór danych (wyników) na dwie równe co do liczby dane – wyniki niższe niż mediana i wyniki wyższe niż mediana. Inaczej mówiąc, wartość mediany wskazuje, że połowa danych ma wartość poniżej wartości mediany, a druga połowa ma wartość powyżej wartości mediany.

[7] Zgodnie z art. 24 ust 1 pkt. 1 ustawy z 8.9.2006 o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2195, ze zm.), wojewoda podejmuje działania organizacyjne zmierzające do zapewnienia takiego czasu dotarcia na miejsce zdarzenia dla zespołu ratownictwa medycznego od chwili przyjęcia zgłoszenia przez dyspozytora medycznego, aby mediana czasu dotarcia – w skali każdego miesiąca – była nie większa niż 8 min w mieście powyżej 10 tys. mieszkańców i 15 min poza miastem powyżej 10 tys. mieszkańców.

[8] W okresie od 3.3.2000 do 23.11.2016 – Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej – Lotnicze Pogotowie Ratunkowe. Od 24.11.2016 – Lotnicze Pogotowie Ratunkowe, na podstawie zarządzenia Ministra Zdrowia z 9.11.2016 w sprawie zmiany nazwy Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Lotnicze Pogotowie Ratunkowe oraz nadania mu statutu (Dz. Urz. MZ poz. 121).

Eurocopter EC 135 i 2 samoloty transportowe Piaggio P.180 Avanti.

W krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym funkcjonowała Państwowa Straż Pożarna oraz Ochotnicze Straże Pożarne i inne jednostki włączone do ksrg.

Państwowa Straż Pożarna liczy 30,5 tys. strażaków służących w 500 jednostkach ratowniczo-gaśniczych. Dobowa gotowość operacyjna jednostek PSP to 5,1 tys. strażaków i 5,3 tys. samochodów pożarniczych. Ochotnicze Straże Pożarne dysponują 367 tys. strażaków służącymi w 16,1 tys. jednostkach, z czego 4,3 tys. jednostek i 140 tys. strażaków włączono do ksrg. Dobowa gotowość operacyjna jednostek OSP włączonych do ksrg wynosi 20 tys. strażaków i 9,5 tys. samochodów pożarniczych. Ponadto do ksrg zostało włączonych 12 jednostek Wojskowej Straży Pożarnej, 4 zakładowe straże pożarne i 1 Lotniskowa Służba Ratowniczo-Gaśnicza[9].

Ogółem w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym pełniło służbę ok. 171 tys. strażaków. W 2015 r. potencjał ten umożliwił uzyskanie średniego czasu dotarcia do miejsca zdarzenia na autostradzie i drodze ekspresowej – 11 min 30 s, podczas gdy referencyjny czas dojazdu wynosił 15 min.

Bezpieczeństwo obywateli, w tym na drogach, zapewnia Policja licząca w 2016 r. prawie 100 tys. funkcjonariuszy. Jako jedyna formacja utworzyła wyspecjalizowany pion ruchu drogowego, w którym w 2016 r. pełniło służbę 9,1 tys. policjantów, z których 7,8 tys. (85%) wyłącznie na drodze. W pionie ruchu drogowego utworzono 2 Komisariaty Autostradowe Policji (na autostradzie A4 w Krakowie-Balicach i w Gliwicach) oraz komórki Zabezpieczenia Autostrad w Wydziałach Ruchu Drogowego czterech komend wojewódzkich Policji. Podstawowe wyposażenie policjantów ruchu drogowego stanowiło 1,6 tys. radiowozów oznakowanych i nieoznakowanych, 420 radiowozów z wideorejestratorami (oznakowanych i nieoznakowanych) oraz 150 ambulansów Pogotowia Ruchu Drogowego.

Średnia czasu dojazdu jednostki Policji dla wszystkich wypadków drogowych objętych próbą kontrolną (202 wypadki) wyniosła 15 min 14 s. Natomiast średni czas dojazdu jednostek Policji do zdarzeń na autostradach i drogach ekspresowych, w garnizonach objętych kontrolą, wyniósł od 9 min 30 s w woj. zachodniopomorskim do 21 min 20 s w woj. opolskim.

W ocenie autorów kontroli i niniejszego artykułu potencjał służb ratowniczych i Policji wymaga jednak zwiększenia i modernizacji.

Funkcjonujące w systemie służby dysponują zarówno sprzętem nowoczesnym (np. LPR), jak i starszych generacji (PSP i Policja). O niewystarczającej liczbie ZRM świadczy fakt, że z konieczności zadania z zakresu ratownictwa medycznego realizowane były także przez jednostki PSP (tzw. izolowane zdarzenia medyczne). Były to zdarzenia, do których dyspozytor medyczny wysyłał jednostki PSP, ponieważ nie dysponował w danym momencie wolnymi ZRM. W okresie objętym kontrolą liczba takich zdarzeń w skali kraju wyniosła:

[9] Zabezpiecza funkcjonowanie lotniska Kraków Airport w Krakowie-Balicach.

Ustalenia kontroli NIK

w 2015 r. – 1806, a w 2016 r. (do 28 listopada) – 1854.

Z powyższego wynika konieczność poddania dogłębnej analizie zarówno liczby, jak i rozmieszczenia w kraju ZRM. Powinno to być jednym z zadań centralnego dysponenta systemu PRM, którego powołanie postuluje NIK.

Organizacja działań ratowniczych

Dla większości autostrad i dróg ekspresowych ich zarządcy opracowali plany działań ratowniczych (PDR). Były uzgadniane z jednostkami krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, Państwowego Ratownictwa Medycznego, Policji oraz samorządu terytorialnego, a więc regulowały również działania tych podmiotów. Dla niemal połowy (49,3%) sieci autostrad zarządzanej przez GDDKiA wdrożenie planów opóźniło się – zostały one uzgodnione z innymi podmiotami i zatwierdzone dopiero w trakcie trwania kontroli. Przyczyną było m.in. opracowanie PDR przede wszystkim dla odcinków autostrad, na których pobierano opłaty za przejazd.

Natomiast w wypadku dróg ekspresowych brakuje stosownych przepisów, które określiłyby wymagania pod tym względem, chociaż specyfika i uwarunkowania ruchu drogowego na nich są zbliżone do tych panujących na autostradach.

Krajowy system ratowniczo-gaśniczy na obszarze województwa i powiatu działa na podstawie właściwych terytorialnie planów ratowniczych zawierających m.in. zbiór zasad i procedur organizacji działań ratowniczych na drogach.

NIK pozytywnie oceniła przygotowanie planów działania Państwowego Ratownictwa Medycznego dla poszczególnych województw. W wyniku kontroli, w sześciu z ośmiu województw objętych kontrolą stwierdzono jednak liczne przypadki przekroczenia normatywnego czasu dojazdu ZRM do miejsca zdarzenia (20 min). Pomimo to, w urzędach wojewódzkich nie przeprowadzano analiz przyczyn takiego stanu rzeczy.

Wątpliwości NIK wzbudziło również publikowanie treści planów działania systemu PRM w całości. Ich udostępnianie może ułatwić czynności mające na celu zakłócenie funkcjonowania systemu. Jak się wydaje, pełna treść planów, zawierająca m.in. szczegółowe informacje o miejscach rozmieszczenia struktury i organizacji systemów teleinformatycznych oraz rodzajów łączności radiowej wykorzystywanych na stanowiskach dyspozytorów medycznych, ze wskazaniem rodzajów wykorzystywanych urządzeń i oprogramowania oraz sposób współpracy wojewody i dysponentów jednostek systemu PRM z organami administracji publicznej i jednostkami systemu z innych województw, powinna być udostępniona wyłącznie podmiotom odpowiedzialnym za zapewnienie bezpieczeństwa zdrowotnego oraz współpracującym z systemem PRM.

Wymiana informacji i koordynacja działań

W Polsce nie stworzono ogólnokrajowego, jednolitego systemu wymiany informacji i koordynacji działań służb. Funkcjonujące lokalnie rozwiązania, pomimo ograniczeń, umożliwiały koordynację pracy służb prowadzących akcje ratownicze. Jednak rozwiązania te mogą stanowić ograniczenie dla sprawnego i skutecznego współdziałania różnych służb w wypadku zdarzeń wymagających zaangażowania znacznych sił i środków.

Ciągle nie ma ogólnokrajowego, cyfrowego systemu łączności radiowej dla służb ratowniczych. Jednostki ksrg, PRM i Policji, a także służby zarządcy drogi mogły się kontaktować jedynie na miejscu zdarzenia (bezpośrednio), bądź telefonicznie za pośrednictwem swoich dyspozytorów. Podmioty uprawnione miały też możliwość wykorzystywania radiowej sieci współdziałania służb MSWiA (analogowy kanał B112). Rozwiązanie to nie pozwala jednak na sprawną wymianę informacji pomiędzy wieloma abonentami, co może mieć negatywny wpływ na efektywność prowadzonych działań. W ocenie NIK bez wdrożenia nowoczesnych systemów zarządzania i łączności oraz stałego doskonalenia istniejących procedur, możliwości dalszej poprawy koordynacji i współdziałania służb będą bardzo ograniczone.

Wbrew ustawowemu obowiązkowi, nie wdrożono Systemu Wsparcia Dowodzenia Państwowego Ratownictwa Medycznego (SWD PRM), który miał działać od 1 stycznia 2015 r., a do dnia zakończenia kontroli funkcjonował jedynie w dwóch dyspozytorniach. Przyczyną opóźnienia było jednoczesne połączenie reorganizacji systemu PRM (tworzenie skoncentrowanych dyspozytorni medycznych) z wdrażaniem SWD PRM, brak współpracy Ministerstwa Zdrowia oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji przy wdrażaniu SWD PRM oraz konieczność zachowania ciągłości działania przy przejściu z dotychczas stosowanych rozwiązań na SWD PRM.

NIK zwróciła również uwagę na problem rzetelności danych gromadzonych przez poszczególne służby odnośnie do zdarzeń na autostradach i drogach ekspresowych. Błędne dane, ich niekompletność, brak możliwości porównania z tymi znajdującymi się w dyspozycji innych służb powodowały, że ich analiza, która powinna być jednym z podstawowych instrumentów dalszego doskonalenia procedur działania i podnoszenia sprawności służb, nie była w praktyce prowadzona.

Infrastruktura ratownicza i wspierająca działania ratownicze

Podmioty zarządzające autostradami i drogami ekspresowymi stworzyły, na większości z nich, warunki niezbędne dla prowadzenia skutecznych działań ratowniczych.

Większość odcinków autostrad, w tym wszystkie, na których pobierano opłaty za przejazd, posiadały wjazdy i przejazdy awaryjne, pasy awaryjnego postoju oraz system łączności alarmowej.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na niewyposażeniu kilku odcinków autostrad w wymaganą infrastrukturę ratowniczą i wspierającą działania ratownicze, a także braku właściwie opracowanych planów działań.

Najważniejsze z nich to:

- niewyposażenie w system łączności alarmowej autostrady A1 na terenie województwa śląskiego, autostrady A2 od węzła Konotopa do węzła Stryków oraz autostrady A4 na terenie województwa podkarpackiego, małopolskiego (od węzła Bieżanów do węzła Tarnów Północ) i dolnośląskiego (od węzła Kąty Wrocławskie do węzła Pietrzykowice);
- brak pasa awaryjnego postoju na niektórych odcinkach autostrady A4 na terenie województwa opolskiego i na terenie województwa dolnośląskiego (od węzła Kąty Wrocławskie do węzła Pietrzykowice);

Ustalenia kontroli NIK

• włączenie do eksploatacji, w ciągu autostrady A1, odcinka Tuszyn – Piotrków Trybunalski wybudowanego w latach 80. XX wieku, bez przeprowadzenia prac dostosowujących ten odcinek do obecnych wymogów, mimo że nie posiada on żadnej infrastruktury wspierającej działania ratownicze.

Przyczyną powyższych nieprawidłowości była błędna interpretacja przez GDDKiA przepisów dotyczących autostrad płatnych. Zgodnie z nią infrastruktura ratownicza i wspierająca działania ratownicze była wymagana tylko dla tych odcinków autostrad, na których pobierane są opłaty za przejazd, podczas gdy zgodnie z § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 2002 r. w sprawie autostrad płatnych[10], autostradami budowanymi i eksploatowanymi jako płatne, miały być autostrady A1, A2, A4, A8[11] i A18, na całej swej długości.

Zdaniem NIK, niezależnie od statusu autostrady (płatna/niepłatna), jej wyposażenie powinno zapewnić użytkownikom możliwie największy standard bezpieczeństwa. Za niezbędne należy uznać podjęcie działań ukierunkowanych na uzupełnienie brakującej infrastruktury ratowniczej i tej służącej jego zapewnieniu. W odniesieniu do sieci dróg, na której obowiązują identyczne ograniczenia prędkości, bezpieczeństwo nie powinno być uzależnione wyłącznie od pobierania opłaty za przejazd.

Wyposażenie i wyszkolenie

Wyposażenie służb oraz wyszkolenie ratowników i funkcjonariuszy pozwalało, w większości wypadków, na skuteczne prowadzenie działań ratowniczych.

Jednostki ratownictwa medycznego, w tym lotnicze, oraz jednostki PSP, Policji oraz służby zarządców dróg posiadały pojazdy i sprzęt w ilości umożliwiającej im realizację zadań. Niemniej jednak, w sześciu na osiem województw stwierdzono braki w normatywnym wyposażeniu jednostek PSP i Policji w niektóre rodzaje pojazdów ratowniczo-gaśniczych i patrolowych. W Policji uznano ponadto za konieczną wymianę znacznej liczby pojazdów z uwagi na ich wyeksploatowanie.

Członkowie zespołów ratownictwa medycznego, w tym lotniczego, oraz funkcjonariusze Policji i PSP posiadali wymagane kwalifikacje zawodowe.

W wypadku Policji problemem był jednak niski stan wyszkolenia policjantów ruchu drogowego w udzielaniu kwalifikowanej pierwszej pomocy i przeszkolenia specjalistycznego w zakresie ruchu drogowego[12]. Kurs specjalistyczny w zakresie ruchu drogowego ukończyło 5147 na 8656 policjantów wymagających

[10] Rozporządzenie Rady Ministrów z 16.7.2002 w sprawie autostrad płatnych (Dz.U. z 2014 r. poz. 45).

[11] Autostrada A8 została oddana do użytku 15.7.2011. Do 1.12.2011 była formalnie objęta rozporządzeniem w sprawie autostrad płatnych. Została z niego wyłączona na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 10.10.2011 zmieniającego rozporządzenie w sprawie autostrad płatnych (Dz.U. nr 246, poz. 1465).

[12] Wymogi określono w § 2 ust. 1 zarządzenia nr 609 Komendanta Głównego Policji z 25.6.2007 w sprawie sposobu pełnienia służby na drogach przez policjantów; Dz. Urz. KGP nr 13, poz. 100, ze zm. Zarządzenie zostało uchylone z dniem 10.11.2017 zarządzeniem Komendanta Głównego Policji nr 30 z 22.9.2017 w sprawie pełnienia służby na drogach, (Dz.Urz. KGP poz. 64).

takiego przeszkolenia (zaspokojenie potrzeb 59,5%), a przeszkolenie i uprawnienia w udzielaniu kwalifikowanej pierwszej pomocy posiadało 1420 na 5817 policjantów ruchu drogowego co oznacza zaspokojenie potrzeb w wysokości 24,4%. W kontekście tego zagadnienia szczególnie niepokojący jest niski stan wyszkolenia funkcjonariuszy Policji w udzielaniu pierwszej pomocy. Niejednokrotnie to oni bowiem, jako pierwsi, docierają na miejsce zdarzenia, a o życiu i zdrowiu ofiar wypadku często decydują pierwsze minuty. W ocenie NIK, celowe jest zatem także przeszkolenie policjantów ruchu drogowego w udzielaniu kwalifikowanej pierwszej pomocy.

W jednostkach PSP stwierdzono natomiast przypadki nieprzeszkolenia strażaków w działaniach ratowniczych w odniesieniu do zdarzeń mnogich i masowych oraz współdziałania z LPR, co może utrudniać prowadzenie tego typu akcji. Braki te miały miejsce w dwóch z ośmiu skontrolowanych województw.

Istotnym problemem jest również niewielki udział w ćwiczeniach mających na celu doskonalenie współpracy służb, zespołów ratownictwa medycznego.

W okresie objętym kontrolą ćwiczenia w zakresie organizacji i prowadzenia działań ratowniczych na autostradzie lub drodze ekspresowej z udziałem służb ratowniczych i Policji dwukrotnie zorganizował Wojewoda Śląski. Jedynie dwóch na sześciu objętych kontrolą dysponentów oddelegowało swoje ZRM do udziału w takich ćwiczeniach.

Utrudnienia w udziale ZRM w ćwiczeniach ratowniczych wynikały z braku uregulowania tego zagadnienia w umowach o udzielanie świadczeń ratownictwa medycznego zawieranych przez dysponentów ZRM z dyrektorami oddziałów wojewódzkich NFZ. Zgodnie z zarządzeniami Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia przedmiotem tych umów i finansowania przez NFZ było wyłącznie udzielanie świadczeń osobom w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego, co wykluczało finansowanie udziału ZRM w ćwiczeniach.

Należy podkreślić, że właściwe przygotowanie funkcjonariuszy i ratowników, w tym zapewnienie im profesjonalnego i systematycznego szkolenia, a także wyposażenie ich w niezbędny sprzęt, jest kluczowe przy udzielaniu skutecznej pomocy ofiarom wypadków.

Ograniczanie skutków wypadków

NIK oceniła negatywnie działania podmiotów zarządzających autostradami i drogami ekspresowymi, a także innych służb, w zakresie informowania użytkowników o wystąpieniu utrudnień w ruchu i rozładowywaniu powstałych korków i zatorów.

Zastrzeżenia Izby wzbudziła nieprecyzyjna informacja drogowa, która nawet w wypadku zamknięcia autostrady ograniczona była jedynie do ogólnej informacji o „utrudnieniach w ruchu". Stwierdzono również znaczne opóźnienia w podejmowaniu decyzji o odstąpieniu od poboru opłat, nawet wówczas, gdy sytuacja na drodze spełniała przesłanki do jej podjęcia, ustalone w wewnętrznych uregulowaniach GDDKiA.

Nie wypracowano także zasad sprawnego wprowadzania, przy pomocy Policji, tymczasowej organizacji ruchu, wytyczania odpowiednio wcześnie objazdów i wykorzystywania wjazdów i przejazdów awaryjnych. W opinii NIK, jakkolwiek

pierwszeństwo powinny mieć zawsze działania ukierunkowane na ratowanie życia i zdrowia ludzkiego, to obowiązkiem właściwych służb i organów zarządzających ruchem, jest także dążenie do minimalizacji skutków zdarzeń drogowych dla osób niebiorących w nich bezpośredniego udziału.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na spór kompetencyjny pomiędzy PSP a zarządcami dróg, dotyczący obowiązku usuwania z jezdni materiałów i odpadów w celu zapewnienia przejezdności. Dzięki działaniom podjętym przez KG PSP, GDDKiA oraz prywatnych koncesjonariuszy kwestie te obecnie stosunkowo rzadko bywają przyczyną opóźnień w udrożnieniu przejazdu na autostradach i drogach ekspresowych, jednak nadal występują na drogach niższych kategorii.

Zdaniem NIK istotnym problemem jest również brak odpowiedniej wiedzy i umiejętności kierowców korzystania z autostrad i dróg ekspresowych. Dla wielu z nich jest to nadal zupełnie nowym doświadczeniem. Przyczyną wielu wypadków jest jazda ze zbyt dużą prędkością i ze zbyt małym odstępem od pojazdów poprzedzających. Częstym powodem wypadków bywa niezachowanie ostrożności podczas zatrzymania się na poboczu, zbyt blisko jezdni. Jadące po niej pojazdy, o dużej masie i dużej prędkości, generują bardzo niebezpieczne podmuchy powietrza. Wielu kierowców nie wie, jak się zachować w razie zaistnienia zdarzenia drogowego (np. brak nawyku samoasekuracji). Ponadto kierowcy zatrzymujący się w zatorach drogowych uniemożliwiają dojazd służb ratowniczych, a w skrajnych przypadkach wjeżdżają w pozostawione dla służb „korytarze życia". W efekcie dochodzi nie tylko do potęgowania rozmiarów zaistniałych zdarzeń, ale również utrudniania prowadzenia akcji ratowniczej.

Dobre praktyki

W trakcie badań kontrolerzy odnotowali również inicjatywy podejmowane przez jednostki kontrolowane, wpływające na poprawę efektywności i bezpieczeństwa użytkowania dróg.

Lądowiska gminne

W 2009 r. LPR zainicjowało i przy pomocy MSWiA rozpoczęło akcję wyznaczania i, w miarę możliwości, przygotowywania lądowisk dla śmigłowców LPR w każdej gminie (docelowo). Umożliwiają one przejęcie pacjenta od naziemnego ZRM i odtransportowanie go śmigłowcem do szpitala. Wyznaczenie miejsca wymaga inicjatywy gminy i zgłoszenia miejsca do LPR oraz sprawdzenia i udokumentowania, na podstawie wizji lokalnej, parametrów lądowiska i okolicznych przeszkód. Zajmuje się tym pilot LPR bądź ratownik medyczny wykonujący loty HEMS[13] i znający zasady wyboru miejsc do lądowań i startów śmigłowców. Po zatwierdzeniu dane lądowiska gminnego są przekazywane dyspozytorniom Pogotowia Ratunkowego i odpowiednim jednostkom PSP. Komplet dokumentacji trafia także do Centrum Operacyjnego LPR oraz do baz operacyjnych HEMS.

[13] Lotniczy Zespół Ratownictwa Medycznego (ang. *Helicopter Emergency Medical Service*).

Do kwietnia 2017 r. wyznaczono w Polsce 1985 lądowisk gminnych, natomiast funkcjonowanie 30 zawieszono.

Opracowanie planów działań ratowniczych dla dróg ekspresowych

Obowiązek opracowania planów działań ratowniczych dla autostrad płatnych wynika z § 98 ust. 3 rozporządzenia w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dla autostrad płatnych[14]. Plan taki nie jest wymagany dla dróg ekspresowych. W oddziałach GDDKiA rozpoczęto jednak opracowywanie PDR dla wszystkich dróg ekspresowych. Formalnie umożliwił to § 10 zarządzenia nr 27 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w sprawie PDR, który stanowi, że plan działań ratowniczych przygotowany dla autostrady płatnej może stanowić wzorcowy dokument stosowany przy opracowywaniu PDR dla pozostałych dróg krajowych.

Według stanu na koniec września 2016 r., łączna długość eksploatowanych w Polsce odcinków dróg ekspresowych wynosiła 1493 km. PDR, zatwierdzone przez właściwych terytorialnie dyrektorów oddziałów GDDKiA, obejmowały odcinki dróg ekspresowych o łącznej długości 1209 km, tj. 81% sieci tej klasy. W maju 2017 r. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad poinformował Najwyższą Izbę Kontroli[15], że opracowane zostały i zatwierdzone plany działań ratowniczych dla wszystkich odcinków autostrad i dróg ekspresowych zarządzanych przez GDDKiA.

Trasy alternatywne w Zachodniopomorskiem

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad – Oddział w Szczecinie, we współpracy z Urzędem Marszałkowskim Województwa Zachodniopomorskiego i KWP w Szczecinie wyznaczyła trasy dojazdu nad morze, alternatywne do najczęściej uczęszczanych dróg: A6, DK3 i DK11. Bezpłatnie rozdawana jest mapa tych tras, a w terenie czytelnie je oznakowano, co pozwala na skierowanie zwiększonej w sezonie letnim liczby pojazdów na kilka dróg i tym samym ułatwienie dojazdu do nadmorskich kąpielisk.

W opinii NIK jest to dobra praktyka, godna naśladowania wszędzie tam, gdzie ruch pojazdów intensywnie wzrasta w sezonie letnim czy zimowym.

Zdalnie sterowane bramy na Opolszczyźnie

W toku kontroli ustalono, że wjazdy awaryjne na autostradzie A4 w woj. opolskim zabezpieczone były bramami wjazdowymi o napędzie elektrycznym uruchamianymi zdalnie pilotem. Oznakowano i monitorowano je; zadbano też o utwardzony dojazd do nich z obu stron. Służby ratownicze i Policja zostały wyposażone w odpowiednie piloty sterujące. Stwierdzono ponadto, że na autostradzie A4, obok

[14] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 16.1.2002 w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych, (Dz.U., nr 12 poz.116, ze zm.).

[15] Pismo Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad nr BKW.SKZ.0810.10.2016.9 ldz. 435 z 11.5.2017 do wiceprezesa NIK stanowiące odpowiedź na wystąpienie pokontrolne.

węzła Opole-Zachód, przy Stacji Poboru Opłat PRĄDY, wybudowano przejazd dla służb ratowniczych („by-pass") łączący A4 i DK46, który z obu stron jest zabezpieczony: bramą i zaporą, sterowanymi elektrycznie i otwieranymi zdalnie.

Przygotowanie Zespołów Ratownictwa Medycznego w Podkarpackiem

W Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim w ramach analizy rozmieszczenia oraz zasięgów działania ZRM na terenie województwa, w celu zapewnienia jak najszybszego dotarcia ZRM do poszkodowanych, przystąpiono do wydzielenia poszczególnych części autostrady A4, biorąc pod uwagę przede wszystkim czas dotarcia zespołów oraz właściwość poszczególnych skoncentrowanych dyspozytorni medycznych upoważanionych do dysponowania nimi. Uzyskane informacje naniesiono na liniowy schemat graficzny A4, zawierający trasę przebiegu autostrady w obu kierunkach, jej pikietaż, lokalizację węzłów autostradowych, granice powiatów oraz obszary działania ZRM. Dokonany podział trasy autostrady przekazano w formie graficznej operatorom numeru alarmowego 112, dyspozytorom medycznym oraz lekarzom koordynatorom ratownictwa medycznego. Przedstawione propozycje rozwiązań zostały przyjęte do realizacji przez dysponentów ZRM, obsługujących poszczególne odcinki autostrady.

Panel ekspertów

Po zakończeniu czynności kontrolnych, a przed opracowaniem informacji o wynikach kontroli, Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK zorganizował 12 stycznia 2017 r. w siedzibie Izby panel ekspertów. Jego celem było dokonanie swoistego „sprawdzenia" wartości badań kontrolnych, tj. skonfrontowania ustaleń i nasuwających się wniosków z poglądami możliwie szerokiego grona ekspertów w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu drogowego i ratownictwa.

Do współpracy w ramach tego przedsięwzięcia zostali zaproszeni eksperci specjalizujący się w zagadnieniach stanowiących przedmiot kontroli, m.in. z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwa Transportu i Budownictwa, Ministerstwa Zdrowia, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, Komendy Głównej Policji, Komendy Głównej PSP, Lotniczego Pogotowia Ratunkowego, Instytutu Transportu Samochodowego, Polskiego Towarzystwa Medycyny Ratunkowej oraz dysponenci zespołów ratownictwa medycznego.

Poza lepszym określeniem istotnych obszarów oraz zagrożeń dla systemu działań ratowniczych, panel służył również zidentyfikowaniu tematów, które znalazły się poza obszarem kontroli, a które mimo to powinny być zasygnalizowane w informacji o wynikach kontroli.

W dyskusji zajmowano się następującymi zagadnieniami:

1. Czy polskie autostrady i drogi ekspresowe są bezpieczne, czy zapewniają warunki do wezwania pomocy w przypadku nagłego zdarzenia drogowego, czy zarządcy dróg stworzyli warunki niezbędne dla prowadzenia skutecznych działań ratowniczych (plany działań ratowniczych, drogowa infrastruktura ratownicza)?
2. Czy system Państwowe Ratownictwo Medyczne jest dobrze zorganizowany i wydolny, czy potrzebny jest podmiot

centralny zarządzający systemem, czy publikowanie całego planu działania systemu PRM jest uzasadnione, w jakim stopniu system powinien być wspomagany przez inne służby, np. PSP?
3. Czy wyposażenie podmiotów ratowniczych i wyszkolenie, w tym udział w ćwiczeniach, ratowników oraz służb wspierających (dyspozytorzy, funkcjonariusze Policji, służby zarządzające drogami) jest wystarczające dla prowadzenia sprawnej, skoordynowanej i efektywnej akcji ratowniczej?
4. Jaka jest, a jaka powinna być rola służb wspierających i zabezpieczających działania ratownicze; czy chodzi o ochronę terenu, odtworzenie przejezdności drogi, jak powinno wyglądać przekazanie przez Kierującego Działaniami Ratowniczymi terenu działań ratowniczych zarządcy drogi?
5. Jaki powinien być sposób postępowania w sytuacji powstawania zatorów drogowych; czy na wielogodzinne korki i zatory drogowe powinni być przygotowani użytkownicy autostrad i dróg ekspresowych, a może również podmioty zarządzające tymi drogami i inne służby; czy w trakcie wielogodzinnego zatoru należy podejmować określone działania (np. wprowadzenie tymczasowej organizacji ruchu, wycofywanie pojazdów przez przejazdy awaryjne i sąsiednią jezdnię); czy kierowcy i pasażerowie pojazdów unieruchomieni na drodze przez wiele godzin wymagają pomocy, a jeśli tak – to jakiej?

Opinie uczestników panelu odpowiadały dokonanym przez NIK ustaleniom i wnioskom wypracowanym w toku kontroli. Dodatkowo uznano, że z wielu względów wskazane jest aby Państwowe Ratownictwo Medyczne miało centralnego dysponenta. Rozwiązanie takie usprawniłoby współpracę jednostek PRM ze służbami scentralizowanymi (Policja, PSP, GDDKiA) związaną z ujednolicaniem sposobu działania, w tym organizacją wspólnych ćwiczeń oraz umożliwiłoby zachowanie jednolitości szkolenia i procedur działania dyspozytorów medycznych.

Podsumowanie wyników kontroli

W wyniku kontroli ustalono, że w Polsce wprowadzone zostały rozwiązania prawne, organizacyjne i infrastrukturalne umożliwiające sprawne działania ratownicze na autostradach i drogach ekspresowych. Także procedury dotyczące zasad i organizacji tych działań były zasadniczo spójne i pozwalały na ich sprawne prowadzenie. Podmioty zarządzające autostradami i drogami ekspresowymi stworzyły, na większości z nich, warunki niezbędne dla prowadzenia skutecznych działań ratowniczych. Służy temu również wyposażenie służb oraz wyszkolenie ratowników i funkcjonariuszy. Nie wprowadzono jednak ogólnokrajowego, jednolitego systemu wymiany informacji i koordynacji działań. Funkcjonujące na poziomie regionalnym rozwiązania, pomimo swoich ograniczeń wynikających z ich lokalnego charakteru, umożliwiały koordynację działań pomiędzy służbami prowadzącymi czynności ratownicze. Jednak rozwiązania te nie dają gwarancji sprawnego i skutecznego współdziałania różnych służb w przypadku zdarzeń wymagających zaangażowania znacznych sił i środków.

Biorąc pod uwagę stwierdzone nieprawidłowości, konieczne jest, w ocenie NIK, dalsze doskonalenie istniejących

Ustalenia kontroli NIK

rozwiązań, przede wszystkim jeśli chodzi o przygotowanie poszczególnych podmiotów do realizacji zadań oraz zapewnienia właściwej współpracy.

Nie w pełni skuteczne były działania podmiotów zarządzających autostradami i drogami ekspresowymi, a także innych służb, w informowaniu użytkowników dróg o wystąpieniu utrudnień w ruchu i rozładowywaniu powstałych korków i zatorów.

W opinii NIK podstawowymi przyczynami stwierdzonych niedociągnięć było:
• Niedofinansowanie służb ratowniczych i Policji, zwłaszcza w zakresie zakupów nowoczesnego sprzętu. Należy przy tym zauważyć, że sytuację pod tym względem w PSP i Policji z pewnością poprawi realizowany właśnie państwowy „Program modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2017–2020";
• Zbyt mała liczba wspólnych ćwiczeń służb ratowniczych w rzeczywistych warunkach i z udziałem ZRM, wynikająca przede wszystkim z braku możliwości, choćby czasowego wyłączenia autostrady czy drogi ekspresowej z eksploatacji;
• Niewydolny system szkolenia Policji skutkujący zbyt małą liczbą policjantów przeszkolonych w zakresie kontroli ruchu drogowego i kwalifikowanej pierwszej pomocy.

Na podstawie ustaleń kontroli konieczne jest dalsze doskonalenie przyjętych rozwiązań, zwłaszcza pod kątem przygotowania poszczególnych podmiotów do realizacji zadań oraz zapewnienia ich właściwej współpracy. Istotne byłoby również powołanie, postulowanego przez Izbę, centralnego organu koordynującego organizację, szkolenie i działania jednostek Państwowego Ratownictwa Medycznego (PRM). Jego współpraca z centralnymi organami pozostałych służb ułatwi podejmowanie wspólnych szkoleń i ćwiczeń, a przede wszystkim umożliwi zachowanie jednolitości procedur działania nie tylko na autostradach i drogach ekspresowych, ale i na wszystkich pozostałych drogach.

Uwagi i wnioski pokontrolne

Na podstawie wyników analizy funkcjonowania obecnie przyjętych rozwiązań organizacyjno-prawnych, stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości, a także wniosków z debaty podczas panelu ekspertów, Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wnioski systemowe i *de lege ferenda*. I tak:
• do Prezesa Rady Ministrów zwróciła się o:
zapewnienie właściwego nadzoru nad wdrażaniem systemu SWD PRM, w szczególności w zakresie koordynacji działań prowadzonych przez MSWiA oraz MZ;
– przeprowadzenie szerokiej akcji edukacyjnej na temat zasad użytkowania i zachowania się na autostradzie i drodze ekspresowej, zwłaszcza przygotowania do podróży oraz stosowania do nowo wprowadzanych rozwiązań ruchu drogowego (np. tworzenie „korytarza życia");
– podjęcie działań legislacyjnych w celu rozwiązania sporu kompetencyjnego pomiędzy zarządcami dróg a Państwową Strażą Pożarną dotyczącego przywracania ich przejezdności po zdarzeniach drogowych;
• do Ministra Zdrowia zwróciła się o:
– wprowadzenie systemu monitorowania działań jednostek PRM i zapewnienia

wymaganej jakości usług ratowniczych przez te podmioty;
– umożliwienie zawierania umów przez NFZ z dysponentami ZRM tak, aby pozwalały one na finansowanie udziału ZRM w ćwiczeniach ratowniczych;
• do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zwrócono się o:
– wsparcie przedsięwzięć organizacyjnych Policji na rzecz upowszechnienia szkoleń policjantów poświęconych kwalifikowanej pierwszej pomocy, w szczególności policjantów ruchu drogowego;
– wsparcie przedsięwzięć organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej i Policji w zakresie pełnego, zgodnego z normatywami wyposażenia w pojazdy ratowniczo-gaśnicze i patrolowe;
• do Ministra Infrastruktury i Budownictwa zwróciła się o:
– wsparcie działań Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w przeprowadzeniu audytu na wszystkich autostradach i drogach ekspresowych, w celu zidentyfikowania braków w drogowej infrastrukturze ratowniczej i infrastrukturze wspierającej działania ratownicze oraz ich usunięcia;
– prawne uregulowanie obowiązku sporządzania przez zarządców dróg planów działań ratowniczych dla autostrad niepłatnych i dróg ekspresowych oraz systematycznej aktualizacji sporządzonych planów;
– rozważenie wprowadzenia obowiązku sporządzania planów działań ratowniczych dla dróg krajowych.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła również uwagę na zasadność:
• zweryfikowania obecnej zawartości wojewódzkich planów działań ratowniczych PRM pod kątem znacznego ograniczenia informacji, które podlegałyby upublicznieniu;
• podjęcia się przez Ministra Zdrowia roli centralnego organu koordynującego działania jednostek PRM, co ułatwiłoby ich współpracę ze służbami scentralizowanymi (Policja, PSP, GDDKiA).

JANUSZ SĘKOWSKI
ZBIGNIEW WŁODARCZYK,
Departament Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK

Słowa kluczowe: autostrady, drogi ekspresowe, działania ratownicze, wypadki drogowe, służby ratownicze, infrastruktura ratownicza

Key words: motorways, carriageways, rescue actions, road accidents, rescue services, rescue system

Przygotowanie do wykonywania zawodu

Kształcenie kandydatów na nauczycieli i adaptacja w szkołach

ANDRZEJ ZALESKI-EJGIERD

W systemach oświatowych, także w polskim, coraz większą wagę przykłada się do jakości pracy szkół, która zależy przede wszystkim od profesjonalnie przygotowanej kadry. Od jej umiejętności, motywacji i sprawności zawodowej zależą w dużym stopniu osiągnięcia edukacyjne uczniów i – w perspektywie – rozwój kraju. Proces przygotowania do wykonywania zawodu nauczyciela od lat nie jest jednak priorytetem. Przyjęty model kształcenia sprzyja zjawisku „negatywnej selekcji" do zawodu z uwagi, między innymi, na brak wymagań przy rekrutacji na studia pedagogiczne, masowość i niską jakość kształcenia, łatwość uzyskiwania uprawnień do wykonywania zawodu i praktycznie otwarty dostęp do niego oraz bezrefleksyjny i niestanowiący wartości dodanej system awansu zawodowego. W artykule omówiono warunki kształcenia kandydatów na nauczycieli w szkołach wyższych oraz pierwszy etap ich pracy w szkole, związany z uzyskiwaniem stopnia awansu zawodowego nauczyciela kontraktowego[1].

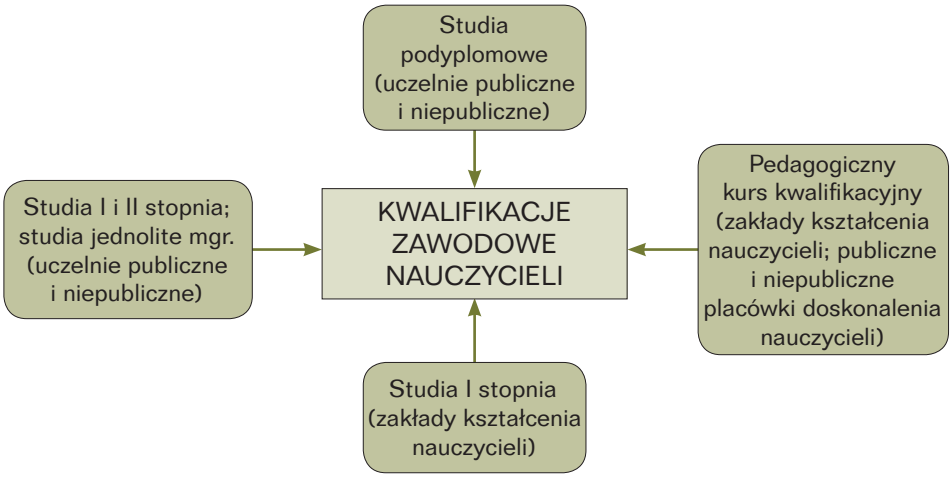
Wprowadzenie

Przygotowanie przyszłej kadry nauczycielskiej jest istotnym zadaniem państwa, wpływającym pośrednio na jakość życia obywateli. O skali zagadnienia świadczy to, że w roku szkolnym 2014/2015 w systemie oświaty funkcjonowało 52 716 szkół i placówek różnego typu prowadzących działalność dydaktyczną, opiekuńczą lub wychowawczą, w których uczyło się ogółem 6 369 305 osób[2]. O wadze problemu świadczy także liczba nauczycieli, (694 636 osób

[1] W artykule wykorzystano wyniki kontroli NIK, przedstawionej w Informacji o wynikach kontroli *Przygotowanie do wykonywania zawodu nauczyciela*, nr ewid. 69/2016/P/16/021/KNO, Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego NIK, lipiec 2017 r. Badanie przeprowadzono na uniwersytetach: Warszawskim, Gdańskim, Szczecińskim, Wrocławskim i Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy oraz w 20 publicznych szkołach/zespołach szkół. Kontrolą objęto lata 2012/2013–2015/2016.

[2] Dane Systemu Informacji Oświatowej (SIO) według stanu na 30.9.2014 i 10.10.2014, przedstawione w ramach kontroli NIK P/15/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2014 r. w części 30 – Oświata i wychowanie*.

Rysunek 1. **Instytucjonalne uzyskiwanie kwalifikacji do wykonywania zawodu nauczyciela**



Źródło: Opracowanie własne.

w roku szkolnym 2017/2018[3]), jak i kwota wydatków z budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego na zadania oświatowe (66 473 956 tys. zł w 2015 r.).

W ramach systemów szkolnictwa wyższego i oświaty funkcjonuje kilka ścieżek uzyskiwania kwalifikacji uprawniających do wykonywania zawodu nauczyciela przez ukończenie: odpowiednich studiów wyższych i studiów podyplomowych prowadzonych przez publiczne i niepubliczne uczelnie, zakładów kształcenia nauczycieli (wygaszonych w roku 2014/2015), a także pedagogicznych kursów kwalifikacyjnych prowadzonych przez posiadające akredytację[4] placówki doskonalenia nauczycieli.

Według niepełnych danych Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSzW) kierunki pedagogiczne prowadziły 154 spośród ogółem 448 uczelni[5], z tego 82 z 131 uczelni publicznych, 72 z 311 niepublicznych i sześć prowadzonych przez kościoły i związki wyznaniowe. W 2015 r. kształcenie – tylko w szkołach wyższych

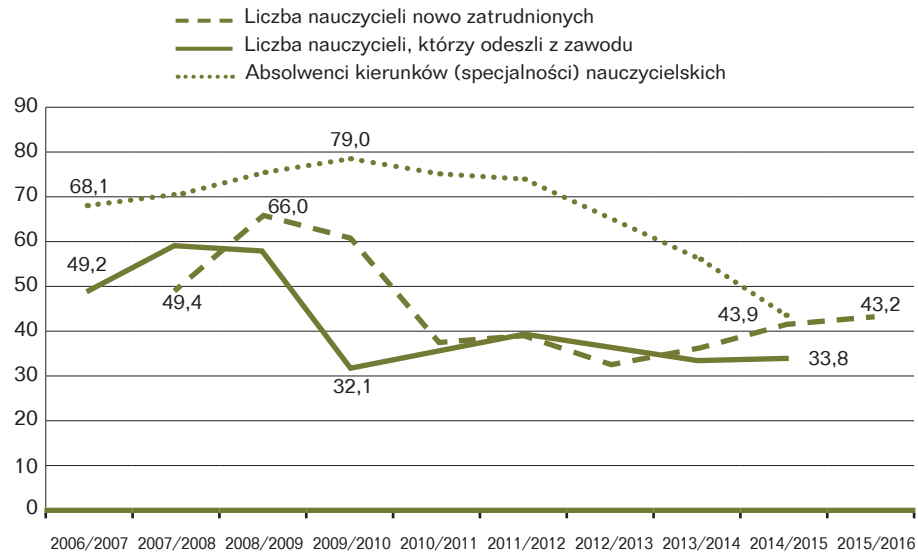
[3] Stan na 30 września 2017 r.

[4] Kursy te obarczone są ryzykiem – w Mazowieckim Samorządowym Centrum Doskonalenia Nauczycieli w Warszawie na kursy kwalifikacyjne dla czynnych zawodowo nauczycieli przyjmowano osoby niebędące nauczycielami. Dotyczyło to aż 36 (30%) spośród ogółem 119 osób, które ukończyły pięć spośród siedmiu kursów objętych kontrolą – Informacja o wynikach kontroli NIK *Organizacja i finansowanie kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli* (nr P/11/073).

[5] MNiSzW zastrzegł, że zestawienie uczelni uwzględnia tylko te kierunki studiów, które w Zintegrowanym Systemie Informacji o Nauce i Szkolnictwie Wyższym POL-on (stan na 17.5.2016) zostały przypisane przez uczelnie do grupy 01-*Kształcenie* według klasyfikacji ISCED-F 2013.

Ustalenia kontroli NIK

Rysunek 2. **Liczba osób, które w latach 2006/2007–2014/2015 uzyskały kwalifikacje do wykonywania zawodu, odeszły z zawodu oraz liczba nauczycieli stażystów (w tys.)**



Źródło: Dane Ministerstwa Edukacji Narodowej (według SIO stan na 30 września danego roku) oraz Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

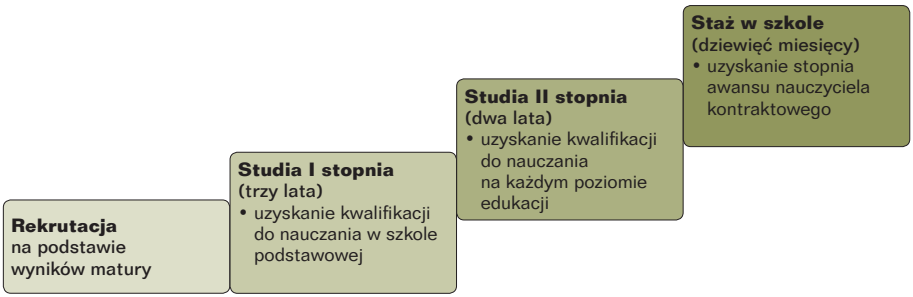
– ukończyło ponad 43 tys. kandydatów na nauczycieli, w tym 27,5 tys. w publicznych uczelniach.

W latach 2006/2007–2014/2015 kwalifikacje do wykonywania zawodu nauczyciela uzyskało 608 020 osób[6], z tego odpowiednio: 324 131 osób w publicznych i 247 758 w niepublicznych szkołach wyższych oraz 26 652 w publicznych i 9479 w niepublicznych zakładach kształcenia nauczycieli. W latach 2007/2008–2015/2016 zatrudniono 407 167 osób. Powyższa sytuacja świadczy o nadmiarze kandydatów, którzy mogli/mogą podjąć pracę nauczyciela, a tym samym o niepowiązaniu kształcenia z potrzebami rynku pracy.

Stopnie typowej ścieżki przygotowania do wykonywania zawodu nauczyciela przedstawiono na rysunku 3, s. 88.

[6] Powyższe dane są niekompletne. MEN nie gromadzi danych dotyczących liczby osób, które ukończyły kwalifikacyjne kursy pedagogiczne w placówkach doskonalenia nauczycieli. MNiSzW przekazało kompilację danych zamieszczonych w opracowaniach Głównego Urzędu Statystycznego *Szkoły wyższe i ich finanse* za poszczególne lata. Zgodnie z uwagą MNiSzW zestawienie obejmuje absolwentów, którzy ukończyli studia na kierunku przypisanym do grupy kształcenia „Kształcenie" według klasyfikacji ISCED-F 2013. Zastrzeżono, że nie oznacza to, iż każdy z tych absolwentów ukończył studia przygotowujące do wykonywania zwodu nauczyciela. Zestawienie nie zawiera także informacji o absolwentach, którzy uzyskali przygotowanie do tego zawodu w ramach studiów podyplomowych.

Rysunek 3. **Przygotowanie w szkole wyższej do wykonywania zawodu nauczyciela i adaptacja w szkole**



Źródło: Opracowanie własne.

Liczba nauczycieli ogółem zwiększyła się w latach 2006/2007–2017/2018 o 44,8 tys. osób (6,5%), pomimo znaczącego spadku liczby uczniów. Systematycznie rosła liczba nauczycieli dyplomowanych, którzy stanowią obecnie 52,2% ogółu nauczycieli (wraz z mianowanymi stanowią trzy czwarte kadry pedagogów – 74,1%). Liczba nauczycieli stażystów – adeptów w zawodzie utrzymywała się na poziomie około 5% ogółu. Powyższa sytuacja dowodzi, że przeważają nauczyciele o dłuższym stażu pracy, co przy ograniczonym dopływie młodych osób, w dalszej perspektywie może wpłynąć niekorzystnie na zastępowalność w zawodzie.

Kształcenie kandydatów na nauczycieli

Podstawowymi aktami regulującymi przygotowanie do wykonywania zawodu nauczyciela jest ustawa z 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym[7]; rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 17 stycznia 2012 r. w sprawie standardów kształcenia przygotowującego do wykonywania zawodu nauczyciela[8] i rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 3 października 2014 r. w sprawie warunków prowadzenia studiów na określonym kierunku i poziomie kształcenia[9]. Uczelnia, zgodnie z przysługującymi jej uprawnieniami, może prowadzić kształcenie na studiach I i II stopnia, jednolitych studiach magisterskich, a także na podyplomowych. Nauka odbywa się na kierunku studiów w sposób określony przez program kształcenia, zgodnie z założonymi efektami, do których są dostosowane programy oraz plany studiów.

Ustalono, że skontrolowane uniwersytety stworzyły studentom warunki

[7] Dz.U. z 2012 r. poz. 572, ze zm. – dalej „ustawa Psw".
[8] Dz.U. poz. 131 – dalej: „rozporządzenie w sprawie standardów kształcenia".
[9] Dz.U. z 2014 r. poz. 1370 – dalej: „rozporządzenie w sprawie warunków prowadzenia studiów". Poprzednio obowiązywało rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 5.10.2011 w sprawie warunków prowadzenia studiów na określonym kierunku i poziomie kształcenia (Dz.U. z 2014 r. poz. 131; uchylone 1.10.2014).

Ustalenia kontroli NIK

programowe i kadrowe, umożliwiające uzyskanie wiedzy teoretycznej niezbędnej do pracy w szkołach lub placówkach oświatowych. Jednakże 15 spośród 38 programów kształcenia zostało opracowanych i wdrożonych przez uczelnie[10] w roku akademickim 2012/2013 niezgodnie z obowiązującymi wymaganiami dotyczącymi struktury tych dokumentów. Uwzględniono w nich natomiast zakres treści kształcenia określony w rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 2 listopada 2011 r. w sprawie Krajowych Ram Kwalifikacji dla Szkolnictwa Wyższego[11] oraz wprowadzone w 2012 r. standardy kształcenia przygotowujące do wykonywania zawodu nauczyciela. Programy te (z wyjątkiem 15) zostały zrealizowane pod względem treści kształcenia i zaplanowanej liczby godzin zajęć. Uczelnie zapewniły również minimum kadrowe właściwe dla badanego poziomu i kierunku studiów, uwzględniając kryteria warunkujące zaliczenie nauczycieli akademickich do tego minimum oraz zachowując odpowiednią proporcję liczby nauczycieli do liczby studentów na danym kierunku studiów.

Istotną kwestią rzutującą na dopływ odpowiednich kandydatów do wykonywania tego zawodu pozostaje brak badań predyspozycji (zdolności) kandydatów na nauczycieli w procesie rekrutacji na studia (w postaci testów czy rozmowy kwalifikacyjnej) i systematycznej obserwacji ich postaw i osiągnięć w trakcie studiów.

Stosownie do art. 169 ust. 3 ustawy Psw podstawę przyjęcia na studia I stopnia lub jednolite studia magisterskie stanowią wyniki egzaminu maturalnego. Powyższe przepisy pozwalają uczelniom na dodatkowy sprawdzian predyspozycji na kierunku studiów o specjalności nauczycielskiej, nieweryfikowanych w trybie egzaminu maturalnego. Skontrolowane uczelnie nie korzystały jednak z takiej możliwości. Przyjmowały natomiast nawet tych absolwentów szkół średnich, którzy uzyskiwali najniższe wyniki na egzaminie maturalnym, tj. od 30 do 49 punktów procentowych na poziomie podstawowym. Osoby te stanowiły ponad 9% ogółu osób przyjętych na kierunki ze specjalnościami nauczycielskimi w latach akademickich 2012/2013–2015/2016, przy czym na Uniwersytet Wrocławski przyjęto aż 28% osób z takim wynikiem.

Wprowadzone w 2012 r. rozporządzenie w sprawie standardów kształcenia przygotowującego do wykonywania zawodu nauczyciela nie przyniosło zasadniczej zmiany jeśli chodzi o faktyczne wzmocnienie roli i znaczenia praktyk pedagogicznych, wyznaczając jedynie limit 150 godzin zajęć dla pierwszego stopnia kształcenia (studia licencjackie)[12]. Zajęcia te realizowane są zwykle na tym poziomie studiów w trakcie dwóch-trzech semestrów, począwszy od drugiego roku.

Wyniki kolejnych kontroli NIK wykazywały, że szkoły wyższe nie zapewniały

[10] Nie uwzględniono tu ośmiu spośród 10 badanych programów kształcenia opracowanych na Uniwersytecie Wrocławskim, który skorzystał z możliwości odroczenia wprowadzenia programów o zmienionej strukturze i treści.

[11] Dz.U. nr 253 poz. 1520.

[12] Na przykład 150 godzin zajęć praktycznych stanowiło na Uniwersytecie Gdańskim jedynie 7,4% ogólnej liczby godzin studiów pierwszego stopnia na kierunku „Matematyka". Nie oznacza to, że były to zajęcia prowadzone „przy tablicy".

właściwego przygotowania studentów do wykonywania zawodu nauczyciela w części dotyczącej praktyk pedagogicznych[13]. Opinie na temat marginalizowania znaczenia praktyk zawodowych zgłasza od lat środowisko naukowców[14]. Studenci uczestniczący w badaniu ankietowym NIK także dostrzegali konieczność rzetelnego przygotowania praktycznego[15]. Krytycznie wypowiadali się o wartości przygotowania praktycznego realizowanego już zgodnie z wymogami nowego rozporządzenia z 2012 r. w sprawie standardów kształcenia przygotowującego do wykonywania zawodu nauczyciela. Ich zastrzeżenia dotyczyły zwłaszcza wymiaru, treści i organizacji praktyk, roli opiekuna praktyki w szkole oraz braku kontroli uczelni nad ich przebiegiem. Akcentowali w szczególności swoje niedostateczne przygotowanie do pracy w zakresie psychologiczno-pedagogicznym (m.in. komunikacja z uczniami i rodzicami, diagnoza edukacyjna, radzenie sobie w trudnych sytuacjach).

Zdaniem prawie trzech czwartych badanych (71,6%) proces kształcenia przyszłych nauczycieli wymaga zmian, które powinny polegać (562 wskazań ogółem[16]) m.in. na: rozszerzeniu wymiaru zajęć praktycznych kosztem zajęć teoretycznych – 177 wskazań (31,5%); położeniu nacisku na praktyczne przygotowanie psychologiczno-pedagogiczne do pracy w szkole – 77 wskazań (13,7%); ukierunkowaniu programu studiów na uzyskanie praktycznych kompetencji – 162 wskazania (28,2%); wsparciu kształcenia przez praktyków zarówno w szkole, jak i na uczelni – 53 wskazania (9,4%).

Skontrolowane uczelnie wdrożyły co prawda wewnętrzny system zapewnienia jakości kształcenia, jednak brakowało usprawniania procesu kształcenia kandydatów na nauczycieli. Uczelnie nie podejmowały skutecznych działań służących doskonaleniu programów kształcenia, oprócz programu na kierunku „Historia" na Uniwersytecie Warszawskim (pogram studiów I stopnia od roku 2015/2016). Uczelnie nie wykorzystywały również wyników monitoringu karier zawodowych absolwentów kierunków, w ramach których prowadzono specjalności nauczycielskie, a także analiz rynku pracy do podejmowania decyzji o zwiększeniu lub zmniejszeniu naboru na powyższe kierunki studiów.

W skontrolowanych szkołach wyższych stwierdzono nieprawidłowości polegające na:
• niezaplanowaniu (i nierealizowaniu) na Uniwersytecie Gdańskim 30-godzinnej praktyki psychologiczno-pedagogicznej w dwóch programach na kierunku „Filologia polska" (wdrażanych w cyklu

[13] *Wychowanie fizyczne i sport w szkołach publicznych* (P/09/069); *Organizacja i finansowanie kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli* (P/11/073).
[14] B. Niemierko: *Coraz lepiej kształcimy nauczycieli*, „Nowa Szkoła" nr 1/2015; J. Grzesiak (red.): *Profesjonalne praktyki – profesjonalni nauczyciele. Wybrane konteksty praktyk pedagogicznych*, Konin 2010.
[15] W badaniu uczestniczyło 454 studentów kierunków (specjalności) pedagogicznych kończących studia pierwszego i drugiego stopnia w roku akademickim 2015/2016. Badania nie miały charakteru jakościowego, stąd jego wyniki służą ilustracji przedstawianych zagadnień.
[16] Pytanie o kafeterii otwartej, pozwalające na swobodną odpowiedź respondenta.

kształcenia 2012/2013–2014/2015 na studiach niestacjonarnych I stopnia oraz w cyklu 2012/2013–2013/2014 na studiach niestacjonarnych II stopnia);

• nieujęciu (i niezrealizowaniu) na Uniwersytecie Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy w dwóch programach kształcenia na kierunku „Edukacja wczesnoszkolna" (prowadzonych w cyklu kształcenia 2012/2013–2014/2015 na studiach stacjonarnych i niestacjonarnych I stopnia) treści nauczania w zakresie języka obcego nowożytnego[17];

• nieuwzględnieniu przez trzy uczelnie (Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, Uniwersytet Szczeciński i Uniwersytet Gdański) wymagań związanych z obowiązującą strukturą programu kształcenia przez nieujęcie w 12 z nich minimalnej liczby punktów ECTS, którą student musi uzyskać na zajęciach z wychowania fizycznego;

• wprowadzeniu na Uniwersytecie Wrocławskim programu dla kierunku „Matematyka" w trakcie cyklu kształcenia rozpoczętego w roku akademickim 2012/2013, co naruszało § 7 ust. 5 rozporządzenia w sprawie warunków prowadzenia studiów z 2011 r., stosownie do którego zmiany programów nie mogą być wprowadzane w czasie cyklu kształcenia.

W trakcie kontroli NIK zebrano całościową opinię 454 studentów kończących naukę w roku akademickim 2015/2016, dotyczącą wpływu stworzonych przez uczelnię warunków kształcenia (m.in. programu studiów, kadry akademickiej, praktyk zawodowych) na nabycie kompetencji (ogólnych efektów kształcenia) określonych w standardach kształcenia (rysunek 4, s. 92). Wyniki badania wskazują, że tylko nieco ponad jedna trzecia badanych czuje się przygotowana do „wejścia" w zawód nauczyciela. Natomiast jedna czwarta stwierdziła, że nabyła w stopniu „znikomym" i „niskim" praktyczne przygotowanie do realizowania zadań z tym związanych. Również podobna grupa uznała, że na poziomie „znikomym" i „niskim" poznała dydaktykę i metodykę działalności pedagogicznej popartej doświadczeniem w jej praktycznym wykorzystywaniu.

Jako powody wyboru kierunku kształcenia 33% respondentów wskazało, że przejawiało chęć zostania nauczycielem od najmłodszych lat. Jednak aż 26,6% ankietowanych podało, że nie dostało się na inny kierunek/specjalizację, nie miało innego pomysłu na studia, a te wydawały się najłatwiejsze i zapewniały możliwość znalezienia zatrudnienia.

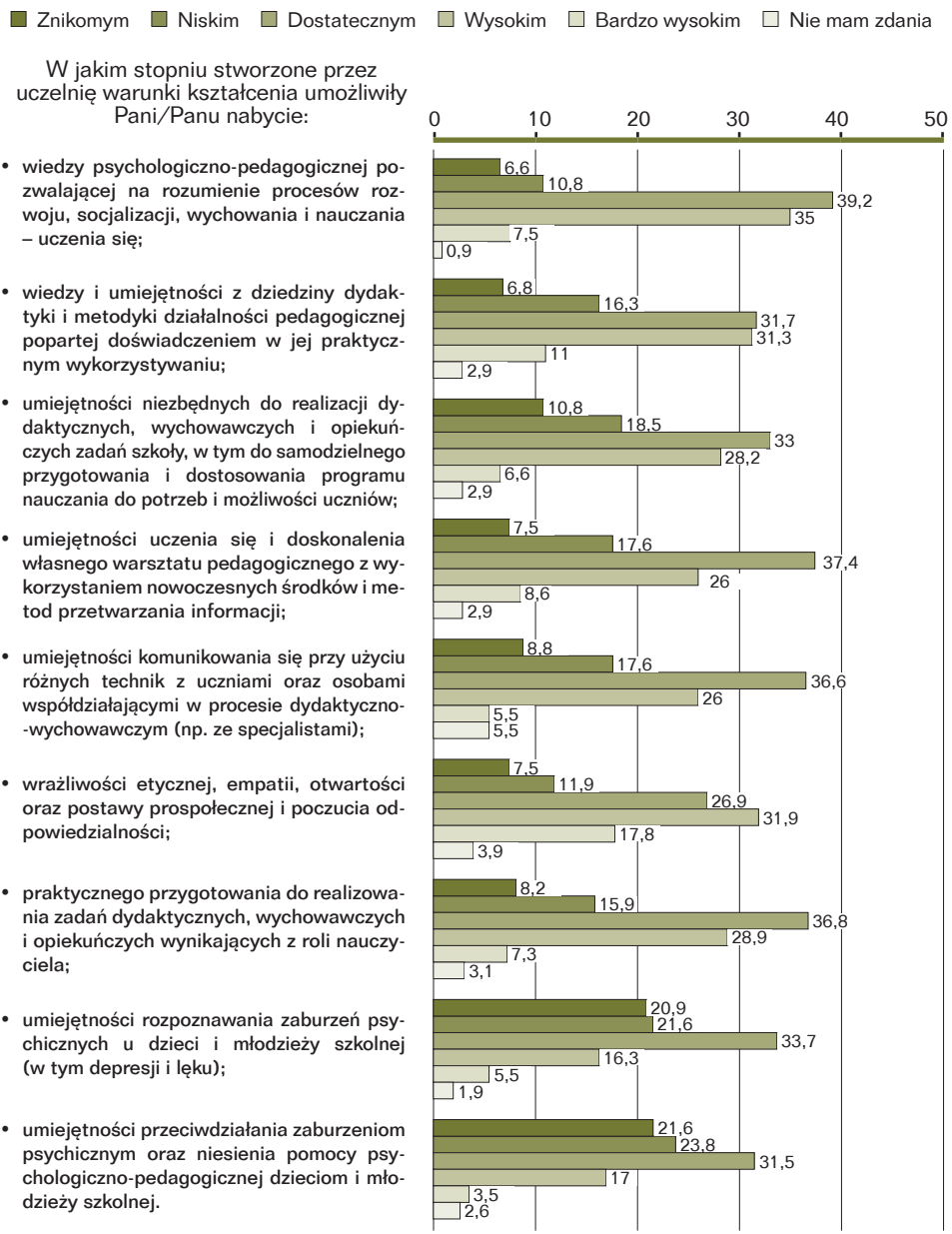
Adaptacja zawodowa nauczyciela w szkole

Proces adaptacji zawodowej nauczyciela w szkole realizowany jest w ramach systemu awansu zawodowego określonego w art. 9a-9i ustawy z 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela[18] oraz w przepisach rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej

[17] Określonych w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 27.8.2012 w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. poz. 977, ze zm.); dalej: „rozporządzenie w sprawie podstawy programowej".

[18] Dz.U. z 2016 r. poz. 1379, ze zm. – dalej: „ustawa Karta Nauczyciela".

Rysunek 4. **Wpływ warunków kształcenia zapewnionych przez uczelnię na osiągnięcia edukacyjne studentów przygotowujących się do wykonywania zawodu nauczyciela (w %)**



Źródło: Wyniki badania ankietowego NIK.

z 1 marca 2013 r. w sprawie uzyskiwania awansu zawodowego nauczycieli[19]. Osoba nieposiadająca stopnia awansu zawodowego w dniu nawiązania stosunku pracy w szkole uzyskuje stopień nauczyciela stażysty, przy czym rozpoczyna staż na stopień nauczyciela kontraktowego, który trwa 9 miesięcy. Dyrektor szkoły zapewnia takiej osobie warunki do jego realizacji i przydziela opiekuna spośród nauczycieli mianowanych lub dyplomowanych. W okresie stażu nauczyciel realizuje własny plan rozwoju zatwierdzony przez dyrektora, a po jego zakończeniu składa przełożonemu sprawozdanie z jego realizacji. Pisemną ocenę dorobku zawodowego nauczyciela stażysty ustala dyrektor po zapoznaniu się z projektem oceny opracowanym przez opiekuna stażu. Po uzyskaniu pozytywnej oceny dorobku nauczyciel kieruje do dyrektora wniosek w sprawie wszczęcia postępowania kwalifikacyjnego. Dyrektor powołuje komisję kwalifikacyjną, która przeprowadza postępowanie na stopień nauczyciela kontraktowego, w tym rozmowę kwalifikacyjną. Z przebiegu jej pracy sporządza się protokół zawierający m.in.: pytania zadane nauczycielowi, informację o udzielonych odpowiedziach i uzasadnienie rozstrzygnięcia komisji. Dyrektor nadaje nauczycielowi stażyście stopień nauczyciela kontraktowego w drodze decyzji administracyjnej.

Stwierdzono, że dyrektorzy skontrolowanych szkół zapewnili nauczycielom stażystom ubiegającym się o stopień awansu nauczyciela kontraktowego podstawowe, określone przepisami prawa, warunki do realizacji stażu, tj.: wyznaczyli opiekunów stażu, stworzyli odbywającemu go nauczycielowi możliwość obserwacji i prowadzenia zajęć edukacyjnych z udziałem opiekuna oraz umożliwili, tak jak innym nauczycielom, udział w posiedzeniach szkoleniowych rad pedagogicznych.

Ustalono, że tylko 30 (20%) spośród 151 opiekunów ukończyło formy doskonalenia z zakresu awansu zawodowego, w tym wypełniania zadań opiekuna stażu, z wyjątkiem trzech osób, były to wyłącznie kilkugodzinne szkolenia. Również 35 opiekunów stażu (tj. 23%) nie legitymowało się doświadczeniami oraz znaczącymi osiągnięciami zawodowymi uwzględniającymi cały okres pracy w szkole. Dodatek funkcyjny przyznany opiekunom stażu był bardzo zróżnicowany i mieścił się w przedziale od 30 zł do 163 zł miesięcznie, przy czym w większości szkół (11 spośród 20) wyniósł on zaledwie od 30 zł do 75 zł.

W tej sytuacji nie budzi zdziwienia, że plany rozwoju zawodowego nauczycieli stażystów, które powstały przy udziale opiekunów, nie przedstawiały większej wartości dla rozwoju ich kompetencji zawodowych. Miały one z reguły charakter ogólny, były schematyczne, niepowiązane z potrzebami szkoły, stanowiły najczęściej zbiór niespójnych zadań, w których nie można odnaleźć cech samodzielności i zastosowania jakichkolwiek własnych rozwiązań. Utrudniło to monitorowanie postępów uzyskiwanych przez stażystów, a także dokonanie oceny dorobku zawodowego.

[19] Dz.U. poz. 393 – dalej: „rozporządzenie w sprawie uzyskiwania awansu zawodowego".

Żaden z planów nie został sporządzony na podstawie wyników diagnozy wstępnej przeprowadzonej przez dyrektora i opiekuna stażu czy także na podstawie samooceny potrzeb stażysty, w szczególności jego silnych i słabych stron, oczekiwań i możliwości merytorycznych (dydaktyczno-metodycznych i radzenia sobie z problemami wychowawczymi) i związanych z rozwojem osobowościowym (postaw). W planach nie uwzględniano innych ważnych źródeł zapewniających jego trafność, takich jak plany i programy pracy szkół na dany rok szkolny, współpracę z innymi nauczycielami i innymi instytucjami oświatowymi, czy doskonalenia zgodnego z potrzebami placówki i nauczyciela. Celem głównym prawie wszystkich, tj. 156 planów rozwoju (89%) było uzyskanie stopnia awansu na nauczyciela kontraktowego, a nie pogłębianie umiejętności, co sprowadzało rozwój zawodowy do dopełniania formalności (w 11 planach w sześciu szkołach nie odnotowano żadnych celów tego procesu).

Stwierdzono, że 43 plany rozwoju (24,6%) były identyczne (14 planów w pięciu szkołach) lub w znacznej mierze podobne (29 planów w pięciu szkołach)

W ocenach dorobku zawodowego nauczycieli stażystów, podobnie jak w sprawozdaniach z realizacji planów rozwoju, opisywane były najczęściej ogólnikowo czynności nauczycieli wykonywane w okresie stażu czy też udział w bliżej nieokreślonych formach doskonalenia. W powyższym dokumencie dyrektorzy nie wykazywali, na czym konkretnie polegało spełnienie wymagań na stopień nauczyciela kontraktowego (przyrost osiągnięć – efekty rozwoju zawodowego), jakimi z założenia powinien wykazać się nauczyciel po zakończeniu stażu. Stwierdzono natomiast, że dyrektorzy nierzetelnie uzasadniali oceny dorobku nauczyciela stażysty – 33 oceny dorobku (27% ogółu) w sześciu szkołach były albo identyczne (20 ocen), albo też ich treść (13 ocen) była w przeważającej części jednakowa. Ponadto w 102 wypadkach (84%) uzasadnienia ocen nie wartościowały stopnia realizacji zadań ujętych w planie rozwoju.

W ocenie NIK komisja kwalifikacyjna przeprowadzająca postępowanie na stopień nauczyciela kontraktowego również nie spełniała swojej roli. Jako instytucja wewnątrzszkolna, nie może z założenia zapewnić obiektywizmu i porównywalności wyników z innymi komisjami na tym poziomie awansu. Jej skład (dyrektor, opiekun stażu, przewodniczący zespołu przedmiotowego lub wychowawczego, w ramach którego pracuje stażysta, albo inny nauczyciel – w wypadku niepowołania takiego zespołu) powoduje, że członkowie ci – zaangażowani w proces uzyskiwania awansu przez stażystę – pośrednio oceniają wykonaną przez siebie pracę. Brakowi obiektywizmu w ocenianiu osiągnięć stażysty sprzyja również ogólnikowość i niejasność (nieprecyzyjność, wieloznaczność) wymagań stawianych kandydatom na nauczyciela kontraktowego. Brakuje również wskaźników, na podstawie których komisja mogłaby wnioskować, że wymagania zostały spełnione[20]. Nie wprowadzono na

[20] Por. St. Sławiński: *Status zawodowy nauczyciela. Analiza prawna*, s. 55-56.

przykład kilku kryteriów oceny spełniania wymagań względem jakości wykonanych zadań, z których każde powinno być odrębnie oceniane. Zamiast tego obowiązujące przepisy pozwalają członkom komisji kwalifikacyjnej rozstrzygać postępowanie przez uznaniowe głosowanie. W rezultacie powyższego komisje, m.in. przyzwalają na uproszczenia, tolerują błędy merytoryczne i językowe w planach rozwoju i sprawozdaniach z ich realizacji oraz w ocenie dorobku zawodowego, zarówno nierzetelnie sporządzają protokoły z posiedzeń, jak i uzasadniają swoje rozstrzygnięcia.

Ponadto, brak zewnętrznego nadzoru nad ich pracą znacząco zmniejsza odpowiedzialność jej członków za podejmowane decyzje.

Komisje wydawały wyłącznie pozytywne rozstrzygnięcia (100% w skontrolowanych szkołach), które były wiążące dla dyrektora szkoły podejmującego decyzję o nadaniu stopnia nauczyciela kontraktowego, pod warunkiem niestwierdzenia przez niego naruszeń prawa w działaniach komisji.

Wszyscy nauczyciele stażyści (122), którzy zakończyli staż i złożyli wniosek o przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego, uzyskali status nauczyciela kontraktowego. Świadczy to o wysokiej łatwości (automatyzmie) dostępu do zawodu przy braku rzetelnej weryfikacji osiągnięć zawodowych w tej grupie nauczycieli[21].

Poniżej wskazano istotne nieprawidłowości związane z pracą komisji kwalifikacyjnej.

1. Nieprawidłowy skład komisji.

Skład 37 (30,3%) komisji powołanych w dziesięciu szkołach, spośród ogółem 122, był niezgodny z przepisami art. 9g ust. 1 KN. Dyrektorzy tych szkół: powoływali komisje w składzie dwuosobowym zamiast trzyosobowym; nie uwzględniano w ich składzie opiekuna nauczyciela stażysty i przewodniczących zespołów przedmiotowych (zespołu wychowawczego), mimo że funkcjonowały w danej szkole, w zamian powoływano wicedyrektorów szkół, nauczycieli dyplomowanych lub mianowanych, a nawet, w jednym przypadku, nauczyciela kontraktowego.

2. Niewłaściwy sposób przeprowadzania rozmowy kwalifikacyjnej.

Spośród ogółem 367 pytań zadanych przez członków 122 komisji, 43 (11,7%) z nich nie odnosiło się do wymagań na stopień nauczyciela kontraktowego określonych w § 6 ust. 2 pkt 1-4 rozporządzenia w sprawie uzyskiwania awansu zawodowego nauczycieli, w związku z § 12 ust. 1 tego rozporządzenia.

[21] Również w trakcie kontroli przeprowadzonej na przełomie lat 2007/2008 pn. *Funkcjonowanie systemu awansu zawodowego nauczycieli* (nr P/07/079) stwierdzono, że w skontrolowanych szkołach 100% nauczycieli stażystów uzyskało akceptację komisji kwalifikacyjnej, w wyniku czego dyrektorzy wydali 249 pozytywnych decyzji w sprawie nadania stopnia nauczyciela kontraktowego. Por. *Rzecz o reformie edukacji* 1997–2001. Oficyna Wydawniczo-Poligraficzna „Adam", Warszawa 2001, s. 55; <www.solidarnosc.gda.pl/oswiata>. W publikacji tej zamieszczono interesującą wypowiedź podsekretarza stanu w MEN w latach 1997–2001, przewodniczącego Zespołu Koordynacyjnego ds. Reformy Edukacji, który przestrzegał, że (...) awans nie może być czymś formalnym, decyzją z tzw. automatu.

3. Brak informacji o udzielonych odpowiedziach.
Brak stosownej informacji stwierdzono w 111 protokołach (90,1%) w 18 szkołach, z tego: w pięciu wypadkach (4,1% w jednej szkole) nie zamieszczono informacji o udzielonych odpowiedziach, natomiast w 106 protokołach (82,8%) pojawiły się jedynie ogólnie sformułowane stwierdzenia o charakterze wartościującym treść wszystkich odpowiedzi udzielonych na pytania lub w ogóle niezwiązane z pytaniami. Tymczasem, na podstawie § 14 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia w sprawie uzyskiwania awansu nauczycieli, istnieje obowiązek zamieszczania w protokołach informacji o udzielonych przez nich odpowiedziach.
4. Brak uzasadnienia rozstrzygnięcia komisji.
Wystąpiło to w 106 protokołach (86,9%) w 17 szkołach, z tego w 19 protokołach (15,6%– w czterech szkołach) nie zawarto w ogóle uzasadnienia, natomiast w 87 protokołach (71,3%– w 13 szkołach) ograniczano je do jednozdaniowego stwierdzenia (lub równoważnika zdania), bez związku z istotą uzasadnienia. Uzasadnienia były nierzetelne, ponieważ nie odnosiły się do sposobu, stopnia i zakresu spełniania przez nauczyciela stażystę wymagań określonych w § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie uzyskiwania awansu nauczycieli. Konieczność uzasadnienia rozstrzygnięcia komisji, jako jednego z warunków wpływających na decyzję dyrektora o uzyskaniu przez nauczyciela stopnia awansu, wynika z §14 ust. 1 pkt 7 ww. rozporządzenia.

Za powyższe nieprawidłowości ponoszą odpowiedzialność dyrektorzy jako przewodniczący komisji kwalifikacyjnej. Niewłaściwy skład komisji oraz brak uzasadnienia rozstrzygnięcia, w wypadku odwołania się nauczyciela do właściwego organu sprawującego nadzór pedagogiczny, mógł stanowić formalną podstawę do unieważnienia wyników jej pracy.

Proces rozwoju zawodowego, sprowadzany w praktyce do rutynowego uzyskiwania stopnia awansu zawodowego nie został, w ramach sprawowanego przez dyrektorów szkół nadzoru pedagogicznego, poddany kontroli lub/i ewaluacji pod względem jego wartości dla nauczycieli i szkoły. Dyrektorzy szkół nie planowali i nie sprawowali, poza jednostkowymi przypadkami, udokumentowanego nadzoru nad wdrażaniem planu rozwoju przez nauczycieli stażystów ubiegających się o stopień nauczyciela kontraktowego. Jedyną techniką stosowaną przez dyrektorów, jednak bez zaprogramowanego związku z planami rozwoju, była obserwacja (hospitacja) prowadzonych przez nich zajęć edukacyjnych. Dyrektorzy w 11 wypadkach określili pisemnie zadania opiekuna stażu, niemniej, poza dwoma wyjątkami, nie nadzorowali ich realizacji w żadnej zaplanowanej formie, co spowodowało, że nie dysponowali informacjami o jakości wypełniania zadań.

Podsumowanie

Rozwój społeczno-ekonomiczny kraju jest powiązany z jakością i warunkami pracy nauczycieli, na co wskazują przykłady najbardziej rozwiniętych krajów należących do Organizacji Współpracy i Bezpieczeństwa w Europie (OECD), takich jak Finlandia czy Irlandia, w których do zawodu nauczyciela trafiają staranie wybrani kandydaci. Dlatego przyciąga on wyróżniających się absolwentów szkół

Ustalenia kontroli NIK

średnich. Najlepsze systemy edukacyjne wyróżnia, oprócz indywidualnego podejścia do ucznia, wysoka jakość kształcenia kandydatów na nauczycieli oraz dbałość o pozyskiwanie najlepszych spośród nich do pracy[22]. Tymczasem w Polsce nie monitoruje się i poddaje ewaluacji efektywności systemu ich kształcenia i awansu zawodowego.

1. Na stosunkowo niewielki prestiż zawodu nauczyciela w Polsce wpływa niska jakość kształcenia przygotowującego do jego wykonywania i formalistyczny system awansu[23]. Prestiż jest uzależniony od poziomu, jaki reprezentują kandydaci do zawodu, jednak na studia pedagogiczne w Polsce rekrutowani są absolwenci mający niskie wyniki z egzaminu maturalnego, nieposiadający odpowiednich kompetencji społecznych, a także predyspozycji do wykonywania tego zawodu. Jest to możliwe dlatego, że w przyjętym modelu kształcenia brakuje wymogów związanych z selekcją kandydatów. Co więcej, studia pedagogiczne postrzegane są w społecznym odbiorze jako łatwe. Nauczyciele w badaniach potwierdzają brak odpowiedniego praktycznego przygotowania do zawodu, szczególnie do pełnienia roli wychowawczej i kontaktów z rodzicami. Jest to wynikiem zdobywania na studiach głównie wiedzy teoretycznej i – w zbyt małym stopniu – rozwijania praktycznych umiejętności dydaktyczno-wychowawczych. Zdolności do pracy z uczniami nauczyciela stażysty rozpoczynającego pracę w szkole nie weryfikuje również system awansu zawodowego. Z uwagi na niskie i niedookreślone wymagania i wynikające z tego wyłącznie pozytywne rozstrzygnięcia w postępowaniach kwalifikacyjnych, nauczyciel stażysta ma prawie pewność dalszego zatrudnienia w danej szkole.

2. Model adaptacji zawodowej nowozatrudnionego nauczyciela, realizowany w ramach systemu awansu zawodowego, nie spełnia swej roli. Nie sprzyja koncentrowaniu się na predyspozycjach do wykonywania zawodu nauczyciela, rozwijaniu mocnych stron oraz niwelowaniu niedostatków wiedzy i umiejętności. Akcentuje natomiast kwestie proceduralne związane z uzyskaniem stopnia awansu zawodowego[24]. W okresie stażu nadzór dyrektora szkoły lub opiekuna stażu dotyczą głównie zagadnień merytorycznych i dydaktycznych, z pominięciem sfery rozwoju osobowości stażysty. Tymczasem nauczyciel odgrywa wiele ról, w tym również trudne i bardzo odpowiedzialne wychowawcze. Dotychczasowy dziewięciomiesięczny okres stażu jest zbyt krótki, aby ukształtować odpowiednie postawy oraz ugruntować kompetencje służące sprawnemu i efektywnemu wykonywaniu zawodu[25]. W powyższym kontekście wątpliwości

---

[22] McKinsey & Company: *Jak najlepiej doskonalone systemy szkolne na świecie stają się jeszcze lepsze*, wyd. polskie, CEO 2007.

[23] M. Smak, D. Walczak: *Pozycja społeczno-zawodowa nauczycieli. Raport z badania jakościowego.* Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2015.

[24] Por. uwagi do procedury uzyskiwania stopnia nauczyciela kontraktowego. A. Wiłkomirska, A.Zielińska: *Ocena systemu awansu zawodowego nauczycieli w Polsce. Studium empiryczne.* WUW, Warszawa 2013.

[25] Na potrzebę wydłużenia stażu zwracali uwagę eksperci – por. A. Wiłkomirska: *Ocena systemu kształcenia nauczycieli.* Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005. Jeden z nich stwierdził: *Oparta o indywidualny*

budzi również możliwość dokonania rzetelnej oceny jego dorobku zawodowego po tak krótkim stażu.

3. Zmiany wymaga również podejście do funkcji opiekuna stażu, która – z uwagi na minimalne wynagrodzenie – realizowana jest w większości wypadków wręcz społecznie przez wyznaczonych do tego zadania nauczycieli. Jedyne, wynikające z przepisów prawa, kryterium posiadania stopnia nauczyciela mianowanego lub dyplomowanego przy powoływaniu na funkcję opiekuna stażu jest wysoce niewystarczające.

W sytuacji stwierdzonego w trakcie kontroli braku profesjonalnego przygotowania do pełnienia tej funkcji, częstego braku dostatecznych osiągnięć zawodowych tych nauczycieli, a także najczęściej nikłego dodatkowego wynagrodzenia za realizację odpowiedzialnych zadań, stworzono ryzyko pozornego zaangażowania instytucji szkoły w adaptację nowych osób do zawodu nauczyciela.

Dodatek funkcyjny, z uwagi na niewielki ekwiwalent za zwiększony nakład pracy, stopień jej złożoności i zwiększony zakres odpowiedzialności, nie stanowi dostatecznego czynnika motywacyjnego dla nauczycieli opiekunów stażu. Zdecydowanie brakuje w systemie stanowiska nauczyciela mentora, który posiadając specjalistyczne przygotowanie mógłby profesjonalnie pokierować nabywaniem kompetencji w miejscu pracy, dbając o ścieżką kariery nowozatrudnionego nauczyciela stażysty.

4. Kształcenie przyszłych nauczycieli prowadzi wiele różnych instytucji: uniwersytety, politechniki, akademie: pedagogiczne, ekonomiczne, wychowania fizycznego, rolnicze, muzyczne, wyższe szkoły zawodowe i placówki doskonalenia nauczycieli.

Masowość rodzi jednak ryzyko niskiej jakości oraz ponoszenia, zwłaszcza przez instytucje publiczne, znacznych kosztów związanych z edukowaniem nadmiernej, nieproporcjonalnej do potrzeb liczby pedagogów, bez możliwości ich zatrudnienia w szkołach i placówkach oświatowych.

Warto zauważyć, że dane, którymi dysponują centralne władze oświatowe na temat prowadzonego kształcenia przygotowującego do wykonywania zawodu, są niekompletne, zarówno w odniesieniu do liczby uczelni (również kierunków i specjalności), jak też liczby osób, które uzyskały takie kwalifikacje. Brakuje również

---

tutoring powinna trwać półtora roku, dwa lata i polegać na stopniowym podejmowaniu coraz bardziej samodzielnych zadań, powinno się stażyście powierzyć do rozwiązania jakiś trudny, realny problem pedagogiczny...). Zrozumienie, uchwycenie zależności między działaniem czy też konkretnymi czynnościami nauczyciela a ich efektami to jeden z najtrudniejszych elementów tej pracy. Z wyjątkiem trzech krajów Unii Europejskiej nauczyciele muszą przejść okres próbny przed uzyskaniem stałego zatrudnienia. Trwa on w zależności od kraju od kilku miesięcy do czterech lat (przeciętnie ok. dwóch lat). Nauczyciele w okresie próbnym podlegają ocenie końcowej. W tym samym czasie odbywa się program wprowadzający, który może stanowić integralną część okresu próbnego (program taki jest stosowany w 17 krajach, przy czym jego długość waha się od kilku miesięcy do dwóch lat). Źródło: Komisja Europejska/EACEA/Eurydice, 2013. *Key Data on Teachers and School Leaders in Europe, (Kluczowe dane dotyczące nauczycieli i dyrektorów szkół w Europie) Raport Eurydice.* Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, dalej *Kluczowe dane dotyczące nauczycieli i dyrektorów szkół w Europie*.

informacji o liczbie absolwentów, którzy uzyskali przygotowanie do zawodu w ramach studiów podyplomowych. Również w ramach bazy danych SIO nie są gromadzone informacje dotyczące liczby osób, które ukończyły kwalifikacyjne kursy pedagogiczne w publicznych i niepublicznych placówkach doskonalenia nauczycieli i spełniają kryteria kwalifikacyjne[26]. Nie pozwala to na prowadzenie polityki na poziomie krajowym i/lub regionalnym, służącej przygotowaniu kadry nauczycielskiej w powiązaniu z potrzebami rynku pracy[27].

5. W ramach systemu przygotowania kadry do zawodu nauczyciela brakuje mechanizmów służących selekcji kandydatów do wykonywania tej pracy – począwszy od jednoznacznych kryteriów rekrutacyjnych na studia wyższe i monitorowanie przydatności do zawodu w trakcie studiów, po niespełniającą roli procedurę awansu, z czysto formalną rozmową kwalifikacyjną na stopień nauczyciela kontraktowego i egzaminem na stopień nauczyciela mianowanego włącznie. Potwierdzają to informacje uzyskane przez NIK od kuratorów oświaty, z których wynika, że w latach 2014–2016 spośród ogółem 39 696 nauczycieli stażystów, którzy przystąpili do rozmowy kwalifikacyjnej, zaledwie 82 osoby (tj. 0,2%) nie uzyskały stopnia nauczyciela kontraktowego[28].

Możliwość zdobycia kwalifikacji nauczycielskich jest powszechna i łatwa z uwagi na prowadzenie studiów pedagogicznych i podyplomowych przez większość uczelni oraz kursów kwalifikacyjnych przez placówki doskonalenia nauczycieli.

W powyższej sytuacji, wobec braku mechanizmów służących selekcji do zawodu, niezbędne wydaje się rozważenie uzyskiwania uprawnienia do wykonywania zawodu na podstawie zewnętrznego egzaminu państwowego, który w zobiektywizowany sposób sprawdzałby nabyte kompetencje.

---

[26] Kwestie powszechności kształcenia pedagogów w zbyt wielu instytucjach i niskiej jakości tego procesu, szerokiej dostępności do zawodu oraz braku danych o zakresie kształcenia przygotowującego do wykonywania zawodu nauczyciela od lat poruszali badacze, m.in.: A. Wiłkomirska: *Ocena kształcenia nauczycieli, op.cit.* (postulowano tu m.in. limitowanie liczby kandydatów na nauczycieli w zależności od potrzeb systemu oświaty. Ich nadmierna liczba znacznie przewyższa zapotrzebowanie, co w sytuacji niedofinansowania uczelni jest nieracjonalne i nieuzasadnione. Kształcenie pedagogów miałoby odbywać się wyłącznie na akredytowanych, renomowanych uniwersytetach i akademiach); *Raport o stanie edukacji 2010. Społeczeństwo w drodze do wiedzy*. Instytut Badań Edukacyjnych 2011. Według autorów tej ostatniej publikacji: *Dla systemu oświaty nauczyciel „istnieje" wraz z nawiązaniem stosunku pracy, a grupa posiadających formalne kwalifikacje do nauczania funkcjonująca poza systemem oświaty jest dla niego „niewidoczna"*.

[27] Oprócz Polski, Belgii (Wspólnota Niemieckojęzyczna), Danii, Cypru i Chorwacji, wszystkie kraje europejskie podjęły działania, mające na celu poprawę przewidywania i zaspokajania popytu na nauczycieli. W około połowie krajów stosuje się planowanie perspektywiczne (średnio- i długookresowe), aby utrzymać równowagę jeśli chodzi o potrzeby dotyczące kadry nauczycielskiej, por.: *Kluczowe dane dotyczące nauczycieli i dyrektorów szkół w Europie*.

[28] Podobnie przedstawia się sytuacja na wyższych stopniach awansu zawodowego. Dane przekazane NIK przez kuratorów oświaty wskazują, że 170 (0,4%) osób spośród 39 794 nauczycieli kontraktowych, którzy przystąpili do egzaminu, nie uzyskało stopnia nauczyciela mianowanego, Natomiast w wypadku ubiegania się o stopień nauczyciela dyplomowanego, stopnia tego nie otrzymało 335 (0,7%) osób spośród 47 222 przystępujących do rozmowy kwalifikacyjnej.

6. Najwyższa Izba Kontroli wnosiła do Ministra Edukacji Narodowej o wprowadzenie zmian legislacyjnych dotyczących: wydłużenia okresu stażu na stopień nauczyciela kontraktowego; określenia okresu pobierania dodatku funkcyjnego przyznanego opiekunowi nauczyciela stażysty; wskazania jednolitej w skali kraju minimalnej procentowej stawki dodatku funkcyjnego opiekuna nauczyciela stażysty; ustalenia dodatkowych wymagań, jakie powinien spełniać nauczyciel-opiekun[29], wprowadzenia egzaminu po odbyciu stażu uprawniającego do wykonywania zawodu nauczyciela, zamiast obowiązującej wewnątrzszkolnej rozmowy kwalifikacyjnej; doprecyzowania wymagań wobec ubiegającego się o stopień nauczyciela kontraktowego.

Wnioski skierowane do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego obejmowały:

- przeprowadzenie, wspólnie z Ministrem Edukacji Narodowej, całościowej oceny systemu kształcenia kadry nauczycielskiej[30];
- dokonanie zmian prawnych służących zwiększeniu wymiaru godzin zajęć praktycznych na studiach I stopnia;
- doprowadzenie do poszerzenia bazy danych gromadzonych w Zintegrowanym Systemie Informacji o Nauce i Szkolnictwie Wyższym POL-on w taki sposób, aby można było monitorować: liczbę uczelni publicznych i niepublicznych prowadzących kierunki oraz specjalności nauczycielskie, liczbę studentów na tych kierunkach (specjalnościach), liczbę osób, które uzyskują corocznie kwalifikacje do wykonywania zawodu nauczyciela, w tym w trybie studiów podyplomowych oraz pedagogicznego studium wydziałowego /międzywydziałowego[31].

Minister Edukacji Narodowej, m.in. w odpowiedzi na wyniki kontroli NIK, wprowadził (począwszy od 1 września 2018 r.[32]) zmiany w ustawie KN obejmujące np.:

- wydłużenie stażu na stopień nauczyciela kontraktowego z 9 miesięcy do 1 roku i 9 miesięcy;
- zastąpienie oceny dorobku zawodowego za okres stażu oceną pracy;
- zastąpienie rozmowy kwalifikacyjnej na stopień awansu nauczyciela kontraktowego egzaminem kwalifikacyjnym.

Powyższe zmiany nie rokują jednak większych nadziei na jakościową zmianę z uwagi na ich fasadowy charakter, m.in. egzamin kwalifikacyjny będzie miał *de facto* charakter wewnątrzszkolny, a nie

[29] Na przykład: publikacje o charakterze dydaktyczno-metodycznym, opieka nad laureatami i finalistami konkursów oraz olimpiad wojewódzkich i krajowych, osiąganie z kolejnymi rocznikami danego etapu edukacyjnego dodatnich wskaźników Edukacyjnej Wartości Dodanej, prowadzenie form doskonalenia w ramach współpracy z placówkami doskonalenia nauczycieli, wdrożenie innowacji pedagogicznych, wykonywanie funkcji: doradcy metodycznego, koordynatora doskonalenia wewnątrzszkolnego, (czynnego) egzaminatora, eksperta ds. awansu zawodowego.

[30] Ostatnie badanie tego typu odbyło się w 2004 r. na zlecenie ówczesnego Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu – por. A. Wiłkomirska: *Ocena kształcenia nauczycieli, op.cit.*

[31] *5. Moduł: Kierunki studiów i 6. Moduł: Studenci i absolwenci*.

[32] Zmiany wprowadzono na podstawie art. 76 ustawy z 27.10.2017 o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2203).

Ustalenia kontroli NIK

zewnętrzny i wobec podobnego składu komisji, jak w wypadku egzaminu na stopień nauczyciela mianowanego, nie będzie służył prowadzeniu selekcji. Co więcej, nie mają one charakteru kompleksowego, ponieważ nie są powiązane z usprawnieniami w kształceniu kandydatów na nauczycieli w ramach szkolnictwa wyższego, co w szczególności dotyczy: systemu rekrutacji, radykalnego ograniczenia liczby uczelni (wydziałów) kształcących kandydatów (takie studia powinny prowadzić najlepsze szkoły wyższe wyłaniane w drodze konkursu), ścisłego powiązania kształcenia z praktykami pedagogicznymi prowadzonymi wyłącznie w powołanych do tego celu i profesjonalnie przygotowanych szkołach ćwiczeń.

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

Słowa kluczowe: nauczyciel, szkoła wyższa, kształcenie kandydatów na nauczycieli, adaptacja zawodowa, system oświaty, system awansu zawodowego

Key words: teacher, higher education institution, educating of candidates, professional adaptation, educational system

POZOSTAŁE KONTROLE NIK

Budowa dróg krajowych

Najwyższa Izba Kontroli oceniła realizację Programu budowy dróg krajowych (PBDK) na lata 2011–2015. Badanie przeprowadzono w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa, w centrali Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad oraz w jej 4 oddziałach. Kontrolą objęto: opracowanie PBDK na wspomniany wyżej okres; przygotowanie inwestycji do realizacji; zabezpieczenie środków na wykonanie planowanych zadań; nadzór i realizację inwestycji drogowych w ramach Programu; rozliczanie finansowe poszczególnych zadań; efekty uzyskane w wyniku realizacji Programu.

Koncesje na poszukiwanie surowców naturalnych

Kontrola doraźna podjęta na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Jej celem podstawowym była ocena realizacji przez Ministra Środowiska zadań związanych z udzielaniem koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż miedzi i węglowodorów, w tym gazu łupkowego. Miedź jest powszechnie stosowana we wszystkich gałęziach gospodarki (m.in. infrastruktura, transport, budownictwo, maszyny, medycyna). Poszukiwanie i pozyskiwanie z własnych źródeł ropy naftowej, gazu ziemnego, w tym także gazu ze złóż niekonwencjonalnych ma natomiast kluczowe znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju. Badanie przeprowadzono w MŚ, objęło ono lata 2008–2016 dla koncesji dotyczących miedzi oraz węglowodorów (ropy naftowej i gazu ziemnego) ze złóż konwencjonalnych oraz lata 2013–2016 dla koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż gazu łupkowego.

Zarządzanie zielenią miejską

NIK zbadała zarządzanie zielenią w dziewięciu miastach: Warszawie, Łodzi, Piotrkowie Trybunalskim, Wrocławiu, Legnicy, Katowicach, Tarnowskich Górach, Krakowie i Nowym Sączu. Oceniono m.in. planowanie, kształtowanie i ochronę terenów zielonych przed zabudową, ich utrzymanie i rewitalizację, a także współpracę z mieszkańcami przy zarządzaniu tymi terenami. Skontrolowano 9 urzędów miast, 8 jednostek odpowiedzialnych za zarządzanie i utrzymanie zieleni. Badaniem objęto lata 2015–2017 (I kwartał).

Środowiskowe domy samopomocy

Środowiskowe domy samopomocy są ośrodkami wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Świadczą usługi w ramach indywidualnych lub zespołowych treningów samoobsługi i umiejętności społecznych, polegających na nauce, rozwijaniu lub podtrzymywaniu podstawowych umiejętności i funkcjonowania w życiu społecznym. Prowadzenie i rozwój sieci ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi jest zadaniem administracji rządowej zlecanym do realizacji gminie lub powiatowi i finansowanym z budżetu państwa. Izba sprawdziła, czy środowiskowe domy samopomocy w województwie warmińsko-mazurskim właściwie opiekowały się osobami z zaburzeniami psychicznymi oraz czy ich organizacja i funkcjonowanie były zgodne z obowiązującymi przepisami. Badanie, które dotyczyło lat 2014–2016, przeprowadzono w Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim w Olsztynie, w 10 jednostkach

samorządu terytorialnego oraz w 10 środowiskowych domach samopomocy.

Kształtowanie przestrzeni publicznej

Badanie, przeprowadzone z inicjatywy własnej NIK, dotyczyło realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) zadań z zakresu kształtowania krajobrazu i przestrzeni publicznej, zwłaszcza na terenie parków kulturowych. Sprawdzono m.in., czy JST prawidłowo wdrażały uchwały o ustanowieniu takich parków, czy wojewódzcy konserwatorzy zabytków skutecznie nadzorowali ten proces. Kontrolę przeprowadzono w urzędach miast: Warszawy, Wrocławia, Gdańska, Radomia, Sieradza, Zakopanego; Zarządzie Dróg Miejskich w Warszawie, Zarządzie Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu, Gdańskim Zarządzie Dróg i Zieleni, Miejskim Zarządzie Dróg i Komunikacji w Radomiu; w dwóch wojewódzkich urzędach ochrony zabytków: w Warszawie i Łodzi.

Młodzieżowe ośrodki wychowawcze

Rolą młodzieżowych ośrodków wychowawczych (MOW) jest stopniowe niwelowanie deficytów poznawczych i emocjonalnych, nauka właściwych relacji interpersonalnych oraz prawidłowego funkcjonowania w społeczeństwie. Cele te realizowane są przez: zintegrowaną działalność dydaktyczną, korekcyjno-wyrównawczą, opiekuńczą i terapeutyczną, przygotowanie do pracy zawodowej, odnalezienie się na rynku pracy, współpracę z rodzicami oraz z organizacjami i stowarzyszeniami społecznymi działającymi na rzecz dzieci, młodzieży i rodziny. Izba zbadała, czy ośrodki: były przygotowane do realizacji zadań; dbały o bezpieczeństwo i poszanowanie godności osobistej wychowanków; skutecznie realizowały zadania resocjalizacyjne; monitorowały proces resocjalizacji. Badaniem, które dotyczyło lat 2012–2016, objęto 14 publicznych MOW z województw: lubelskiego, mazowieckiego, opolskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego oraz jedno starostwo powiatowe.

Niepełnosprawni uczniowie

Analizie poddano organizację przez przedszkola i szkoły kształcenia specjalnego niepełnosprawnych uczniów. Oceniono m.in. formę i sposoby wsparcia; nadzór, monitorowanie i ewaluację procesu nauczania uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi; warunki organizacyjne i finansowe do realizacji tego typu kształcenia. Kontrolę, która dotyczyła okresu od 1 września 2014 r. do 10 lipca 2017 r., przeprowadzono w 28 szkołach i przedszkolach.

Udzielanie pomocy konsularnej

Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła realizację zadań służb konsularnych w krajach o wysokim wskaźniku emigracji ekonomicznej obywateli polskich. Założono, że wartością dodaną kontroli będzie wskazanie ewentualnych wad obowiązujących procedur oraz wskazanie przykładów dobrych praktyk, które warto upowszechnić. Cele szczegółowe badania obejmowały ocenę: warunków organizacyjno-prawnych dotyczących realizacji zadań związanych z udzielaniem pomocy konsularnej, w tym wykorzystania systemu Odyseusz; skuteczności udzielania pożyczki finansowej w ramach pomocy oraz zapewnienia jej zwrotu; udzielania innych, niż finansowa, form pomocy konsularnej oraz ich efektów; rozpatrywaniem skarg związanych z działalnością konsulatu, w tym finansowej. Kontrolę

przeprowadzono w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, Ambasadach Rzeczypospolitej Polskiej w Hadze i w Oslo oraz Konsulatach Generalnych RP w Edynburgu i Mediolanie. Badanie dotyczyło okresu od 1 stycznia 2015 r. do 9 grudnia 2016 r.

Gospodarowanie odpadami

Przedmiotem kontroli było funkcjonowanie Związku Międzygminnego „Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej" (ZM GOAP). Zbadano sposób tworzenia systemu gospodarowania odpadami komunalnymi umożliwiającego selektywne ich zbieranie i osiągnięcie odpowiedniego poziomu recyklingu, jak też prawidłowość wyboru podmiotów odbierających odpady komunalne i nadzór nad nimi. Oceniono również sposób wypełnienia przez Poznań zobowiązania wobec ZM GOAP, dotyczącego zapewnienia możliwości termicznego przekształcania strumienia odpadów komunalnych wytwarzanych przez mieszkańców gmin należących do Związku. Kontrola została przeprowadzona w dwóch podmiotach: ZM GOAP oraz Urzędzie Miasta Poznania i obejmowała okres od 1 stycznia 2012 r. do 21 kwietnia 2017 r.

Jakość wody w rzekach

Kontrola działań Inspekcji Ochrony Środowiska (IOŚ) na rzecz poprawy jakości wód w rzekach została przeprowadzona z inicjatywy NIK. Stanowi kontynuację działań podejmowanych przez Izbę, mających służyć ocenie stopnia wypełnienia przez Polskę przyjętych zobowiązań w obszarze ochrony środowiska. Do podjęcia kontroli przyczyniły się informacje o utrzymującym się złym stanie wód oraz braku możliwości prawnych dokonywania przez organy IOŚ oceny jakości ścieków odprowadzanych z oczyszczalni. Badaniami objęto Ministerstwo Środowiska, Główny Inspektorat Ochrony Środowiska oraz dziewięć inspektoratów wojewódzkich ochrony środowiska. Analizowano działania podejmowane przez sprawdzane jednostki od 1 stycznia 2013 r. do 27 marca 2017 r.

System informacyjny e-zdrowie

Podlaski System Informacyjny e-Zdrowie stworzono dla trzech grup beneficjentów: pacjentów, podmiotów leczniczych i ich personelu oraz organów założycielskich szpitali z województwa podlaskiego. NIK sprawdziła, czy system przyniósł korzyści tym grupom, czy został skutecznie wdrożony i czy podmioty państwowe oraz samorządowe prawidłowo realizowały zobowiązania dotyczące tworzenia i realizacji tego projektu. Czynności kontrolne przeprowadzono w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego, 10 podmiotach leczniczych (z 26 tworzących system) oraz w 5 starostwach powiatowych (z 10 objętych systemem): w Augustowie, Sejnach, Siemiatyczach, Sokółce i Wysokiem Mazowieckiem. Badany okres dotyczył lat 2011–2017.

Wykorzystanie środków unijnych

Polska w umowie partnerstwa na lata 2014–2020 zobowiązała się do aktywnego udziału w osiąganiu 11 celów polityki spójności. Odbywa się to dzięki osiąganiu celów osi priorytetowych pogrupowanych w programy operacyjne zarządzane bądź przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego (programy krajowe), bądź zarządy województw (programy regionalne). NIK zbadała, czy prawidłowo i skutecznie wdrożono kompleksowy system zarządzania celami finansowo-rzeczowymi oraz system oceny realizacji tych

celów, tak aby zminimalizować ryzyko bezzwrotnej utraty części środków z programów operacyjnych na lata 2014–2020. Skontrolowano Ministerstwo Rozwoju, wykonujące zadania instytucji zarządzającej krajowymi programami operacyjnymi i koordynującej umowę partnerstwa oraz urzędy marszałkowskie wszystkich województw, wykonujące zadania instytucji zarządzających regionalnymi programami operacyjnymi. Badaniem objęto okres od 1 stycznia 2014 r. do 31 sierpnia 2017 r.

Ochrona przeciwpowodziowa

Najwyższa Izba Kontroli już po raz dziewiąty skontrolowała rozpoczęty w 2007 roku Projekt ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry (Projekt OPDO), a po raz pierwszy kontrolą objęła Projekt ochrony przeciwpowodziowej dorzecza Odry i Wisły (Projekt OPDOW), na którego realizację uruchomiono środki w 2016 r. Szacowana wartość obu przedsięwzięć to blisko 2 mld euro, a ich realizacja ma poprawić zabezpieczenie przeciwpowodziowe dla mieszkańców ośmiu województw. Kontrolerzy sprawdzili, czy projekty są realizowane przez jednostki sektora finansów publicznych rzetelnie, zgodnie z przepisami prawa i zasadami należytego zarządzania finansami. Badanie, które objęło cały rok 2016, przeprowadzono w Biurze Koordynacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry i Wisły we Wrocławiu, Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej we Wrocławiu, Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej w Gliwicach, Dolnośląskim Zarządzie Melioracji i Urządzeń Wodnych we Wrocławiu.

Tereny pogórnicze

Izba oceniła rekultywację i zagospodarowanie terenów pogórniczych byłego wyrobiska Piaseczno – Kopalni Siarki Machów SA. Kontrolę, która dotyczyła lat 2010–2016, przeprowadzono w: Kopalni Siarki Machów SA (będącej obecnie w likwidacji), Urzędzie Miasta Tarnobrzeg, Ministerstwie Energii, Ministerstwie Skarbu Państwa, Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Agencji Rozwoju Przemysłu (Oddział w Katowicach), Okręgowym Urzędzie Górniczym w Kielcach, Świętokrzyskim Zarządzie Melioracji i Urządzeń Wodnych w Kielcach, Starostwie Powiatowym w Sandomierzu, Urzędach Gminy w Łoniowie i Koprzywnicy.

Afrykański pomór świń

Afrykański pomór świń (ASF) jest zakaźną i śmiertelną chorobą świń domowych oraz dzików. Choroba przenoszona jest przez kontakt bezpośredni zwierząt, ale także przez podanie skażonych pasz. Źródłem zakażenia mogą być także zwierzęta domowe mające kontakt z padłymi świniami lub dzikami. W kwietniu 2015 r. wprowadzono program bioasekuracji, aby zapobiec rozprzestrzenianiu się wirusa ASF u świń utrzymywanych w gospodarstwach położonych na wyznaczonym obszarze. NIK oceniła skuteczność tego programu, sposób jego prowadzenia oraz finansowania. Kontrolę zorganizowano w: Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Głównym Inspektoracie Weterynarii, Wojewódzkim Inspektoracie Weterynarii w Białymstoku, 5 powiatowych inspektoratach weterynarii i 5 biurach powiatowych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Badanie dotyczyło okresu od 28 kwietnia 2015 r. do 30 czerwca 2017 r.

(red.)

„Informacje o wynikach kontroli", przekazane do publikacji w grudniu 2017 r. i styczniu 2018 r., <www.nik.gov.pl>.

Państwo i społeczeństwo

Metody zapobiegania kryzysom finansowym

Rozwój nadzoru makroostrożnościowego

W ostatnich dekadach zainteresowanie ekonomistów polityką makroostrożnościową stale rośnie. Ma na to wpływ przede wszystkim postępująca globalizacja i związane z nią ryzyko systemowe, któremu towarzyszy tzw. efekt zarażania kryzysem. Dbałość o stabilność finansową staje się coraz bardziej istotna również ze względu na wysoki udział aktywów sektora finansowego w PKB wysoko rozwiniętych krajów. Artykuł przybliża okoliczności powstania nadzoru makroostrożnościowego, jego cele oraz najważniejsze instrumenty. Przedstawia też przykłady ich zastosowania w Polsce.

KAMIL MOSER

Wprowadzenie

Kolejne międzynarodowe kryzysy finansowe, zwłaszcza światowy na rynku kredytów *subprime* (wysokiego ryzyka), który rozpoczął się w 2007 r., wskazywały na konieczność wprowadzenia rozwiązań, stanowiących uzupełnienie sfery oddziaływania państwa na rynek finansowy pomiędzy tradycyjną polityką makroekonomiczną (fiskalną i pieniężną), a nadzorem

mikroostrożnościowym. Takim rozwiązaniem ma być właśnie polityka makroostrożnościowa, której instrumenty stosowane są w wielu krajach na świecie, w tym w Polsce.

Opracowana przez Radę Stabilności Finansowej, Międzynarodowy Fundusz Walutowy oraz Bank Rozrachunków Międzynarodowych wspólna definicja określa nadzór makroostrożnościowy jako działanie polegające na wykorzystaniu narzędzi nadzorczych w celu ograniczenia ryzyka systemowego[1]. Rozumie się przez nie ryzyko wystąpienia tzw. silnego zdarzenia systemowego, prowadzącego do upadku instytucji finansowych, będących w dobrej kondycji przed wystąpieniem tego zdarzenia lub problemów na rynkach, które funkcjonowały wcześniej poprawnie. Przyczyną wystąpienia silnego zdarzenia systemowego w szerokim ujęciu mogą być strukturalne problemy kilku instytucji finansowych. W ujęciu wąskim, może być wywołane przez problemy jednego z uczestników systemu finansowego. Kluczowym pojęciem w wypadku wąskiego ujęcia jest systemowo ważna instytucja finansowa, która w dużej mierze przyczynia się do rozprzestrzeniania kryzysu. Niekoniecznie musi być utożsamiana z instytucją zbyt dużą by upaść (*too big to fail*) a jej systemowe znaczenie powinno być rozpatrywane m.in. w kategoriach powiązania z innymi podmiotami rynku finansowego lub działalności transgranicznej[2].

Początki polityki makroostrożnościowej

Problemy relatywnie niewielkiego niemieckiego banku Herstatt Bank były jedną z ważniejszych przyczyn międzynarodowego kryzysu bankowego w 1974 r. W związku z intensywnym handlem walutami, bank był silnie powiązany z innymi instytucjami finansowymi na świecie a jego upadek spowodował szok na giełdzie w Nowym Jorku, głównie z powodu nierozliczenia się przed upadkiem[3] tego podmiotu z transakcji walutowych. Dla przykładu, amerykański Chase Manhattan Bank posiadał nieuregulowane należności walutowe od Herstatt Bank w kwocie około 620 mln dolarów, a Morgan Guaranty – około 13 mln dolarów[4].

Upadek Herstatt skłaniał do refleksji dotyczących stworzenia ponadnarodowych regulacji, których celem byłoby zwiększenie bezpieczeństwa instytucji finansowych w wypadku nieoczekiwanego szoku na rynkach międzynarodowych. Odpowiedzią na tę potrzebę było powstanie pod koniec 1974 r. Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego (*Basel Committee on Banking Supervision*, dalej: BCBS),

---

1 *Elements of Effective Macroprudential Policies. Lessons from International Experience*, IMF-FSB-BIS, s. 4.

2 O. de Bandt, P. Hartmann:*Systemic risk: A Survey, ECB Working Paper*, Nr 35, Europejski Bank Centralny 2000 r., s. 11-12.

3 Szerzej o „ryzyku Herstatt": C. J. Lenczewski Martins: *Wybrane zagadnienia dotyczące ryzyka rozliczeniowego podmiotów bankowych z wyszczególnieniem ryzyka Herstatt* [w:] Zeszyt Naukowy 103 Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2010 r.

4 E. Mourlon-Druol: *Trust is good, control is better: The 1974 Herstatt Bank Crisis and its Implications for International Regulatory Reform*, Wydawnictwo Routledge 2015 r., s. 17.

utworzonego przy Banku Rozrachunków Międzynarodowych przez prezesów banków centralnych Grupy G10[5]. BCBS nie jest *stricte* instytucją nadzorczą, lecz jego rekomendacje oraz wytyczne stanowią w wielu krajach podstawę do tworzenia aktów prawnych dotyczących nadzoru nad sektorem finansowym. Według niektórych autorów pierwsze wzmianki na temat nadzoru makroostrożnościowego można odnaleźć właśnie w niepublikowanych protokołach z posiedzeń BCBS pod koniec lat siedemdziesiątych[6]. Pomimo tego, pierwsza umowa kapitałowa BCBS (Bazylea I) opracowana w 1988 r. koncentrowała się na zagadnieniu adekwatności kapitałowej pojedynczych instytucji finansowych i nie odnosiła się wprost do ryzyka systemowego[7].

Od czasu powstania BCBS termin „nadzór makroostrożnościowy" pojawiał się coraz częściej w publikacjach dotyczących stabilności sektora finansowego, zwłaszcza po powstaniu Forum Stabilności Finansowej (Financial Stability Forum, dalej: FSF) w 1999 r. oraz publikacji Andrew Crocketta pt. „Marrying the micro- and macro prudential dimensions of financial stability" z 2000 r. Wpływ na wzrost zainteresowania tym zagadnieniem mogły mieć takie zdarzenia, jak m.in. kryzys azjatycki, który wybuchł w Indonezji jesienią 1997 r.[8], a także upadek funduszu Long-Term Capital Managment w 1998 r.[9] Kryzysy te związane były w dużej mierze z tzw. pokusą nadużycia (*moral hazard*) i po raz kolejny przypomniały o ryzyku systemowym.

Andrew Crockett pisał w „Marrying…", że różnice pomiędzy polityką mikro- a makroostrożnościową widoczne są w aspekcie ich celów oraz rezultatów ekonomicznych.

---

[5] Patrz: B. Quillin: *International Financial Co-Operation: Political Economics of Compliance with the 1988 Basel Accord,* Wydawnictwo Routledge, Nowy Jork 2008 r.

[6] G. Galanti i R. Moessner: *Macroprudential policy – a literature review* [w:] „BIS Working Papers" nr 337, Bazylea 2011 r., s. 4; P. Clement: *The term "macroprudential": origins and evolution* [w:] „BIS Quarterly Review", Bazylea 2010 r., s. 59-60.

[7] Zawarty w Bazylei I wymóg dotyczący adekwatności kapitałowej stanowił, że banki powinny utrzymywać fundusze własne na poziomie nie mniejszym niż 8% aktywów ważonych współczynnikami odzwierciadlającymi ryzyko kredytowe.

[8] Spadek cen ropy naftowej na rynkach światowych dla krajów w znacznym stopniu uzależnionych od eksportu tego surowca oznaczał konieczność dynamicznej liberalizacji gospodarki w celu uniezależnienia się od sektora paliwowego. Władze w Indonezji i innych wschodnioazjatyckich krajach wprowadziły wiele reform, które liberalizowały zarówno handel, jak sektor finansowy dla ułatwienia napływu kapitału zagranicznego. Przedsiębiorstwa w tych krajach zachęcone dostępnością kredytu, finansowały swoją działalność za pomocą krótkoterminowych pożyczek z zagranicy, których pośrednikiem był krajowy sektor bankowy. Nagłe wycofanie kapitału przez zagranicznych inwestorów rozpoczęło kryzys w sektorze bankowym oraz w gospodarce realnej w tych krajach. Szerzej patrz: E. Kupiecka: *Kryzys finansowy w Indonezji w latach 1997–1988* [w:] „Materiały i Studia NBP", zeszyt nr 167, Warszawa 2003 r.

[9] Działalność Long-Term Capital Managment (dalej: LTCM) bazowała na wykorzystywaniu różnic w cenach bardzo podobnych aktywów, m.in. obligacji wyemitowanych jako ostatnie oraz obligacji wyemitowanych wcześniej (on-the-run oraz off-the-run). Roczna stopa zysku netto LTCM, który powstał w 1994 r. sięgała około 40% w dwóch kolejnych latach po założeniu oraz około 20% w 1997 r. Fundusz upadł w 1998 r., m.in. z powodu kryzysu finansowego w Rosji w 1998 r. Szerzej patrz: P. Jorion: *Risk Managment Lessons from Long-Term Capital Management* [w:] „European Financial Management" nr 6, Wydawnictwo John Wiley & Sons, 2000 r.

Cel polityki makroostrożnościowej może być zdefiniowany jako ograniczanie kosztów dla gospodarki wynikających zwłaszcza z tych kryzysów finansowych, które są następstwem pokusy nadużycia. Celem nadzoru mikroostrożnościowego jest z kolei minimalizacja ryzyka upadku pojedynczej instytucji finansowej[10].

Stabilność finansowa w podejściu mikroostrożnościowym jest zapewniona w sytuacji gdy każda instytucja finansowa znajduje się w dobrej kondycji. W podejściu makroostrożnościowym oznacza ona zdolność całego systemu finansowego do pozostania odpornym na kryzys finansowy. Podsumowanie głównych różnic pomiędzy polityką makro- i mikroostrożnościową przedstawia tabela 1, s. 111.

Trwająca na przełomie XX–XXI wieku debata na temat nadzoru makroostrożnościowego i odporności sektora finansowego na ryzyko systemowe nie przełożyła się na zapisy „Nowej umowy kapitałowej" (dalej: NUK lub Bazylea II), opublikowanej przez BCBS w czerwcu 2004 r. Celem NUK było przede wszystkim wyeliminowanie wad Bazylei I w zakresie nieprawidłowego odniesienia wymogów kapitałowych do aktywów o odmiennym poziomie ryzyka kredytowego[11].

Wdrożenie instrumentów makroostrożnościowych

Kryzys na rynku nieruchomości w Stanach Zjednoczonych i związany z nim ogólnoświatowy kryzys finansowy, który rozpoczął się w 2007 r., przyspieszyły wdrażanie rozwiązań makroostrożnościowych. Załamanie na rynku nieruchomości związane było z udzielaniem przez banki kredytów wysokiego ryzyka. W celu dywersyfikacji ryzyka, wierzytelności hipoteczne łączone były w pakiety hipotecznych listów zastawnych MBS (*mortgage backed securities*), a następnie grupowane w pakiety CDO (*collateralised debt obligations*). W uproszczeniu, CDO były pakietami kilku klas aktywów zabezpieczonych portfelem kredytów. Banki sprzedawały te pakiety inwestorom. Skalę złożoności tych produktów obrazuje to, że na jeden MBS składać się mogło kilka tysięcy kredytów hipotecznych, natomiast jeden CDO tworzyć aż 150 MBS. Ze względu na stopień złożoności tych pakietów, prawidłowa ich wycena była znacznie utrudniona. Załamanie na amerykańskim rynku nieruchomości spowodowało znaczący spadek cen tych aktywów[12].

Instytucje finansowe posiadające MBS i CDO w bilansach poniosły straty na tyle

[10] A. Crockett: *Marrying the micro- and macro prudential dimensions of financial stability*, BIS, Bazylea 2000 r., s. 2-4.

[11] Zgodnie z metodyką Bazylei I kredyt udzielony przedsiębiorstwu posiadającemu rating na poziomie AAA był traktowany na równi z kredytem dla przedsiębiorstwa bez oceny ratingowej. Umożliwiało to bankom stosowanie tzw. arbitrażu regulacyjnego, czyli zastępowania bezpiecznych ekspozycji korporacyjnych ekspozycjami bardziej ryzykownymi spełniając mimo to nadzorcze wymogi kapitałowe. Ponadto, współczynniki ryzyka przypisywane aktywom ze względu na rodzaj kredytobiorcy lub emitenta papierów wartościowych nie miały w wielu wypadkach odzwierciedlenia we wskaźnikach ryzyka stosowanych przez inwestorów równych premii za ryzyko. Szerzej patrz: J. Tirole: *Zbilansować banki. Nauki z kryzysu finansowego*, Wydawnictwo Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, Warszawa 2016 r.

[12] J. Crotty: *Structural causes of the global financial crisis: a critical assessment of the „new financial architecture"* [w:] „Cambridge Journal of Economics" nr 33, Cambridge 2009 r., s. 566-567.

duże, że nie były w stanie same ich zaabsorbować. W związku z tym rządy w wielu krajach zostały zmuszone do ratowania tych instytucji przed upadkiem. Pomoc finansową od państwa otrzymały m.in. banki Goldman Sachs (13 mld dolarów) i Merill Lynch (7 mld dolarów). Dofinansowanie objęło również grupę ubezpieczeniową AIG, której amerykański rząd przekazał 180 mld dolarów. Pomoc miała na celu zagwarantowanie spłaty przez grupę zobowiązań wobec dużych instytucji finansowych (głównie amerykańskich) z tytułu tzw. CDS (*credit default swaps*), czyli kontraktów zabezpieczających przed niespłacaniem kredytu. Pokusa nadużycia doprowadziła w tym wypadku do konieczności wydatkowania znacznych kwot ze środków publicznych w celu stabilizacji systemu finansowego.

Ogólnoświatowy kryzys uwydatnił różnice pomiędzy nadzorem mikroostrożnościowym a makroostrożnościowym. Agencje ratingowe dawały wówczas rutynowo wysokie oceny instrumentom finansowym (takim jak CDO), co sprawiało, że ryzyko ponoszone przez poszczególne instytucje finansowe wydawało się ograniczone. Taka praktyka zwiększała jednak ryzyko dla całego systemu; po wybuchu kryzysu na rynku nieruchomości w USA, jego negatywne konsekwencje były w systemie tym bardziej odczuwane. Można było wówczas mówić o tzw. ryzyku ryzyka, czyli niewiedzy o tym, na czym polega ryzyko instrumentu finansowego[13]. W ujęciu mikroostrożnościowym problem nie był widoczny. W związku z koniecznością zwiększenia odporności sektora finansowego na podobne sytuacje w przyszłości i ograniczenia ich kosztów społecznych podjęto prace nad kolejnym, po Bazylei I i II, porozumieniem kapitałowym.

W grudniu 2010 r. BCBS opublikował trzecią umowę kapitałową (Bazylea III)[14]. Wprowadzała ona zmiany, m.in. dotyczące: wymogów kapitałowych, wskaźnika dźwigni, zwiększenia przejrzystości działalności banków, a także standardów płynności oraz mierników jej oceny[15]. Oprócz wzmocnienia wymogów w obszarze nadzoru mikroostrożnościowego, BCBS dostrzegł również potrzebę wprowadzenia do Bazylei III instrumentów nadzoru makroostrożnościowego, do których zaliczają się bufor zabezpieczający oraz bufor antycykliczny. Ponadto, w Bazylei III poruszona została kwestia globalnych instytucji o znaczeniu systemowym (*global systemically important financial institutions*, dalej: SIFI) i konieczność wypracowania wraz z Radą Stabilności Finansowej (*Financial Stability Board*, dalej: FSB)[16] metodologii identyfikacji tych instytucji. FSB zdefiniowało SIFI jako instytucje, których nieuporządkowana upadłość

[13] F. Fabozzi: *Rynki obligacji. Analiza i Strategie*, Wydawnictwo WIG PRESS, Warszawa 2000 r., s. 10.

[14] Nowe rozwiązania reformujące wymogi ostrożnościowe dla instytucji finansowych wprowadzane były przez BCBS już w roku poprzednim. Bazylea III poprawiona została w czerwcu 2011 r. Patrz: M. Marcinkowska: *Kręte ścieżki Bazylei… czyli standardy kapitałowe banków: wczoraj, dziś i jutro* [w:] „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska", t. 44, nr 2, Lublin 2010 r., s. 51-53.

[15] High-level summary of Basel III reforms, BIS, Bazylea 2017 r.

[16] FSB zostało utworzone w 2009 r. po szczycie państw G20 w Londynie jako następca FSF.

Tabela 1. **Różnice między polityką makroostrożnościową i mikroostrożnościową**

	Polityka makroostrożnościowa	Polityka mikroostrożnościowa
Ogólny cel	Ograniczenie ryzyka w systemie finansowym	Ograniczenie ryzyka w poszczególnych instytucjach finansowych
Pożądany rezultat	Minimalizacja kosztów dla gospodarki	Zabezpieczenie konsumenta (inwestora/deponenta) przed stratami
Model ryzyka	**(Częściowo) endogeniczny** ryzyko istnieje w systemie	**Egzogeniczny** ryzyko pochodzi z zewnątrz instytucji
Znaczenie korelacji pomiędzy ekspozycjami instytucji finansowych	**Duże znaczenie**	**Małe znaczenie**
Zastosowanie instrumentów nadzorczych	Zależne od czynników systemowych	Zależne od ryzyka w poszczególnych instytucjach finansowych

Źródło: Opracowanie na podstawie: C. Borio: *Towards a macroprudential framework for financial supervision and regulation*? [w:] „BIS Working Papers" nr 128, Bazylea 2003 r., s. 2.

może zagrozić stabilności całego systemu finansowego i zakłócić proces wzrostu gospodarczego[17].

Przeniesienie standardów zawartych w Bazylei III do prawa europejskiego zostało zrealizowane przez wprowadzenie pakietu regulacyjnego CRD IV[18] i CRR[19], opublikowanego w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 27 czerwca 2013 r. i obowiązującego od 1 stycznia 2014 r. Rozporządzenie CRR jest bezpośrednio stosowane we wszystkich krajach UE i nie może ulegać modyfikacjom, natomiast dyrektywa CRD IV wymaga transpozycji do krajowych przepisów, przy czym dopuszczalne jest w tym wypadku uwzględnienie specyfiki danego kraju, zachowując jednak podstawowe wymogi CRD IV.

W art. 92 rozporządzenia CRR, w nawiązaniu do przepisów Bazylei III, określono wymogi obowiązujące instytucje finansowe odnoszące się do funduszy własnych. Zgodnie z tym artykułem instytucje utrzymują:

[17] M. Kruszka, M. Mokrogulski: *Wymogi kapitałowe dla europejskich banków o znaczeniu systemowym* [w:] „Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula" nr 1(51), Warszawa 2017 r., s. 189.

[18] Dyrektywa w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE. (OJ L176, dalej: dyrektywa CRD IV).

[19] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych. (OJ L176, dalej: rozporządzenie CRR).

• współczynnik kapitału podstawowego Tier I na poziomie 4,5%[20];
• współczynnik kapitału Tier I na poziomie 6%;
• łączny współczynnik kapitałowy na poziomie 8%.

Kapitał Tier I składa się z kapitału podstawowego Tier 1 (Common Equity Tier 1, CET1) oraz kapitału dodatkowego Tier 1. Do CET1 zalicza się akcje zwykłe, zysk zatrzymany oraz tworzone rezerwy, natomiast kapitał dodatkowy Tier 1 obejmuje emitowane przez banki instrumenty dłużne, które są opłacone i nie posiadają określonej daty zwrotu oraz mogą podlegać wykupowi, ale co najmniej po upływie pięciu miesięcy[21].

Pakiet CRD IV i CRR zawiera również zestaw narzędzi polityki makroostrożnościowej, które mają umożliwić przeciwdziałanie ryzyku systemowemu[22]. W dyrektywie CRD IV określone zostały dodatkowe wymogi kapitałowe w postaci buforów: zabezpieczającego, antycyklicznego, globalnej instytucji o znaczeniu systemowym (GSII), innej instytucji o znaczeniu systemowym (OSII) oraz ryzyka systemowego.

Na przykładzie ustaleń Bazylei III, jak również w pakiecie regulacyjnym CRD IV i CRR można zauważyć, że polityka makroostrożnościowa w znacznej mierze czerpie z rozwiązań wykorzystywanych w nadzorze mikroostrożnościowym. Podstawową różnicą w zastosowaniu poszczególnych instrumentów jest odniesienie ich do całego sektora finansowego w związku z ryzykiem systemowym, nie zaś, jak w wypadku nadzoru mikroostrożnościowego, w sposób indywidualny, w zależności np.od ponoszonego przez bank ryzyka kredytowego.

Ze względu na rodzaj ryzyka systemowego, instrumenty polityki makroostrożnościowej dzielą się na dwie kategorie:
• instrumenty o charakterze antycyklicznym ograniczające ryzyko w wymiarze czasowym (instrumenty antycykliczne);
• instrumenty ograniczające ryzyko systemowe o charakterze strukturalnym (instrumenty strukturalne).

Do pierwszej kategorii zaliczyć można przede wszystkim instrumenty oddziałujące na płynność, antycykliczny bufor kapitałowy, makroostrożnościowy wskaźnik dźwigni czy limity dotyczące takich wskaźników jak: LTV (wielkość kredytu w odniesieniu do wartości zabezpieczenia), LTI (wielkość kredytu w odniesieniu do rocznego dochodu dyspozycyjnego kredytobiorcy) czy DTI (całkowity poziom zadłużenia kredytobiorcy w odniesieniu do rocznego dochodu dyspozycyjnego). Wykorzystanie instrumentów antycyklicznych i ich kalibracja zależy od fazy cyklu koniunkturalnego. Dla przykładu, obniżenie wskaźnika LTV oznaczać będzie konieczność większego udziału własnego

[20] Wymienione w art. 92 rozporządzenia CRR wartości współczynników odnoszą się do łącznej kwoty ekspozycji na ryzyko.
[21] K. Kochaniak: *Kapitał regulacyjny sektora bankowego w Polsce na tle rozwiązań Bazylei III* [w:] „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego" nr 11, Kraków 2011 r., s. 156-157.
[22] M. Brzozowski: *CRD IV, CRR – instrumenty makroostrożnościowe*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2014 r., s. 3-5.

kredytobiorcy w finansowaniu zakupu nieruchomości. W okresie boomu kredytowego takie rozwiązanie przyczyni się do obniżenia popytu na kredyt mieszkaniowy oraz poziomu zadłużenia w gospodarce. Ponadto, w okresie ożywienia i ekspansji kredytowej instrumenty te powinny pozwolić instytucjom finansowym na gromadzenie kapitału, który kompensowałby negatywne konsekwencje w fazie spadku i załamania kredytowego[23]. Celem tych instrumentów jest zatem ograniczenie skłonności sektora bankowego do wzmacniania fluktuacji gospodarczych.

Do kategorii makroostrożnościowych instrumentów strukturalnych należą te, których zadaniem jest wzmocnienie odporności systemu finansowego na zaburzenia o charakterze systemowym, m.in. przez ograniczenie wspólnej ekspozycji na ryzyko. Ponadto, zastosowanie tych instrumentów ma na celu ograniczenie efektu zarażania kryzysem uwzględniając wzajemne powiązania instytucji w systemie finansowym. Do instrumentów ograniczających ryzyko strukturalne zaliczyć można m.in. bufory GSII i OSII czy bufor ryzyka systemowego. Dla przykładu, dodatkowe wymogi (bufory) kapitałowe nałożone na instytucje finansowe w okresie handlu ryzykownymi instrumentami finansowymi sprawią, że będą one w stanie same zaabsorbować straty w wypadku wyprzedaży tych aktywów. Podsumowanie klasyfikacji instrumentów makroostrożnościowych zawiera tabela 2, s. 114.

Zastosowanie instrumentów polityki makroostrożnościowej w Polsce

Ustalenie ram prawnych prowadzenia polityki makroostrożnościowej w Polsce wynika z zalecenia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (*European Systemic Risk Board* dalej: ESRB) z 22 grudnia 2011 r. w sprawie mandatu makroostrożnościowego organów krajowych[24]. W tym dokumencie ESRB zaleciła państwom członkowskim Unii Europejskiej wskazanie w krajowych przepisach organu, któremu powierza się prowadzenie polityki makroostrożnościowej. Odpowiedzią było uchwalenie 5 sierpnia 2015 r. ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym[25] (dalej: ustawa o nadzorze makroostrożnościowym). Dokonano w niej również implementacji przepisów dyrektywy CRD IV.

Zgodnie z ustawą podmiotem odpowiedzialnym za zarządzanie kryzysowe oraz sprawowanie nadzoru makroostrożnościowego jest Komitet Stabilności Finansowej (dalej: KSF), którego członkami są Minister Finansów, Prezes Narodowego Banku Polskiego, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego oraz Prezes Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Organy te należą do sieci bezpieczeństwa finansowego w Polsce[26].

---

[23] A. Dobrzańska: *Polityka makroostrożnościowa banku centralnego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2016 r., s. 136.
[24] ERRS/2011/3.
[25] Dz.U. poz. 1513, ze zm.
[26] Szerzej o sieci bezpieczeństwa finansowego patrz: A. Alińska: *Sieć bezpieczeństwa finansowego jako element stabilności funkcjonowania sektora bankowego* [w:] „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace Szkoły Głównej Handlowej" nr 4 (2011/2012), Warszawa 2012 r.

Tabela 2. **Klasyfikacja instrumentów makroostrożnościowych**

Kategoria instrumentów		Rodzaj oddziaływania instrumentów makroostrożnościowych				
		Wymogi nakładane na kredytobiorcę, instrument finansowy lub aktywność instytucji finansowych	Wymogi nakładane na sektor finansowy	Wymogi kapitałowe	Opodatkowanie	Pozostałe
Instrumenty o charakterze antycyklicznym ograniczające ryzyko w wymiarze czasowym	Faza ekspansji kredytowej	Zmienne w czasie ograniczenia/limity/reguły dotyczące: • wskaźników DTI, LTI, LTV, • „strzyżenia" (*hair-cut*), • wzrostu akcji kredytowej	Wymogi dotyczące: • dopasowania struktury aktywów do pasywów, • rezerwy obowiązkowej	Antycykliczne wymogi kapitałowe, makroostrożnościowy wskaźnik dźwigni	Opodatkowanie poszczególnych aktywów i/lub pasywów	Zmiany m.in w zasadach wyceny aktywów, dyscyplinie rynkowej
	Wyprzedaż aktywów i załamanie kredytowe	Dostosowania dotyczące rezerw na straty kredytowe i zabezpieczeń kredytowych	Restrykcje dotyczące wskaźników płynności (m.in. NSFR, LCR)	Antycykliczne wymogi kapitałowe	Opodatkowanie (np. dotyczące zobowiązań niedepozytowych)	Standaryzacja produktów, tworzenie sieci bezpieczeństwa finansowego
Instrumenty ograniczające ryzyko systemowe o charakterze strukturalnym		Restrykcje uzależnione od rodzaju posiadanych przez instytucję aktywów	Limity specyficzne dla określonych rodzajów ekspozycji kredytowych	Domiary kapitałowe związane z ryzykiem systemowym (bufor ryzyka systemowego) Bufory dla SIFI	Opodatkowanie zależne od cech instytucji np. wielkości, profilu działalności itd.	Infrastruktura instytucjonalna (np. CCP), narzędzia *resolution*

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: S. Claessens i inni, Macro-Prudential Policies to Mitigate Financial System Vulnerabilities, „IMF Working Paper", Międzynarodowy Fundusz Walutowy 2014 r., tabela 1.

Do zadań KSF w zakresie nadzoru makroostrożnościowego, zgodnie z art. 5 wspomnianej ustawy, należy:
1. Stosowanie instrumentów makroostrożnościowych, w tym przedstawianie stanowisk oraz wydawanie rekomendacji;
2. Identyfikowanie instytucji finansowych stwarzających istotne ryzyko dla systemu finansowego;
3. Współpraca z ESRB, innymi organami Unii Europejskiej, organami nadzoru makroostrożnościowego z państw członkowskich lub państw trzecich, a także instytucjami międzynarodowymi;
4. Zapewnienie, pomiędzy członkami Komitetu, właściwego obiegu informacji służących realizacji jego zadań.

W zaleceniu ESRB podkreślano, że biorąc pod uwagę wiedzę ekspercką banków centralnych, to one powinny otrzymać wiodącą rolę w polityce makroostrożnościowej. Zgodnie z ustawą o nadzorze makroostrożnościowym, przewodniczącym KSF w formule makroostrożnościowej (dalej: KSF-M) jest prezes Narodowego Banku Polskiego, natomiast obsługę KSF-M zapewnia Narodowy Bank Polski. Podkreślenie wiodącej roli banku centralnego w polityce makroostrożnościowej, zgodnie z zaleceniem ESRB, miało być tym bardziej zasadne, jeśli jest on odpowiedzialny za nadzór mikroostrożnościowy. W związku z tym, że w Polsce nadzór nad instytucjami finansowymi sprawuje Komisja Nadzoru Finansowego (dalej: KNF), przejęła ona część zadań związanych z nadzorem makroostrożnościowym.

Podział wybranych kompetencji związanych z wykorzystaniem instrumentów nadzoru makroostrożnościowego w Polsce pomiędzy instytucjami KSF-M przedstawia w uproszczeniu rysunek 1, s. 116.

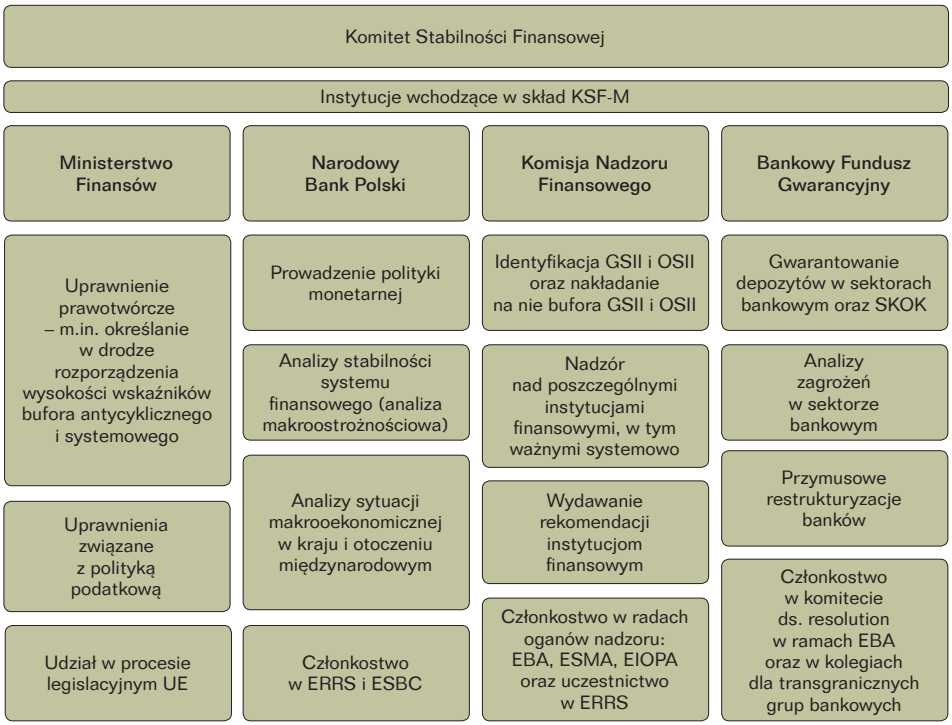
W ustawie o nadzorze makroostrożnościowym zostały zawarte wszystkie narzędzia dyrektywy CRD IV w zakresie buforów kapitałowych. Należy podkreślić, że dotyczą one kapitału podstawowego Tier 1 (CET1) i są wymaganiami dodatkowymi w stosunku do wymogów stawianych funduszom własnym, o których mowa w art. 92 rozporządzenia CRR.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym, instytucje finansowe są zobowiązane do utrzymywania bufora zabezpieczającego, czyli kwoty kapitału podstawowego Tier I w wysokości 2,5% łącznej kwoty ekspozycji na ryzyko[27]. Zgodnie z art. 82, 83 oraz 84 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym bufor zabezpieczający wprowadzany jest stopniowo. Od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2017 r. wynosił 1,25%, od 1 stycznia 2018 r. wzrósł do 1,875%, natomiast wartość docelowa 2,5% obowiązywać będzie od 1 stycznia 2019 r.

W wypadku bufora antycyklicznego, zgodnie z art. 23 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym KSF co kwartał oblicza wartość odniesienia, którą jest zmienna odzwierciedlająca cykl kredytowy i ryzyko nadmiernego wzrostu akcji kredytowej. Minister Finansów ocenia wartość odniesienia co kwartał, a także określa w drodze rozporządzenia wskaźnik bufora

[27] Metoda kalkulacji łącznej kwoty ekspozycji na ryzyko znajduje się w art. 92 ust. 3 rozporządzenia CRR.

Rysunek 1. **Wybrane kompetencje członków KSF związane z nadzorem makroostrożnościowym**



Źródło: Opracowanie na postawie publikacji KSF: *Nadzór makroostrożnościowy w Polsce – ramy instytucjonalno-funkcjonalne*, Warszawa 2016 r., s. 9.

antycyklicznego oraz dzień, od którego instytucje finansowe stosują ten wskaźnik. Jego wartość może zawierać się w przedziale od 0 do 2,5% i być krotnością 0,25%[28]. Tak jak w wypadku bufora zabezpieczającego, wartość bufora antycyklicznego dotyczy kwoty kapitału podstawowego Tier I w odniesieniu do łącznej kwoty ekspozycji na ryzyko. Wartość wskaźnika bufora antycyklicznego na 1 grudnia 2017 r. wynosi 0.

Zgodnie z przepisami ustawy o nadzorze makroostrożnościowym, KNF w drodze decyzji administracyjnej, po zasięgnięciu opinii KSF, identyfikuje GSII i OSII oraz nakłada bufory GSII i OSII. W wypadku GSII bufor kapitałowy odpowiada kategorii, do której instytucja została zakwalifikowana na podstawie procedur wynikających z rozporządzenia delegowanego Komisji UE 1222/2014

[28] W uzasadnionych przypadkach wartość bufora antycyklicznego może być większa niż 2,5%.

z 8 października 2014 roku[29]. W celu identyfikacji GSII bierze się pod uwagę m.in. wielkość grupy kapitałowej, wzajemne powiązania grupy z systemem finansowym czy zastępowalność usług lub infrastruktury finansowej zapewnianych przez daną grupę kapitałową. W ustawie o nadzorze makroostrożnościowym wyróżniono 6 kategorii, którym przypisane zostały bufory GSII w wysokości od 1% w pierwszej kategorii, podwyższając w kolejnych kategoriach bufor co 0,5 punktu procentowego (pp.) aż do 3,5% w kategorii szóstej. W Polsce nie zostały jak dotąd zidentyfikowane GSII ze względu na niespełnianie podstawowego warunku, jakim jest osiągnięcie kryterium ilościowego (miara ekspozycji przekraczająca 200 mld euro)[30].

Identyfikacja OSII dokonywana jest przez KNF według kryterium: wielkości instytucji lub grupy, wzajemnego powiązania danej instytucji lub danej grupy z systemem finansowym, znaczenia dla gospodarki RP i UE oraz znaczenia działalności transgranicznej. KNF ocenia te kryteria biorąc pod uwagę wytyczne EBA w sprawie kryteriów określania warunków stosowania art. 131 ust. 3 dyrektywy 2013/36/UE (CRD) w odniesieniu do oceny innych instytucji o znaczeniu systemowym[31].

Zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym wartość bufora OSII zawiera się w granicach 0-2%[32]. W 2016 r. KNF zidentyfikowała jako OSII następujące instytucje (w nawiasie podano bufory OSII)[33]:

- Powszechną Kasę Oszczędności Banku Polskiego SA oraz Polską Kasę Opieki SA (0,75%);
- Bank Zachodni WBK SA mBank SA oraz ING Bank Śląski SA (0,5%);
- Bank Handlowy w Warszawie SA, Bank Millenium SA, Raiffeisen Bank Polska SA, Bank BGŻ BNP PARIBAS SA oraz Getin Noble Bank SA (0,25%);
- Bank Polskiej Spółdzielczości SA oraz SGB-Bank SA (0%).

Była to pierwsza identyfikacja OSII w Polsce, natomiast raz w roku dokonywany jest przez KNF przegląd bufora OSII, zgodnie z art. 46 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym. 19 grudnia 2017 r. KNF dokonała stosownego przeglądu i nałożyła na 11 banków bufory OSII, ale dla części z nich wysokości buforów zostały zmienione. Ponadto, w wyniku przeglądu, Raiffeisen Bank Polska SA przestał być identyfikowany jako OSII[34].

---

[29] Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 1222/2014 z 8.10.2014 uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE w odniesieniu do regulacyjnych standardów technicznych dotyczących określenia metody identyfikacji globalnych instytucji o znaczeniu systemowym oraz definiowania podkategorii globalnych instytucji o znaczeniu systemowym (Dz.Urz.UE L 330 z 15.11.2014, s. 27).

[30] Komunikat z 367. posiedzenia Komisji Nadzoru Finansowego 29.8.2017. <https://www.knf.gov.pl/o_nas/komunikaty?articleId=58474&p_id=18>.

[31] EBA/GL/2014/10.

[32] Z zastrzeżeniem art. 41 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym.

[33] Komunikat z 323. posiedzenia Komisji Nadzoru Finansowego 4.10.2016. <https://www.knf.gov.pl/o_nas/komunikaty?articleId=54900&p_id=18>.

[34] <https://www.knf.gov.pl/o_nas/komunikaty?articleId=60485&p_id=18>

Ostatnim buforem wymienionym w ustawie o nadzorze makroostrożnościowym jest bufor ryzyka systemowego. Zgodnie z art. 47 ww. ustawy jest on nakładany na instytucję finansową, która stwarza niecykliczne ryzyko systemowe lub jest na nie narażona. Wartość bufora ryzyka systemowego może być określana w przedziale od 1% do 3% i może być zmieniana o krotność 0,5%. Ustalenie wartości bufora systemowego powyżej 3% wymaga spełnienia warunków określonych w ustawie o nadzorze makroostrożnościowym. Wskaźnik bufora ryzyka systemowego, rodzaje ekspozycji oraz kategorie instytucji, do których ma on zastosowanie wraz z harmonogramem osiągania przez instytucje finansowe jego docelowej wartości określa Minister Finansów w drodze rozporządzenia, biorąc pod uwagę rekomendację KSF w tej kwestii. W uchwale nr 14/2017 KSF z 13 stycznia 2017 r. w sprawie rekomendacji dotyczącej restrukturyzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych, KSF zarekomendował Ministrowi Finansów nałożenie bufora ryzyka systemowego w wysokości 3% z zastosowaniem do wszystkich ekspozycji na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. KSF w powyższej uchwale ocenia, że portfel walutowych kredytów mieszkaniowych generuje ryzyko systemowe w kontekście potencjalnych skutków postulowanych rozwiązań prawnych. W uzasadnieniu do uchwały nr 14/2017 podano jednak, że „bufor ryzyka systemowego nie byłby bezpośrednio związany z portfelem kredytów walutowych, ale wzmacniałby siłę oddziaływania innych rekomendowanych instrumentów i zapewniał większą odporność banków na szoki, w tym również te wynikające z otoczenia zewnętrznego, w tym brexit”[35].

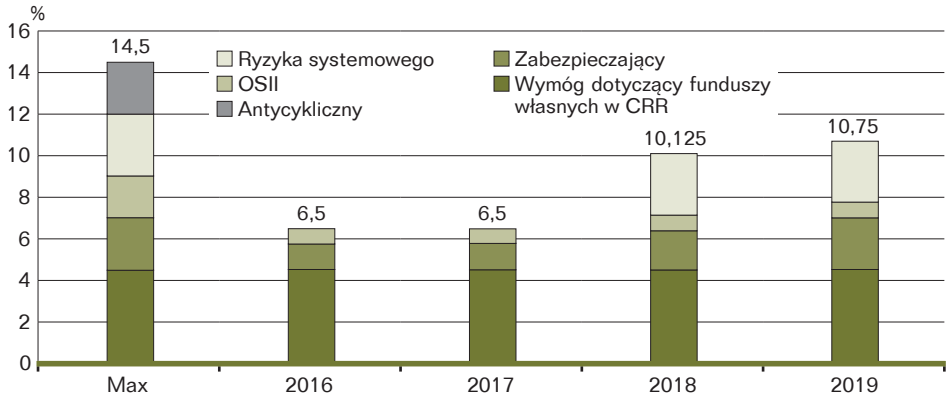
Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z 1 września 2017 r. w sprawie ryzyka systemowego[36], bufor ryzyka systemowego w wysokości 3% łącznej kwoty ekspozycji na ryzyko obowiązuje w Polsce od 1 stycznia 2018 r.

Przyjmując założenie, że w latach 2018–2019 najwyższa wartość bufora OSII pozostałaby na niezmienionym poziomie 0,75%, można przedstawić (rysunek 2, s. 119) kształtowanie się wymogów dotyczących kapitału CET1 (dla największych OSII) w latach 2016–2019 w odniesieniu do łącznej kwoty ekspozycji na ryzyko.

Zgodnie z art. 55 ust. 4 łączny kapitał CET1, który jest wymagany do pokrycia bufora zabezpieczającego, powiększonego o bufor antycykliczny specyficzny dla instytucji, bufory: GSII, OSII lub ryzyka systemowego, stanowi wymóg połączonego bufora. Instytucje finansowe zobowiązane są do utrzymywania kapitału CET1 na poziomie nie mniejszym niż wymóg połączonego bufora i nie mogą dokonywać wypłat związanych z kapitałem CET1 w zakresie, w jakim spowodowałoby to nieutrzymanie tego wymogu [37]. Wypłaty

[35] Uzasadnienie do uchwały KSF nr 14/2017.
[36] Dz.U. z 2017 r. poz. 1776.
[37] Instytucja finansowa, która nie spełnia wymogu połączonego bufora oblicza maksymalną kwotę podlegającą wypłacie (MDA), powiadamia KNF o jej wysokości oraz przygotowuje plan ochrony kapitału, który przedstawia Komisji Nadzoru Finansowego w terminie 5 dni roboczych od dnia, w którym stwierdziła, że nie spełnia tego wymogu.

Rysunek 2. **Maksymalne wymogi połączonego bufora dotyczące kapitału CET1 w latach 2016–2019**



Źródło: Opracowanie własne.

te dotyczyć mogą m.in. wypłat dywidend pieniężnych, w związku z czym, w wypadku niespełniania wymogu połączonego bufora, ewentualny uzyskany przez instytucję finansową zysk zasila kapitał CET1.

Oprócz buforó w kapitałowych, w ustawie o nadzorze makroostrożnościowym przewidziano, że Minister Finansów w wypadku stwierdzenia zmian w natężeniu ryzyka makroostrożnościowego lub systemowego w systemie finansowym, które może mieć poważne negatywne skutki dla systemu finansowego i gospodarki, ma prawo określić, w drodze rozporządzenia, bardziej rygorystyczne środki w odniesieniu do instytucji finansowych. Mogą one dotyczyć m.in. poziomu funduszy własnych, wymogów dotyczących dużych ekspozycji i innych wymienionych w art. 458 rozporządzenia CRR.

Podsumowując, wykorzystanie instrumentów makroostrożnościowych w Polsce bazuje przede wszystkim na buforach kapitałowych określonych w pakiecie regulacyjnym CRDIV/CRR. Nie mniej istotna jest jednak sama analiza makroostrożnościowa i monitoring ryzyka systemowego, które są prowadzone przez instytucje należące do KSF. W kolejnych latach wysokość wymogu połączonego bufora (wymogu kapitałowego) będzie się zwiększać. Jak pokazują dane KNF, na koniec września 2017 r. fundusze własne sektora bankowego wynosiły 187,3 mld zł i były o 11,8 mld zł, tj. o 6,7% wyższe od funduszy na koniec 2016 r. Wzrost ten, według KNF, wynikał głównie z zatrzymania w bankach ponad trzech czwartych zysków wypracowanych w 2016 r.[38] W niższym tempie wzrosła w tym okresie łączna kwota ekspozycji na

[38] Należy mieć na uwadze, że KNF ogranicza wypłaty z zysków na podstawie polityki dywidendowej określonej w ustawie Prawo bankowe, która uwzględnia wymóg połączonego bufora. <https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Stanowisko_KNF_ws_polityki_dywidendowej_60209.pdf>.

ryzyko (o 1,4%)[39], co spowodowało wzrost współczynników kapitałowych całego sektora bankowego. Na koniec września 2017 r. współczynnik kapitału podstawowego Tier I (CET1) sektora bankowego traktowanego jako jeden bank wynosił 17,2%, współczynnik kapitału Tier I również 17,2% (zmiana o 1,1 pp. w porównaniu z grudniem 2016 r.), a łączny współczynnik kapitałowy 18,6% (zmiana o 0,9 pp. w porównaniu z grudniem 2016 r.). Oznaczało to, że sektor bankowy jako całość spełniał minimalne wymogi kapitałowe określone w pakiecie regulacyjnym CRD IV/CRR[40]. Wpływ na wzmocnienie bazy kapitałowej polskiego sektora bankowego miały m.in. zastosowane instrumenty makroostrożnościowe. Zwiększające się wymogi co do jakości kapitału mogą oznaczać ograniczone możliwości wypłaty dywidendy przez instytucje finansowe, lecz z pewnością będzie to wzmocnienie polskiego sektora finansowego i uodpornienie go na ewentualne zaburzenia o charakterze systemowym.

Zakończenie

Koncepcja nadzoru makroostrożnościowego jest odpowiedzią na serię kryzysów finansowych, których przyczyn można doszukiwać się w nadmiernym ryzyku systemowym i pokusie nadużycia. Międzynarodowy kryzys finansowy udowodnił, że nadzór mikroostrożnościowy powinien zostać uzupełniony o narzędzia, które mogą zapobiegać negatywnym zjawiskom w skali całego systemu. Silne powiązania instytucji finansowych potęgują efekt zarażania w wypadku problemów jednego podmiotu, w związku z czym niezbędna staje się współpraca organów odpowiedzialnych za nadzór mikroostrożnościowy oraz tych, które prowadzą politykę makroekonomiczną.

Możliwe skutki brexitu dla Polski oraz niepewność co do potencjalnych rozwiązań legislacyjnych dotyczących kredytów walutowych powodują, że członkowie KSF sięgają po dodatkowe instrumenty makroostrożnościowe. Dbałość o dobrą kondycję systemu finansowego przynosi korzyści nie tylko instytucjom finansowym, ale również zapobiega ewentualnej destabilizacji rynku i wynikającym z tego skutkom dla całego społeczeństwa.

KAMIL MOSER
Departament Budżetu i Finansów NIK,
Zakład Ekonomii, Instytut Nauk Społecznych i Zarządzania Technologiami Politechniki Łódzkiej

[39] Łączna kwota ekspozycji na ryzyko na koniec września wyniosła 1 004,3 mld zł
[40] Informacja o sytuacji banków w okresie I-IX 2017 r., Komisja Nadzoru Finansowego, Warszawa 2017 r., s. 12-14.

Słowa kluczowe: nadzór makroostrożnościowy, kryzys finansowy, ryzyko systemowe, efekt zarażania, *moral hazard*, CRD IV, CRR, Komitet Stabilności Finansowej, bufory kapitałowe.

Key words: macro-prudential supervision, financial crisis, system risk, effect of infection, CRD, CRR, Financial Stability Committee, capital buffers

Sektor gazu i energii elektrycznej w Polsce

Ograniczenia swobody prowadzenia działalności gospodarczej

Zapewnienie powszechnego i niezakłóconego dostępu do energii elektrycznej i gazu po akceptowalnych społecznie cenach i z poszanowaniem środowiska jest podstawą bezpieczeństwa energetycznego w Polsce i Unii Europejskiej. Powoduje to konieczność reglamentowania aktywności przedsiębiorstw z tej branży. Podlega ona licznym ingerencjom państwa, paradoksalnie zarówno na rzecz, jak i wbrew swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej. Artykuł przybliża istotę tych rozwiązań.

ANGELINA SAROTA

Rynek gazu i energii elektrycznej

Unia Europejska jest uzależniona od importu gazu ziemnego, który w 2014 r. wyniósł 66%, a aż w 19 państwach – ponad 80%[1]. W Polsce wydobycie własne gazu pokrywa prawie 1/3 zapotrzebowania, pozostała część jest importowana, w 70% z kierunku wschodniego, a w pozostałej części z Niemiec, Norwegii i przez terminal LNG w Świnoujściu (kontrakt terminowy z Katarem)[2]. Na rynku krajowym dominuje Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo (PGNiG)[3], które ma w nim 87% udziałów[4]. Bezpieczeństwo energetyczne wiąże się z koniecznością dywersyfikacji kierunków dostaw gazu i przełamaniem dominacji tych dostaw z kierunku wschodniego, jak również z zabezpieczeniem dostępności tego paliwa po akceptowalnych społecznie cenach.

Na rynku energii elektrycznej, na którym Polska jest, co do zasady, samowystarczalna, dominują elektrownie zawodowe (….) opalane węglem brunatnym i kamiennym (ponad 80% mocy zainstalowanej), elektrownie wiatrowe i inne odnawialne źródła

[1] M. Ruszel: *Polityka energetyczna*, tom 20, zeszyt 1/2017, s.6.
[2] Prezentacja inwestorska Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa S.A., marzec 2016, s.12.
[3] Spółka z większościowym udziałem Skarbu Państwa.
[4] M. Ruszel, op.cit. (…), s.10.

energii (OZE) – (14%), elektrownie wodne (5,66%) oraz gazowe (niecałe 2,5%)[5]. Struktura ta podlega zmianie na korzyść elektrowni gazowych, w związku z uruchamianiem kolejnych takich obiektów pracujących w kogeneracji, tj. łączących wytwarzanie energii elektrycznej i ciepła. W kraju dominują cztery kapitałowe grupy energetyczne, z udziałem Skarbu Państwa, które pokrywają większość zapotrzebowania na produkcję i odbiór energii elektrycznej. Są to: Polska Grupa Energetyczna (PGE), Grupa kapitałowa ENEA, Grupa kapitałowa ENERGA i TAURON Polska Energia SA. Podział oraz struktura tych grup jest ściśle określona przez prawo. W tym sektorze nie ma wprawdzie uzależnienia od importu energii, są jednak inne fundamentalne problemy strukturalne. Należą do nich nieakceptowalny z punktu widzenia ochrony środowiska tzw. mix energetyczny,[6] z dominującym udziałem węgla oraz będąca tego konsekwencją perspektywa braku możliwości finansowania inwestycji w elektrownie węglowe, jak również wysokie koszty produkcji energii wynikające z opłat za zanieczyszczenie środowiska. Bezpieczeństwo energetyczne w tym sektorze sprowadza się więc do zapewnienia wystarczających mocy produkcyjnych oraz akceptowalnych społecznie cen energii elektrycznej (problem tzw. wykluczenia energetycznego, ubóstwa energetycznego).

Przesyłem gazu i energii elektrycznej zajmują się natomiast wyspecjalizowane podmioty z wyłącznym udziałem Skarbu Państwa, tj. GAZ-System oraz Polskie Sieci Elektroenergetyczne. Udział Skarbu Państwa w sektorach energii elektrycznej i gazu jest dowodem na ich znaczenie w zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego państwa. Występuje w nich również monopol naturalny. Z uwagi na wysokie nakłady inwestycyjne, z wieloletnim okresem zwrotu, jak również nieprzewidywalność i wahania cen energii w perspektywie okresu zwrotu, bariera wejścia na rynek, a także podejmowania nowych inwestycji przez przedsiębiorstwa energetyczne, jest usytuowana wysoko.

Wartości rzutujące na wolność gospodarczą w sektorze

Istotną wartością konstytucyjną w Polsce jest wolność (swoboda) działalności gospodarczej, na której, obok własności prywatnej, solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych opiera się społeczna gospodarka rynkowa, stanowiąca podstawę ustroju gospodarczego (art. 20 Konstytucji RP). Jej ograniczenie jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny (art. 22 Konstytucji RP). Konstytucja nie kreuje tej wartości, a jedynie potwierdza ją i pozwala na ograniczenie wyłącznie w drodze ustawy[7]. Treścią zasady

[5] Dane za rok 2015, „Rynek energii w Polsce 2015 r.", maj 2016, <Wysokienapięcie.pl>.

[6] Mix energetyczny to zróżnicowanie rodzajów źródeł energii, których produkcja pokrywa krajowe zapotrzebowanie na energię.

[7] P. Kuczma: *Konstytucyjne ujęcie wolności działalności gospodarczej* [w:] *Przedsiębiorca w społecznej gospodarce rynkowej*, T. Kocowski, J. Gola, (red. naukowa) „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego" we Wrocławiu, nr 372, Wydawnictwo UE, Wrocław 2014, s. 230 i 231.

wolności działalności gospodarczej jest swoboda jej podejmowania i prowadzenia w dowolnie wybranych formach prawnych oraz na zasadzie samodzielności, wolność wyboru rodzaju działalności gospodarczej oraz jej wykonywania lub zaprzestania wykonywania[8], jak również wolność wyboru kontrahentów, zawierania z nimi i kształtowania treści umów oraz wyboru ich formy[9]. Umiejscowienie art. 20 i 22 (stanowiącego o ograniczeniach wolności działalności gospodarczej) w rozdziale I Konstytucji, zawierającym zasady ustrojowe Rzeczypospolitej Polskiej, wskazuje na jej szerszy wymiar niż niektórych innych konstytucyjnych praw i wolności wymienionych w rozdziale II Konstytucji[10].

Swoboda działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego. Działalność gospodarcza ze względu na jej charakter, a zwłaszcza na bliski związek z interesami podmiotów prywatnych i interesem publicznym, może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom w stopniu większym niż prawa i wolności o charakterze osobistym bądź politycznym. Państwo jest zobowiązane do minimalizowania niekorzystnych skutków oddziaływania mechanizmów wolnorynkowych, jeśli ujawniają się one w sferze, która nie może pozostać obojętna dla niego ze względu na ochronę powszechnie uznawanych wartości[11]. Ograniczenia praw i wolności powinny być jednak wprowadzane tylko w zakresie niezbędnym, tak aby w konflikcie z zasadą swobody działalności gospodarczej rachunek aksjologiczny przeważył na korzyść ograniczenia[12]. Zgodnie z art. 31 ust 3 Konstytucji ograniczenia dotyczące korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Każdy przypadek konieczności ochrony dóbr (wartości) wskazanych w art. 31 ust. 3 mieści się w klauzuli interesu publicznego wynikającego z art. 22 Konstytucji, która ma szerszy zakres niż art. 31 ust. 3[13]. Oba wskazane przepisy Konstytucji pozostają więc ze sobą w ścisłym związku.

Dostęp do zasobów energetycznych ma podstawowe znaczenie dla bytu społeczeństwa i poszczególnych jednostek, suwerenności i niepodległości państwa. W dziedzinie gospodarki energetycznej mamy do czynienia z interferencją różnych wartości, takich jak: swoboda działalności gospodarczej, bezpieczeństwo obywateli i zasada zrównoważonego rozwoju kraju oraz ochrony środowiska. Dbałość o bezpieczeństwo

[8] B. Banaszak: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. BECK Warszawa 2012, s. 127.
[9] D. Sypniewski (red.), U. Legierska, A. Małkowska: *Ograniczenia wolności podejmowania działalności gospodarczej*, Fundacja Obywatelskiego Rozwoju – Ryki 2016, s. 17.
[10] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5.4. 2011, P26/09, pkt. 3.2.
[11] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8.4.1998, znak: K10/97, pkt. 6.
[12] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26.4.1995, znak: K11/94, pkt. 5.
[13] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5.4.2011, P26/09, pkt. 3.2.

energetyczne państwa uzasadnia poddanie przedsiębiorstw należących do branży ograniczeniom wolności działalności gospodarczej charakterystycznym dla rynku regulowanego i znajdującym uzasadnienie w art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji[14].

Prawo, jak również dokumenty strategiczne oraz polityka energetyczna – krajowa i europejska oraz międzynarodowa (ONZ) przewidują różne definicje bezpieczeństwa energetycznego. Ma ono bowiem charakter zarówno techniczny i ekonomiczny, jak też środowiskowy oraz obejmuje zdrowie i bezpieczeństwo publiczne. Ustawa z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne[15] (dalej: u.p.e.), w art. 3 pkt. 16 definiuje bezpieczeństwo energetyczne jako stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska. Definicja bezpieczeństwa energetycznego, autorstwa ONZ, koncentruje się na „nieprzerwanej dostępności energii w różnych formach, w odpowiedniej ilości i w rozsądnej cenie"[16]. Natomiast w prawie Unii Europejskiej rozumie się je jako „bezpieczeństwo dostaw i zaopatrzenia w energię elektryczną, jak też bezpieczeństwo techniczne"[17].

Zrównoważony rozwój został w systemie prawa polskiego podniesiony do rangi konstytucyjnej (art. 5 Konstytucji RP). Oznacza on, zgodnie z definicją ONZ „rozwój odpowiadający potrzebom dnia dzisiejszego, który nie ogranicza zdolności przyszłych pokoleń do zaspokajania własnych potrzeb"[18]. Należy go więc, co do zasady, utożsamiać z ochroną środowiska przed dewastacją, głównie przemysłową oraz z eliminacją ubóstwa. Orzecznictwo polskiego Trybunału Konstytucyjnego nadaje tej zasadzie jednak szersze znaczenie troski o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania odpowiedniej infrastruktury, niezbędnej dla życia człowieka i wspólnot oraz uwzględniającej ich cywilizacyjne potrzeby[19]. Dlatego też pojęcia ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju nie powinny być uznawane za synonimy[20].

Zrównoważony rozwój jest również aksjologiczną podstawą funkcjonowania Unii Europejskiej. Przy ustalaniu i realizacji polityki i działań Unii, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska (art. 11 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej[21]). Idea ta rozwinięta została

[14] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25.7.2006, P24/05, OTK-A z 2006 r., nr 7, poz. 87.
[15] Prawo energetyczne Dz.U. z 2017 r. poz. 220, 791, 1089, 1387, 1566, z 2018 r. poz. 9.
[16] *World Energy Assessment, Energy and the challenge of sustainability*, UNDP 2000, s.112.
[17] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.7.2009, 2009/72/WE, art. 2 pkt. 28
[18] F. Elżanowski: *Prawnoprocesowa sytuacja przedsiębiorstwa energetycznego w sprawach z zakresu regulacji energetyki*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2015, s. 49.
[19] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6.6.2006, K 23/05.
[20] E. Olejarczyk: *Zasada zrównoważonego rozwoju w systemie prawa polskiego, wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" nr 2/2016, s. 131.
[21] *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskie*j, wersja skonsolidowana, Dziennik Urzędowy UE, C 326/47.

w kolejnych strategiach i politykach UE, Strategii lizbońskiej, Strategii goeteborskiej czy Strategii „Europa 2020"[22].

Szczególna reglamentacja prawna dotycząca usług energetycznych wynika również z tego, że są świadczonymi na masową skalę usługami użyteczności publicznej, a zatem ich realizacja, zarówno przez podmioty publiczne, jak i prywatne podlega ograniczeniom normatywnym swobody prowadzenia działalności gospodarczej (w zakresie zawierania umów i ich treści lub świadczenia usług w sposób ciągły, powszechny i niezawodny). Świadczenie usług energetycznych jako usług użyteczności publicznej powinno odbywać się z poszanowaniem interesu publicznego, zapewniać zabezpieczenie interesów podmiotu realizującego usługi, ale i chronić interesy odbiorców, w tym konsumentów[23]. W działalności gospodarczej w energetyce w dużo większym zakresie niż w innych dziedzinach działalności gospodarczej człowieka wprowadzono zasadę równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii. Przyczyną jest siła rynkowa funkcjonujących na rynku przedsiębiorstw, często pionowo zintegrowanych, a w pewnych obszarach stanowiących monopol naturalny, co znacznie zwiększa ryzyko zachowań antykonkurencyjnych[24]. Po drugiej stronie odbiorcy końcowi to zarówno przedsiębiorstwa prowadzące profesjonalną działalność gospodarczą, jak i gospodarstwa domowe wymagające dodatkowej ochrony prawnej z uwagi na słabszą pozycję. Różne kategorie odbiorców potrzebują zróżnicowanej ochrony prawnej.

Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach, pomimo odwołań do zasady proporcjonalności, niezbędności i minimalnego zakresu ingerencji w wolność działalności gospodarczej w energetyce, wyraźnie oddaje pierwszeństwo dobru wspólnemu, jako w sposób niezaprzeczalny dominującemu nad wolnością działalności gospodarczej. Ustępuje ona w orzeczeniach Trybunału interesowi publicznemu, interesowi odbiorcy lub ochronie środowiska, a w pierwszej kolejności, oczywiście – ochronie zdrowia i życia ludzkiego.

Przeprowadzona w latach 90. w Wielkiej Brytanii, krajach skandynawskich i USA liberalizacja rynku energii, wynikająca z przekonania, że spowoduje ona obniżenie cen energii elektrycznej, w efekcie doprowadziła do poniesienia kosztów reform przez odbiorców końcowych, a przejęcia korzyści przez przedsiębiorstwa wytwórcze[25]. W USA spowodowała też potężny kryzys gospodarczy, radykalny wzrost cen energii i zakłócenia w jej dostawach[26]. Takie zjawiska naruszają bezpieczeństwo energetyczne państwa.

Z drugiej strony, rynek energii tworzy również zagrożenia dla przedsiębiorstw

[22] E. Olejarczyk: *Zasada zrównoważonego rozwoju* (…), s. 126.
[23] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10.7.2006, K37/04, pkt. 2.
[24] M. Swora, Z. Muras (red. naukowa): *Prawo energetyczne*, tom I, *Komentarz do art. 1-11*s, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 229.
[25] A. T. Szablewski: *Liberalizacja a bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej*, Instytut Nauk Ekonomicznych PAN, Wydawnictwo Key Text, Warszawa 2012, s. 61.
[26] Ibidem, s. 58.

energetycznych, z uwagi na zmienne, niestabilne i nieprzewidywalne w długim okresie ceny paliwa oraz ceny energii. Radykalny wzrost cen gazu w Stanach Zjednoczonych pod koniec lat 90. XX wieku spowodował kłopoty finansowe lub bankructwo wielu podmiotów handlujących energią[27]. Także i one oczekują gwarancji i regulacji chroniących przed taką nieprzewidywalnością, powołując się na bezpieczeństwo energetyczne.

W związku z powyższym należy postawić tezę, że działalność gospodarcza dotycząca obrotu i stosunków gospodarczych w sektorze gazu i energii elektrycznej podlega daleko idącym ograniczeniom, z uwagi na wiele innych istniejących w społeczeństwie wartości wymagających szczególnej ochrony. Są nimi zdrowie i życie ludzi, obecnych i przyszłych pokoleń, ich dobrostan i prawo do korzystania z energii, określane jako dobro wspólne, bezpieczeństwo energetyczne czy zrównoważony rozwój. Dlatego też sektor energii elektrycznej i gazu należy do regulowanych i stanowi szczególny przypadek daleko idącego ograniczenia działalności gospodarczej na każdym jej etapie, tj. podjęcia, prowadzenia, a nawet rezygnacji z jej prowadzenia.

Prawo energetyczne – istota regulacji

Reglamentacją sektora gazu i energii elektrycznej zajmuje się prawo energetyczne. Jest ono stosunkowo nową dziedziną, wyrosłą z potrzeby uregulowania skomplikowanych stosunków gospodarczych i społecznych w obszarze produkcji i obrotu energią, wykazujących podobieństwa, jeśli chodzi o ujawniające się w różnych państwach problemy, niezależnie od ustroju politycznego i systemu rządów. Wiąże się nierozerwalnie z ekonomią, geologią, ochroną środowiska i geopolityką. W celu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa na szeroką skalę zastosowano w niej mieszane cywilistyczno-administracyjne metody regulacji stosunków społecznych, jak również przewidziano karno-administracyjne konsekwencje niestosowania się adresatów norm do obowiązków regulacyjnych. Ciekawym zjawiskiem prawno-ekonomicznym w tym obszarze jest tzw. liberalizacja rynków energii. Z jednej strony polega na wprowadzeniu do omawianych sektorów elementów konkurencyjności i przeciwdziałania monopolom. Z drugiej, państwo nakłada na przedsiębiorstwa energetyczne ograniczenia prawne w zakresie ceny, ochrony środowiska czy innych wymiarów swobody działalności gospodarczej, które w swojej istocie zaprzeczają pojęciu liberalizacji rozumianej jako uwalnianie rynków i konkurencyjność gospodarki.

Prawodawstwo polskie w sektorze gazu i energii elektrycznej nie jest samodzielne. Zastosowane w nim mechanizmy i regulacje stanowią wdrożenie ustanowionych na poziomie organów Unii Europejskiej rozwiązań prawnych. Priorytety prawodawstwa UE w odniesieniu do sektora energii elektrycznej i gazu to: zrównoważony rozwój, konkurencyjność

[27] D. Yergin: *The Quest, w poszukiwaniu energii*, Kurhaus Publishing, Warszawa 2013, s. 357.

i bezpieczeństwo energetyczne. Pierwszym poważnym krokiem w kierunku stworzenia wspólnego rynku energii w Unii był Jednolity Akt Europejski z 1987 r., w którym jako pierwszoplanowy cel wskazano stworzenie jednolitego rynku energii. Kolejnym było postanowienie w Traktacie o Unii Europejskiej z 1992 r. (Traktat z Maastricht) wprowadzające pojęcie sieci transeuropejskich (TEN). TEN ma na celu łączenie i usprawnianie funkcjonowania odrębnych systemów infrastruktury w taki sposób, aby połączyć je w jeden rynek, w tym rynek energetyczny[28]. W 2008 r. Unia Europejska przyjęła tzw. pierwszy pakiet klimatyczno-energetyczny, ustanawiający cele do osiągnięcia w zakresie: ograniczenia emisji gazów cieplarnianych (o 20% do 2020 r. w relacji z rokiem 1990), promocji źródeł odnawialnych w zużyciu energii (do 20% w 2020 r.) oraz podnoszenia sprawności energetycznej Unii Europejskiej (o 20% do 2020 r.)[29]. W 2014 r. UE ustanowiła cele klimatyczno-energetyczne do 2030 r., w tym ograniczenia emisji gazów cieplarnianych do 40%, zwiększenia udziału OZE do 27% oraz sprawności energetycznej o 27%. Trzeci pakiet energetyczny z 2011 r. służy natomiast dokończeniu budowy jednolitego, konkurencyjnego rynku energii w całej Unii Europejskiej, poprawianiu standardu usług i bezpieczeństwa dostaw, w tym zwiększaniu ochrony konsumentów i skuteczniejszemu nadzorowi regulacyjnemu[30].

W podstawie obowiązującego prawodawstwa należy wyodrębnić trzy funkcje prawa energetycznego: regulacyjną, reglamentacyjną i nadzór gospodarczy. Regulacja obejmuje ten obszar działalności organów państwa, który jest wyraźnie odrębny od tradycyjnych instrumentów prawa administracyjnego. Jest realizowany przez organ administracyjny posiadający przymiot niezależności, którego rozstrzygnięcia opierają się na tzw. uznaniu regulacyjnym[31].

Wąska definicja regulacji odnosi się do stosowania prawa i tak w systemie prawa sytuuje ją art. 3 pkt. 15 u.p.e. stanowiąc, że jest to stosowanie określonych ustawą środków prawnych, z koncesjonowaniem włącznie, służących zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego, prawidłowej gospodarki paliwami i energią oraz ochrony interesów odbiorców. Z drugiej jednak strony, niektóre kompetencje organu regulacyjnego wchodzą w obszar normatywny, wydawania swoistych aktów generalnych[32], które zaprzeczają przyjętej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego tezie o zamkniętym systemie źródeł prawa. Wynikają one z podporządkowania podmiotów gospodarczych prowadzących działalność o charakterze usług użyteczności publicznej organowi regulacyjnemu.

---

[28] A. Czech: *Zarys ewolucji wspólnego rynku energii w Unii Europejskiej*, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, „Studia Ekonomiczne 2012", s. 254-255.
[29] Pakiet klimatyczno-energetyczny, <energiaisrodowsko.pl>.
[30] Trzeci pakiet energetyczny, <ure.gov.pl>.
[31] F. Elżanowski: *Prawnoprocesowa*...op.cit., s. 26.
[32] F. Elżanowski: *Prawnoprocesowa*…, op.cit., s. 55.

Podporządkowanie to graniczy z podległością o charakterze organizacyjnym[33].

Z punktu widzenia zadań państwa wyróżnia się obecnie następujące rodzaje regulacji:

- techniczną – ustalanie i kontrola standardów;
- rynków hurtowych – zapewnienie niedyskryminacyjnego dostępu do sieci;
- cen detalicznych –ograniczanie cen;
- użyteczności publicznej – powszechny dostęp do energii z zakresu prawa energetycznego;
- sposobów rozwiązywania sporów;
- ochrony konkurencji[34].

Nadzór gospodarczy sprowadza się natomiast do nadania organowi regulacyjnemu szerokich kompetencji do kontroli przestrzegania przez przedsiębiorstwo energetyczne nałożonych na niego obowiązków w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej oraz władczej ingerencji w przypadku ich naruszenia.

Ograniczenia w podjęciu, prowadzeniu i zakończeniu działalności

Zgodnie z art. 4 u.p.e., przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją paliw lub energii, magazynowaniem paliw gazowych, skraplaniem lub regazyfikacją skroplonego gazu ziemnego jest obowiązane utrzymywać zdolność urządzeń, instalacji i sieci do realizacji zaopatrzenia w nie lub energię w sposób ciągły i niezawodny przy zachowaniu obowiązujących wymagań jakościowych. Ponadto przedsiębiorstwo jest zobowiązane zapewnić wszystkim odbiorcom końcowym oraz firmom zajmującym się sprzedażą paliw gazowych lub energii, z uwzględnieniem równego traktowania, świadczenie usług przesyłania lub dystrybucji, na zasadach i w zakresie określonym w ustawie. Przepisy ustawy znajdują odzwierciedlenie w treści udzielonej koncesji. Na przedsiębiorstwie energetycznym, którego przedmiotem działalności gospodarczej jest przesył lub dystrybucja paliw albo energii, albo też magazynowanie, regazyfikacja lub skraplanie gazu, ciąży wyłączna i pełna odpowiedzialność utrzymywania odpowiednich jakościowych standardów ciągłości dostaw, jakości napięcia oraz obsługi klienta. Musi więc dbać o zapewnienie odpowiedniego standardu technicznego posiadanej sieci lub infrastruktury, co nakłada na niego obowiązki związane z jej stałym monitorowaniem oraz nakładami inwestycyjnymi, modernizacyjnymi i konserwatorskimi. Są to obowiązki publicznoprawne, nałożone w interesie publicznym, celem zapewnienia odpowiednich warunków do stałego zaspokajania podstawowych potrzeb społecznych, do których należy zaopatrzenie w energię elektryczną[35]. Jednocześnie znacząco ograniczają one możliwości dysponowania mieniem przedsiębiorstwa oraz swobodę co do czasu oraz wielkości nakładów inwestycyjnych i przekładają się na ograniczenie konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej, uzasadnione ochroną dobra

[33] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28.6.2000, K 25/99, pkt. 4.
[34] *Prawo energetyczne*, tom I, *Komentarz* …, op.cit., s. 327-328.
[35] Wyrok Sądu Najwyższego z 17.2.2011, III SK 36/10.

wyższego rzędu, jakim jest bezpieczeństwo dostaw paliw i energii elektrycznej do odbiorców końcowych, przemysłowych oraz gospodarstw domowych. Za niedochowanie obowiązku utrzymania w należytym stanie technicznym obiektów, urządzeń i instalacji grozi kara pieniężna w wysokości nie wyższej niż 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy z tytułu koncesjonowanej działalności w poprzednim roku podatkowym (art. 56 ust. 1 pkt. 10 i ust. 3 u.p.e.), którą nakłada Prezes URE. Należy w tym miejscu podkreślić, że podobna kara miarkowana przepisami prawa pracy (do 300% miesięcznego wynagrodzenia), może zostać nałożona na kierownika przedsiębiorstwa energetycznego (art. 56 ust. 5 u.p.e.).

Kolejną zasadą prawa energetycznego jest tzw. *Third Part Access* (TPA) (art. 4 ust. 2 u.p.e.). Ingeruje ona w przysługujące przedsiębiorstwu energetycznemu uprawnienia właścicielskie oraz w jego prawo do swobody podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej[36]. TPA nakłada na przedsiębiorstwo energetyczne będące w posiadaniu sieci obowiązek świadczenia usług w zakresie przesyłania lub dystrybucji oraz zawarcia umowy cywilnoprawnej regulującej warunki takiego przyłączenia, na jednakowych zasadach dla wszystkich przedsiębiorców zajmujących się sprzedażą energii lub paliw oraz odbiorców końcowych (przemysłowych lub indywidualnych). Ograniczenie dotyczy nie tylko obowiązku zawarcia umowy, ale także kształtowania w sposób niedyskryminacyjny jej treści[37]. Przyczyną wprowadzenia jest monopolistyczna pozycja dysponenta sieci, który w sytuacji braku odpowiednich regulacji antymonopolowych mógłby skutecznie ograniczać konkurencję i eliminować z rynku określone podmioty. Działalność w zakresie przesyłu lub dystrybucji gazu lub energii spełnia bowiem wymogi testu tzw. *essential facilities*, tj. posiadania pozycji dominującej lub monopolistycznej przez podmiot kontrolujący kluczowe urządzenia lub instalacje; niemożności duplikacji infrastruktury z przyczyn ekonomicznych lub faktycznych przez inny podmiot; odmowy dostępu konkurentowi do infrastruktury na rozsądnych warunkach; niemożności usprawiedliwienia odmowy dostępu istnieniem uzasadnionych przesłanek technicznych lub ekonomicznych[38]. Art. 4 ust. 2 jest uzupełniony o prawo wyboru sprzedawcy przez odbiorcę paliw gazowych lub energii, z jednoczesnym obowiązkiem dysponenta sieci umożliwienia mu zmiany sprzedawcy, przy zastosowaniu przejrzystych i obiektywnych reguł zapewniających równe traktowanie użytkowników systemu (art. 4 j ust. 1 i 2 u.p.e.). W przepisie tym umieszczono też obowiązek opracowania przez operatora systemu przesyłowego/dystrybucyjnego instrukcji ruchu i eksploatacji sieci, określającej szczegółowe warunki korzystania i prowadzenia sieci (art. 9g u.p.e.), podlegającej następnie zatwierdzeniu przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

[36] *Prawo energetyczne*, tom I, *Komentarz*…, op.cit., s. 493.
[37] F. Elżanowski, op.cit…., s. 64.
[38] *Prawo energetyczne*, tom I, *Komentarz*…, op.cit., s. 495.

Nad prawidłowością stosowania zasady TPA w polskim systemie energetycznym czuwa Prezes URE, który może zastosować kary pieniężne na wypadek nieprzestrzegania nałożonych na przedsiębiorstwa energetyczne obowiązków. W tym miejscu należy zauważyć, że zasada TPA nie dotyczy przesyłu paliw płynnych, z uwagi na różne warianty transportu, w którym rurociąg jest tylko jednym ze sposobów przesyłu, obok transportu kołowego i szynowego.

Przeciwdziałanie wykorzystywaniu pozycji monopolistycznej w działalności energetycznej, które skutkuje ograniczeniem swobody działalności gospodarczej osiąga się przez tzw. *unbundling*. Zakłada on rozdział organizacyjny, prawny, finansowy oraz właścicielski prowadzonej działalności w zakresie wytwarzania, przesyłania, dystrybucji i obrotu paliwami gazowymi lub energią, magazynowania paliw gazowych i skraplania lub regazyfikacji skroplonego gazu ziemnego, a także w odniesieniu do grup odbiorców określonych w taryfie. Celem *unbundlingu* jest rozdzielenie działalności regulowanej od prowadzonej na zasadach wolnej konkurencji, po to, aby nie została ona zakłócana, przy czym działalność regulowana rozumiana jest jako działalność sieciowa, a wolnokonkurencyjna to obrót i wytwarzanie, z wyłączeniem tzw. sprzedawcy z urzędu[39].

Rozdział organizacyjno-prawny został wprowadzony przez II pakiet energetyczny Unii Europejskiej i polega na organizacyjnym oraz prawnym wyodrębnieniu działalności operatora systemu przesyłowego, od wykonywania działalności niezwiązanych z przesyłaniem, dystrybucją lub magazynowaniem paliw (skraplaniem i regazyfikacją) oraz od wykonywania działalności niezwiązanych z przesyłaniem albo dystrybucją energii elektrycznej, czyli w praktyce od wytwarzania oraz sprzedaży (obrotu) paliwami gazowymi lub energią. W praktyce oznacza rozdzielenie kluczowych stanowisk zarządczych lub nadzorczych w podmiocie będącym operatorem oraz w przedsiębiorstwach obrotu i wytwarzania (produkcji) lub w przedsiębiorstwach zintegrowanych pionowo, zakaz powoływania na te stanowiska oraz wywierania bezpośredniego lub pośredniego wpływu, w szczególności przez wykonywanie praw z akcji czy udziałów przez przedsiębiorstwo zintegrowane. Ponadto operator systemu pozostający w strukturze przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo jest niezależny od niego w podejmowaniu decyzji oraz jeśli chodzi o formę prawną i organizacyjną, co powinno być również zagwarantowane w statucie przedsiębiorstwa. Operator systemu przesyłowego, dystrybucyjnego lub magazynowania nie może zajmować się działalnością związaną z produkcją, wytwarzaniem, obrotem paliwami gazowymi lub energią. Ponadto opracowuje programy zapewniające niedyskryminacyjne traktowanie użytkowników systemu oraz, w ich ramach, szczegółowe obowiązki własnych pracowników. Programy są zatwierdzane przez Prezesa Urzędu Regulacji

[39] T. Kowalak: *Wpływ nowych dyrektyw elektrycznej i gazowej na zasady funkcjonowania rynków energii elektrycznej i paliw gazowych oraz zasady kształtowania taryf*, „Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki" nr 6/2004, s. 13.

Energetyki (art. 9d u.p.e.). Jeszcze dalej idącym ograniczeniem jest rozdział własnościowy operatora systemu przesyłowego (magazynowania paliw gazowych) od przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo (III pakiet energetyczny). W Polsce obowiązek ten realizuje art. 9k ustawy, który stanowi, że operator systemu przesyłowego działa w formie spółki akcyjnej, której jedynym akcjonariuszem jest Skarb Państwa[40]. Rozdział finansowy polega na prowadzeniu ewidencji księgowej umożliwiającej odrębne obliczanie kosztów i przychodów oraz zysków i strat dla każdego z wymienionych rodzajów działalności gospodarczej (tj. wytwarzania, przesyłania, dystrybucji i obrotu paliwami gazowymi lub energią, magazynowania paliw gazowych i skraplania albo regazyfikacji gazu ziemnego). Celem jest równoprawne traktowanie odbiorców oraz eliminowanie subsydiowania skrośnego[41] (art. 44 ust. 1 u.p.e.). Rozdział finansowy był historycznie najwcześniej wprowadzoną przez Unię Europejską gwarancją przeciwdziałania pozycji monopolistycznej przedsiębiorstw zintegrowanych w obszarze przesyłu i dystrybucji energii elektrycznej (gazu) – I pakiet energetyczny. Wszystkie powyższe ograniczenia wkraczające głęboko w strukturę, organizację i formalno-prawne oraz zarządcze i księgowe aspekty funkcjonowania firm energetycznych mają na celu budowę konkurencyjnego rynku energii, dostęp odbiorców i przedsiębiorstw do sieci na równoprawnych zasadach (TPA) oraz zapewnienie ekonomicznie uzasadnionych i akceptowalnych społecznie cen energii i gazu, niemniej jednak w sposób fundamentalny narzucają przedsiębiorstwom energetycznym zarówno formę, jak i sposób prowadzenia działalności i jej rozliczania.

Z problematyką *unbundlingu* księgowego wiąże się temat nadzoru Urzędu Regulacji Energetyki oraz przejrzystości rozliczeń finansowych przedsiębiorstw energetycznych. Ich sprawozdania finansowe są sporządzane zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości, niemniej prawo energetyczne nakłada na nie dodatkowe obostrzenia. Należy do nich w szczególności ujawnianie w informacji dodatkowej do sprawozdania rocznego, odrębnie dla poszczególnych rodzajów działalności w zakresie przesyłania lub dystrybucji energii lub gazu, obrotu gazem oraz magazynowania i skraplania lub regazyfikacji gazu ziemnego, pozycji bilansu oraz rachunku zysków i strat oraz zasad alokacji aktywów i pasywów, kosztów i przychodów do każdej z tych działalności (art. 44 ust. 2), jak również upublicznianie sprawozdania finansowego w swojej siedzibie (art. 44 ust. 6). Odpowiednie ujawnienie bilansu oraz rachunku zysków i strat dotyczy też wytwórcy energii otrzymującego środki

[40] Są to Polskie Sieci Elektroenergetyczne, jednoosobowa spółka akcyjna Skarbu Państwa w obszarze energii oraz GAZ System jednoosobowa spółka akcyjna Skarbu Państwa w obszarze rynku gazu.

[41] Subsydiowanie skrośne polega na finansowaniu dochodami z działalności przynoszącej zysk strat na działalności o ujemnym wyniku finansowym przez przedsiębiorstwo zintegrowane pionowo, tj. prowadzące działalność gospodarczą w różnych obszarach. W sektorze energetycznym działalnością dochodową jest najczęściej obrót (z uwagi na brak istotnych nakładów inwestycyjnych) lub dystrybucja (taryfy), natomiast działalnością, która z uwagi na nakłady inwestycyjne może generować ujemny wynik finansowy jest wytwarzanie.

na pokrycie tzw. kosztów osieroconych, wynikających z wypowiedzenia, zgodnie z wymogami Unii Europejskiej, posiadanych umów długoterminowych na odbiór energii. Operator systemu przesyłowego prowadzi odrębną ewidencję księgową dla bilansowania systemu przesyłowego oraz dla zarządzania ograniczeniami systemowymi (art. 44a). Powyższe przepisy mają na celu eliminację subsydiowania skrośnego dochodowych oraz niedochodowych rodzajów działalności w sektorze energetycznym przez przedsiębiorstwa zintegrowane. W sposób niespotykany na rynku wkraczają jednak w wewnętrzną rachunkowość jednostki, nakazując jej ujawnienie wszystkich istotnych informacji gospodarczych zapisanych w księgach i sprawozdaniach finansowych osobno dla każdego z rodzajów działalności.

Przedsiębiorstwo energetyczne, w przeciwieństwie do innych podmiotów gospodarczych na rynku, nie ma – co do zasady – swobody kształtowania cen na swoje produkty. Zgodnie z art. 45 u.p.e., przedsiębiorstwa energetyczne ustalają taryfy dla paliw gazowych lub energii stosownie do zakresu wykonywanej działalności. Kalkulacja taryf powinna uwzględniać uzasadnione koszty ich działalności gospodarczej, wraz z uzasadnionym zwrotem z kapitału, inwestycje lub koszty poniesione w związku z nałożonymi na nich obowiązkami ustawowymi, np. z zakresu odnawialnych źródeł energii lub efektywności energetycznej oraz ochronę interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen i stawek opłat. Taryfy ustala przedsiębiorstwo energetyczne, a zatwierdza je Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, ważąc interesy przedsiębiorców i odbiorców energii, którzy są podzieleni na odrębne grupy taryfowe (gospodarstwa domowe, mali i średni przedsiębiorcy, duzi przedsiębiorcy; oraz z uwagi na to, z jakiej sieci i mocy korzystają oraz w jakich dobowych przedziałach czasowych). Przepis art. 45 ustawy w znacznym stopniu ogranicza umowny (cywilnoprawny) charakter relacji pomiędzy odbiorcami a przedsiębiorstwami energetycznymi, bowiem jeden z najistotniejszych elementów umowy, tzn. sposób skalkulowania i ustalenia ceny formułowany jest na podstawie regulacji prawa powszechnie obowiązującego, z wyłączeniem autonomii decyzyjnej stron[42]. Prezes URE decyduje też *de facto* i *de iure* o marży i zarobku przedsiębiorstwa energetycznego, które pozostają pod pełną kontrolą państwa.

Zatwierdzenie taryf nie następuje automatycznie, wymaga analizy zasadności przedstawionych przez wnioskodawcę kosztów oraz innych, przewidzianych ustawą wyliczeń, a tym samym wiedzy Prezesa URE i znajomości szczegółowych danych finansowych składających się na te koszty. Decyzja o zatwierdzeniu taryfy jest decyzją administracyjną okresową, wskazuje okres obowiązywania taryfy, będący jednocześnie okresem obowiązywania decyzji[43].

System taryfowy wynika z braku przekonania o konkurencyjności rynku energii

[42] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26.10.1999, K12/99, pkt. III.
[43] Wyrok Sądu Najwyższego z 5.6.2007, sygn. III SK 7/07.

i obaw o narzucanie zawyżonych, nieakceptowalnych społecznie cen odbiorcom, przed czym państwo powinno ich chronić. Z punktu widzenia Unii Europejskiej ceny regulowane są oceniane jako „zło konieczne", które wraz z postępującą liberalizacją i budowaniem konkurencyjności rynku energetycznego, powinno być eliminowane z systemu gospodarczego państw – członków Unii Europejskiej. Dlatego też w wypadku stwierdzenia, że przedsiębiorstwo energetyczne działa na rynku konkurencyjnym, Prezes URE ma uprawnienie do zwolnienia go z obowiązku zatwierdzania taryf. Zwolnienie może również zostać cofnięte, jeśli ustały warunki uzasadniające jego przyznanie (art. 49 ustawy). Działalnością na rynku konkurencyjnym jest w szczególności sprzedaż energii za pośrednictwem Towarowej Giełdy Energii lub na innym rynku regulowanym. Ceny wówczas nie podlegają taryfowaniu.

Sprawdzeniu przez Prezesa URE podlega także prawdziwość oświadczeń dotyczących zakupu świadectw pochodzenia energii z kogeneracji, z instalacji OZE lub jej produkcji w wysokosprawnej kogeneracji[44]. Zachęty inwestycyjne do produkcji energii z instalacji czystych ekologicznie polegają m.in. na nałożeniu obowiązków nabywania energii wyprodukowanej z tych instalacji przez odbiorców przemysłowych, wytwórców energii lub przedsiębiorstwa obrotu, bądź też zapłaty za nieodebranie energii we wskazanej ustawą wielkości (tzw. opłata zastępcza), co również stanowi ograniczenie prowadzenia przez nich działalności gospodarczej.

Państwo gwarantuje sobie aktywny wpływ na kształtowanie tzw. miksu energetycznego, tzn. na to, ile energii powstanie z danego typu źródła (elektrownie konwencjonalne, OZE, gaz). Art. 28 ustawy przewiduje ponadto prawo Prezesa URE wglądu do ksiąg rachunkowych przedsiębiorstwa energetycznego oraz przedstawienia informacji dotyczących wykonywanej działalności gospodarczej, w tym informacji o projektach inwestycyjnych (z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych i innych informacji prawnie chronionych). Realizacja przez przedsiębiorstwa energetyczne wskazanych ustawą obowiązków wymaga usunięcia tzw. asymetrii informacji między nimi a organem regulacyjnym, który musi posiadać kompetencje oraz ustawowo zagwarantowane możliwości sprawdzenia prawdziwości i wiarygodności podawanych przez przedsiębiorstwo informacji dotyczących kosztów, projektów inwestycyjnych oraz innych wydatków. Na ich podstawie Prezes URE dokonuje wyliczenia kosztów uzasadnionych oraz zwrotu z kapitału, do zatwierdzenia taryfy, jak również ocenia wkład przedsiębiorstwa w budowę zróżnicowania źródeł pochodzenia energii w państwie, wynikającego z przyjętej polityki energetycznej.

Omówione wyżej ograniczenia specyficzne dla prowadzenia działalności gospodarczej w energetyce, uzupełnia, typowe dla wszystkich działalności regulowanych, poddanych szczególnej reglamentacji państwa z uwagi na ochronę

[44] Kogeneracja to proces technologiczny jednoczesnego wytwarzania energii elektrycznej oraz ciepła użytkowego w elektrociepłowni. Zakup świadectw pochodzenia energii odbywa się na Towarowej Giełdzie Energii S.A. lub na rynku pozagiełdowym.

ważnych dla niego wartości, ograniczenie w postaci obowiązku uzyskania koncesji. Koncesjonowaniu podlega: wytwarzanie paliw lub energii, magazynowanie paliw gazowych w instalacjach magazynowych, skraplanie gazu ziemnego i regazyfikacja skroplonego gazu, przesyłanie albo dystrybucja paliw lub energii, obrót paliwami lub energią. Nadto, koncesje w zakresie obrotu gazem ziemnym z zagranicą, są wydawane z uwzględnieniem dywersyfikacji źródeł gazu oraz bezpieczeństwa energetycznego, którego poziom jest ustalany rozporządzeniem Rady Ministrów na okres 10 lat (art. 32 u.p.e.). Koncesjonowaniu podlega działalność wykonywana na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez względu na miejsce siedziby przedsiębiorcy[45].

Koncesjonowanie jest jednym z podstawowych instrumentów nadzoru państwa nad gospodarką energetyczną, a w literaturze podnosi się związany charakter decyzji o udzieleniu koncesji paliw, energii elektrycznej oraz ciepła[46]. Pogląd ten wynika ze zobiektywizowanych, niedyskryminacyjnych kryteriów udzielenia koncesji, koniecznych dla zapewnienia przewidywalności procesu inwestycyjnego, z zastrzeżeniem jednak oceny organu regulacyjnego co do ich spełnienia przez wnioskodawcę. Ocena ta oznacza, że nie można całkowicie wyeliminować typowego dla instytucji koncesji elementu uznaniowości organu. Jednak, w wypadku odmowy udzielenia koncesji, Prezes URE – za pośrednictwem Ministra Energii – informuje Komisję Europejską o przyczynach odmowy (art. 33 ust. 5 u.p.e.).

Ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej w sektorze energetycznym podlega również moment jej zakończenia. Zgodnie z art. 40 ustawy Prezes URE, pomimo wygaśnięcia koncesji, może nakazać przedsiębiorstwu dalsze prowadzenie działalności przez okres nie dłuższy niż 2 lata, jeśli wymaga tego interes społeczny, za pokryciem przez Skarb Państwa uzasadnionych strat, w wysokości zatwierdzonej przez Prezesa URE. Przepis ten ma na celu zapewnienie ciągłości dostarczania paliw i energii odbiorcom.

Do omówionych w niniejszym opracowaniu ograniczeń dodać należy: utrzymywanie przez przedsiębiorstwa obrotu gazem, na własny koszt, obowiązkowych rezerw gazu; techniczne ograniczenia rozbudowy instalacji farm wiatrowych; ustawowe ograniczenie cen tzw. zielonych certyfikatów, wpływające na wyniki finansowe przedsiębiorstw czy nałożone na nie tzw. obligo giełdowe, tzn. obowiązek sprzedaży określonego ustawowo wolumenu gazu (art. 49b u.p.e.) oraz energii elektrycznej (art. 49a u.p.e.) za pośrednictwem giełdy lub rynku regulowanego.

Zakończenie

Ograniczenia wolności działalności gospodarczej w sektorze gazu i energii elektrycznej dotyczą każdego etapu jej prowadzenia, od podjęcia (zgody na podjęcie, nadania formy, struktury i zakresu działalności),

[45] *Prawo energetyczne*, tom II, *Komentarz*…, op.cit., s. 406.
[46] M. Waligórski: *Polityka energetyczna państwa jako sektorowa polityka administracyjna*, „Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki" nr 4/2008, s. 73.

przez jej prowadzenie (nakaz zawierania umów, ujawniania danych stanowiących informację handlową oraz kontroli przez państwo cen, kosztów i marży, a w efekcie zysku), wykonywanie nałożonych ustawą obowiązków generujących dodatkowe koszty (zakup zielonej energii, opłata zastępcza, obowiązek utrzymania technicznego instalacji i jej rozwoju), aż po jej zakończenie, również reglamentowane ustawowo i w dużym stopniu niezależne od woli przedsiębiorcy. Są one daleko idące, wynikają z konieczności ochrony wartości wyższego rzędu, takich jak: bezpieczeństwo energetyczne państwa, traktowanie dostaw energii i ich ciągłości jako usługi powszechnie dostępnej i gwarantowanej przez państwo.

Z drugiej strony, paradoksalnie, wprowadzane ograniczenia mają służyć konkurencyjności na rynku energii i przeciwdziałać monopolom, przyczyniając się do wchodzenia na rynek nowych podmiotów i do podejmowania przez nie działalności gospodarczej.

Mają też przeciwdziałać zawyżaniu cen przez przedsiębiorstwa. Poniekąd więc, celem polityki energetycznej państwa jest budowanie konkurencyjności (wolności gospodarczej) za pośrednictwem instrumentów polegających na jej ograniczaniu.

Działalność gospodarcza w sektorze energetyki nie jest również – w większości wypadków – samobilansująca, z uwagi na długie okresy zwrotu inwestycji, niestabilne ceny energii czy wreszcie ingerujące w wolny rynek instrumenty wsparcia wybranych, preferowanych przez państwo źródeł energii. To zaś ponownie prowadzi do ograniczenia wolności działalności gospodarczej, sposobu jej prowadzenia i finansowania.

Z uwagi na tak liczne, wielowymiarowe i wielokierunkowe ingerencje, zarówno na rzecz, jak i wbrew swobodzie działalności gospodarczej przedsiębiorstw energetycznych, doznaje ona w sektorze gazu i energii elektrycznej szczególnie daleko idących ograniczeń.

dr **ANGELINA SAROTA***

** Wieloletni członek oraz przewodnicząca Rady Nadzorczej PKN ORLEN S.A. oraz w latach 2014–2016 wiceprezes Zarządu PGE EJ1 Spółki z o.o., spółki z Grupy PGE odpowiedzialnej za proces przygotowania do budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej.*

Słowa kluczowe: sektor gazu, sektor energii elektrycznej, przesył gazu i energii, swoboda prowadzenia działalności gospodarczej, bezpieczeństwo energetyczne

Key words: gas sector, electric energy sector, gas and energy transfer, freedom of business activity, energy safety

Współpraca międzynarodowa

40. rocznica ustanowienia Deklaracji z Limy

Zasady kontroli publicznej wciąż aktualne

Przed 40. laty uchwalono „Deklarację z Limy w sprawie zasad kontroli" – fundamentalny dokument Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli – INTOSAI, określający uniwersalne wytyczne prowadzenia kontroli publicznej. Podczas międzynarodowej konferencji antykorupcyjnej, zorganizowanej przy okazji uroczystości rocznicowych, prezes NIK został poproszony o wygłoszenie przemówienia na temat kontroli wewnętrznej w instytucjach publicznych.

Dokument został uchwalony przez IX Kongres INTOSAI w 1977 roku. Określa cele i rodzaje kontroli publicznej, kładzie nacisk na niezależność NOK i jej pracowników oraz wymienia stawiane im wymagania, określa charakter relacji z parlamentem, rządem i administracją publiczną, wskazuje uprawnienia NOK, metody kontroli, podkreśla wagę wymiany doświadczeń oraz publikowania sprawozdań (raportów) z kontroli. Zasady zawarte w dokumencie są nadal aktualne.

Według „Deklaracji z Limy" kontrola jest nieodłącznym elementem zarządzania finansami publicznymi – nie celem samym w sobie, ale częścią większego systemu regulacji prawnych, którego zadaniem jest ujawnianie odstępstw od przyjętych norm,

przypadków naruszania zasad legalności, wydajności, skuteczności i oszczędności.

Waga stosowania zasad określonych w „Deklaracji z Limy" oraz postanowień innego istotnego dokumentu INTOSAI – „Deklaracji z Meksyku"[1] w sprawie niezależności najwyższych organów kontroli (ISSAI 10), została podkreślona w rezolucji Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych nr 69/228 z 19 grudnia 2014 roku „Promowanie i rozwój wydajności, rozliczalności, skuteczności i przejrzystości administracji publicznej poprzez umocnienie najwyższych organów kontroli". Dokument ten pogłębił sformułowania wcześniejszej rezolucji nr A66/209[2], przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 22 grudnia 2011 roku. Obie rezolucje zostały uchwalone z inicjatywy Sekretariatu Generalnego INTOSAI i dzięki zaangażowaniu wszystkich członków organizacji, a ich intencją jest zachęcanie państw członkowskich ONZ do stosowania, zgodnie z krajowymi strukturami instytucjonalnymi, zasad określonych w deklaracjach z Limy i Meksyku, oraz do ściślejszej współpracy z INTOSAI.

W obecnej strukturze dokumentów INTOSAI „Deklaracja z Limy" została umieszczona pod nazwą ISSAI 1 – czyli jest dokumentem podstawowym, na pierwszym, najwyższym poziomie. W proponowanej nowej strukturze dokumentów będzie nadal umiejscowiony bardzo wysoko – jako INTOSAI-P 1. Dokumenty zgrupowane pod nazwą INTOSAI-P (P pochodzi od angielskiego słowa *principles*, czyli zasady) mają na celu informowanie rządów, parlamentów i obywateli o podstawowych zasadach określających rolę i funkcjonowanie najwyższych organów kontroli. Mogą też służyć jako punkt odniesienia przy określaniu mandatów krajowych NOK.

W uroczystościach rocznicowych w grudniu 2017 r. uczestniczyli, obok najważniejszych przedstawicieli INTOSAI, delegacji NOK i organizacji członkowskich, także urzędnicy publiczni, przedstawiciele środowisk naukowych, sektora prywatnego i organizacji pozarządowych.

Prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski, jako przewodniczący Podkomisji INTOSAI ds. Standardów Kontroli Wewnętrznej, został zaproszony do wygłoszenia przemówienia na temat: „Uczciwość i kontrola wewnętrzna w instytucjach publicznych" w ramach forum poświęconego roli systemu kontroli wewnętrznej w zapobieganiu ryzyku korupcji podczas towarzyszącej uroczystościom konferencji antykorupcyjnej. Zawierało ono odniesienia do metodyki opisu i wdrażania systemu kontroli zarządczej, postrzeganej z perspektywy promowania idei dobrego zarządzania (*good governance*). Podkreślało wagę kontroli zarządczej w realizacji celów organizacji i przeciwdziałaniu korupcji.

KAMILA ŻYNDUL
Wydział Spraw Międzynarodowych,
Departament Strategii NIK

[1] Uchwalona w Meksyku na XIX Kongresie INTOSAI w 2007 r.
[2] Rezolucja A66/209: *Promowanie wydajności, rozliczalności, skuteczności i przejrzystości administracji publicznej poprzez umocnienie najwyższych organów kontroli*.

Kontrole priorytetowe i sprawozdania planowane w 2018 r.

Plan pracy Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Dbając o skuteczne rozliczanie środków publicznych, Europejski Trybunał Obrachunkowy[1] (ETO) prowadzi kontrole finansowe w państwach członkowskich Unii Europejskiej, dotyczące budżetu UE i europejskich funduszy rozwoju oraz w unijnych agencjach i organach zdecentralizowanych[2]. Prowadzi także kontrole wykonania zadań i zgodności w wybranych obszarach działalności Unii. Ich wyniki Trybunał przedstawia m.in. w sprawozdaniach rocznych, specjalnych, przeglądach horyzontalnych[3], notach informacyjnych.

EWA MIĘKINA

Wyboru tematów do kontroli na 2018 r. dokonano na podstawie oceny głównych obszarów ryzyka w wydatkowaniu środków unijnych i realizacji polityki. Uwzględniono również sugestie partnerów instytucjonalnych Trybunału, zwłaszcza Parlamentu Europejskiego.

W obejmującym 47 kontroli programie na 2018 r.[4], wyróżniono 12 tzw. priorytetowych, z których sprawozdania (lub – w niektórych wypadkach – przeglądy horyzontalne bądź noty informacyjne) zostaną opublikowane do końca roku. Chociaż w ostatnich latach Trybunałowi udało się znacznie skrócić czas potrzebny na przeprowadzenie kontroli (w wypadku

[1] Na temat ETO zob. J. Mazur: *Samoocena i zewnętrzna ocena Europejskiego Trybunału Obrachunkowego*, „Kontrola Państwowa" nr 2/2009 i podana tam literatura. Zob. też stronę Trybunału <http://www.eca.europa.eu/pl/Pages/ecadefault.aspx>.

[2] Organy zdecentralizowane wykonują zadania techniczne, naukowe i administracyjne, pomagając instytucjom UE w kształtowaniu i wdrażaniu polityk.

[3] Są to publikacje poświęcone ogólnym zagadnieniom, umożliwiające Trybunałowi formułowanie uwag dotyczących istotnych kwestii, które normalnie nie mogłyby być objęte kontrolą. Przeglądy są podstawą do konsultacji i dialogu z partnerami instytucjonalnymi Trybunału.

[4] Na temat planu pracy Trybunału na 2015 r. zob. E. Miękina: *Program pracy Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Sprawozdania specjalne w 2015 r.*, „Kontrola Państwowa" nr 1/2015.

sprawozdań specjalnych opublikowanych w 2016 r. cykl kontrolny wynosił najczęściej ok. 2 lat)[5], to zapowiedź zakończenia ich w ciągu jednego roku to nowe podejście do procesu kontrolnego.

W ramach kontroli priorytetowych Trybunał zbada m.in.:

• bezpieczeństwo żywności – czy unijne ramy prawne pozwoliły dobrze zaprojektować i wdrożyć kontrolę bezpieczeństwa żywności i etykietowanie;

• przyszłość Wspólnej Polityki Rolnej – propozycje Komisji Europejskiej w sprawie modernizacji i uproszczenia WPR;

• transport i mobilność – główne ryzyko oraz wyzwania dla unijnej polityki transportowej i mobilności (transport powietrzny, drogowy, kolejowy, morski, wodny śródlądowy);

• uproszczenie polityki spójności – w jakim stopniu Komisja Europejska i państwa członkowskie podjęły działania na rzecz ograniczenia/wyeliminowania zjawiska dodawania krajowych uregulowań (które mogą zaciemniać cele prawodawstwa Unii Europejskiej) w toku transpozycji prawa unijnego, a także możliwości dalszego uproszczenia zasad polityki spójności w okresie programowania 2014–2020 i później;

• instrument Pomocy dla Uchodźców w Turcji – działanie systemu i projektów;

• monitorowanie przez Komisję Europejską przejrzystości finansowania organizacji pozarządowych;

• Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych – czy zapewnia konwergencję praktyk nadzorczych i przyczynia się do finansowej stabilności na rynkach ubezpieczeń i programów emerytalnych;

• działania upraszczające program Horyzont 2020[6] – czy osiągnęły zakładane cele;

• przyszłość budżetu UE – czy i w jaki sposób można usprawnić unijne programowanie i budżetowanie tak, aby dostępne środki były kierowane na priorytety strategiczne UE i przynosiły wartość dodaną;

• konflikt interesów/etyka – czy mechanizmy stosowane przez instytucje UE w celu zapewnienia etycznego zachowania ich członków i personelu są właściwe i zgodne z najlepszymi praktykami.

Kontrole priorytetowe oraz pozostałe zostały przypisane do pięciu obszarów odzwierciedlających wyzwania, przed jakimi stoi obecnie Unia Europejska. W ramach obszaru dotyczącego zrównoważonego wykorzystywania zasobów naturalnych i zmian klimatu ETO przyjrzy się bliżej odnawialnym źródłom energii finansowanym z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Kontrola obejmie związane z tym ramy prawne, polityki, programowanie, zatwierdzanie projektów i procedury selekcji, a także mechanizmy funkcjonowania nowego wspólnego systemu monitorowania i oceny (ang. *CMES – Common Monitoring and Evaluation System*). Plan pracy na 2018 r. zakłada również zbadanie wdrażania systemu płatności podstawowych

[5] *Sprawozdanie z działalności Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za 2016 r.*, s. 35 <http://publications.europa.eu/webpub/eca/annual-activity-report-2016/pl/>.

[6] Program finansowania badań naukowych i innowacji w UE o budżecie prawie 80 mld euro w latach 2014–2020.

dla rolników[7], działań UE na rzecz zapewnienia dobrostanu zwierząt hodowlanych, uproszczonych opcji kosztów w rozwoju obszarów wiejskich[8], a także stopnia zaufania obywateli do autentyczności produktów organicznych.

Kontroli Trybunału poddane zostaną: zarządzanie instrumentami wspierającymi upowszechnianie innowacyjnych rozwiązań związanych z energią ze źródeł odnawialnych oraz technologii wychwytywania i składowania dwutlenku węgla, skuteczność unijnych działań na rzecz zapobiegania powodziom i ochrony przeciwpowodziowej, a także monitorowanie przez Komisję Europejską jakości powietrza i tworzenie przez wybrane państwa członkowskie planów ochrony powietrza.

Drugi obszar priorytetowy dla kontroli Trybunału w 2018 r. to wzrost gospodarczy i włączenie społeczne czyli aktywizacja społeczno-zawodowa osób zagrożonych wykluczeniem. Kontrolerzy ocenią opłacalność, planowanie i wartość dodaną systemu kolei dużych prędkości, skuteczność mechanizmu chroniącego pasażerów Unii Europejskiej przed opóźnieniami i odwołaniami, efektywność zarządzania projektami partnerstwa publiczno-prywatnego[9], a także zarządzanie projektami dotyczącymi inwestycji produkcyjnych i wsparcia biznesu finansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR). Z tego funduszu oraz Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) finansowane są projekty, których procedury selekcji i systemy monitowania w okresie programowania 2014–2020 zostaną skontrolowane przez Trybunał.

Zbada on również, czy Komisja Europejska i państwa członkowskie ułatwiają mobilność pracowników oraz czy zbliżają się do osiągnięcia celów strategii Europa 2020[10] w zakresie dostępu do szybkich szerokopasmowych łączy internetowych.

Dzięki kontrolom Trybunału zaplanowanym na 2018 r. będzie można dowiedzieć się, czy Komisja skutecznie pomaga państwom członkowskim w absorpcji środków z EFRR/Funduszu Spójności i EFS, czy jej podejście do przeglądu *ex-post* ustawodawstwa jest spójne i zgodne, jaką rolę pełni we wspieraniu i promowaniu integracji

---

[7] System płatności podstawowej (ang. *BPS – Basic Payment Scheme)* stosowany jest w państwach UE-15 oraz przez Chorwację, Maltę i Słowenię. Płatności przyznawane są rolnikowi na podstawie posiadanych przez niego uprawnień, które muszą być aktywowane przez przypisanie ich do ziemi, źródło: <http://www.minrol.gov.pl/Wsparcie-rolnictwa/Platnosci-bezposrednie>.

[8] Uproszczone opcje kosztów (finansowanie na podstawie stawek ryczałtowych, standardowych stawek jednostkowych, kwot ryczałtowych) zostały zaproponowane przez Komisję Europejską dla okresu programowania 2014–2020 jako skuteczny sposób zapewnienia racjonalności kosztów, źródło: <http://ec.europa.eu/regional_policy/pl /information/publications/guidelines/2014/guidance-on-simplified-cost-options-scos-flat-rate-financing-standard-scales-of-unit-costs-lump-sums>.

[9] Przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym (art.1 pkt. 2 ustawy z 19.12. 2008 o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U.2009 nr 19 poz. 100).

[10] Europa 2020 to unijna strategia na rzecz inteligentnego, zrównoważonego i sprzyjającego integracji społecznej wzrostu gospodarczego. Jej celem jest podniesienie konkurencyjności UE przy jednoczesnym zachowaniu jej modelu społecznej gospodarki rynkowej i znacznej poprawie efektywnej gospodarki zasobami. Została zainicjowana w 2010 r. w odpowiedzi na kryzys gospodarczy i finansowy z 2008 r.

obywateli państw trzeciego świata, a także to, jak różne państwa członkowskie wykorzystują środki unijne przeznaczone na politykę integracyjną.

Temat wyzwań związanych z migracją, bezpieczeństwem i globalnym rozwojem pojawi się w kontrolach Trybunału dotyczących między innymi: wdrażania zaleceń mechanizmu obserwacji wyborów (ang. *EOM – Election Observation Mechanism*), a także tego, czy unijna inicjatywa dotycząca centrów doskonałości przyczyniła się do ograniczenia zagrożeń chemicznych, biologicznych, radiologicznych i nuklearnych pochodzących spoza Unii Europejskiej.

Jednym z wyzwań dla Unii Europejskiej są obecnie zagadnienia związane z jednolitym rynkiem i unią walutową. Trybunał zbada, czy Europejski Bank Centralny stosuje odpowiednią metodykę i procedury nadzoru oraz właściwe mechanizmy koordynacji i współpracy w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego[11], czy Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji[12] może skutecznie prowadzić uporządkowaną likwidację banków, a także, czy Komisja Europejska dobrze wykorzystała instrumenty kapitału podwyższonego ryzyka. Komisja zostanie również poddana kontroli, jeśli chodzi o jej rolę w wykorzystywaniu europejskiego okresu oceny[13] do koordynowania polityki fiskalnej i gospodarczej państw członkowskich (kontrola obejmie m.in. Pakt Stabilności i Wzrostu, wdrażanie strategii Europa 2020, krajowe programy reform, a także związane z tym strategie komunikacyjne).

Trybunał zajmie się też kwestiami związanymi z mobilnością edukacyjną w ramach programu Erasmus+, a także ze wspólnymi przedsiębiorstwami (ang. *Joint Undertakings*) tworzonymi przez Komisję Europejską, branżowe stowarzyszenia i innych partnerów do skutecznego prowadzenia np. unijnych programów badawczych czy rozwoju technologicznego.

Ostatnim z obszarów kontroli dla Trybunału w 2018 r. będzie rozliczalność i efektywność Unii Europejskiej. Kontrola Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych pozwoli prześledzić m.in. proces decyzyjny Komisji Europejskiej dotyczący utworzenia EFIS, strukturę organizacyjną, spójność i komplementarność funduszu z innymi instrumentami finansowymi wspieranymi z budżetu UE. Trybunał zbada również zarządzanie przez Komisję ryzykiem nadużyć finansowych przy wydatkowaniu środków unijnych (w szczególności

[11] Od listopada 2014 r. Europejski Bank Centralny (EBC) odpowiada za nadzór bankowy w strefie euro. Razem z organami krajowymi tworzy tzw. Jednolity Mechanizm Nadzorczy, w ramach którego sprawuje bezpośredni nadzór nad tzw. ważnymi bankami (*significant institutions*), natomiast organy krajowe nadzorują pozostałe, tzw. mniej istotne instytucje (*less significant institutions)*.

[12] Organ europejskiej unii bankowej, którego zadaniem jest zagwarantowanie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji upadających banków, przy minimalnym wpływie na gospodarkę realną i finanse publiczne państw członkowskich UE i innych krajów, źródło: <https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/srb_pl>.

[13] Europejski okres oceny (ang. *European Semester)* to sześciomiesięczny okres, podczas którego – począwszy od stycznia 2011 r. – odbywa się coroczny przegląd polityki budżetowej i strukturalnej państw członkowskich UE w celu wykrycia ewentualnych błędów i niezgodności.

nadzór nad ryzykiem na poziomie korporacyjnym, przygotowanie Dyrekcji Generalnych do zapobiegania ryzyku, a także działania podejmowane w odpowiedzi na stwierdzone nadużycia). Komisja zostanie też oceniona pod kątem sprawowania nadzoru nad stosowaniem prawa UE przez państwa członkowskie (m.in. jakie ma priorytety i zasoby, jak zajmuje się sprawami dotyczącymi przypadków nieprzestrzegania przepisów i co robi, aby zdyscyplinować państwa członkowskie.). Kontroli Trybunału zostanie również poddane zarządzanie wydatkami unijnymi na pomieszczenia biurowe wybranych instytucji Unii Europejskiej[14].

EWA MIĘKINA
zastępca łącznika NIK z ETO,
Departament Strategii NIK

[14] Plan pracy Trybunału na 2018 r. dostępny jest (w j. angielskim, francuskim i niemieckim) na stronie: <https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=43189>.

Ustalenia z 2017 r.

Kontrola Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego

W ostatnich latach Najwyższa Izba Kontroli zaczęła prowadzić kontrole organizacji międzynarodowych, których Polska jest członkiem. Zwykle są realizowane na podstawie umowy między NIK a daną organizacją – Europejską Organizacją Badań Jądrowych – CERN[1], Radą Europy[2], Mechanizmem ATHENA, Instytutem UE ds. Studiów Strategicznych – EUISS. W podobnej roli występują pracownicy NIK zapraszani w charakterze ekspertów. Zgodnie z umową o utworzeniu Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego[3], Wysoka Rada (główny organ Instytutu) powołuje na czteroletnią kadencję dwóch kontrolerów zewnętrznych; obecnie jednym z nich jest pracownik Izby.

JACEK MAZUR

Europejski Instytut Uniwersytecki we Florencji (*European University Institute* – EUI) prowadzi studia doktoranckie, programy podoktorskie i badania naukowe w zakresie ekonomii, prawa, historii oraz nauk politycznych i społecznych. Stanowi odrębną organizację międzynarodową, finansowaną przez państwa członkowskie (w tym Polskę) i Komisję Europejską; dalsze środki pochodzą z grantów na badania naukowe. Budżet Instytutu w 2016 r. wynosił 62 mln euro. Oceną zarządzania finansowego i wykorzystania budżetu Instytutu zajmują się dwaj

[1] W. Kurzyca: *NIK kontynuuje audyt w CERN*, „Kontrola Państwowa" nr 5/2015.
[2] P. Banaś: *Pierwszy rok audytu NIK w Radzie Europy*, „Kontrola Państwowa" nr 1/2016.
[3] Konwencja powołująca Europejski Instytut Uniwersytecki, sporządzona we Florencji 19 kwietnia 1972 r. Pierwotny (przed zmianami) tekst Konwencji stanowi załącznik do projektu ustawy o ratyfikacji Konwencji. Sejm IV kadencja druk sejmowy nr 2003 z 9 maja 2005 r.; <http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/0/AFF4CD5154C203ADC1257005002A9AEB/$file/4003.pdf>. Tekst aktualny: *Convention setting up a European University Institute as revised by the 1992 amending Convention*; <http://www.eui.eu/Documents/AboutEUI/Convention/ConsolidatedConventionRevising.pdf>.

zewnętrzni kontrolerzy – każdy z innego państwa[4]. Celem kontroli jest stwierdzenie, czy uzyskano wszystkie dochody, czy poczynione wydatki były legalne i prawidłowe a zarządzanie finansami należyte. Artykuł przedstawia sposób pracy i wybrane ustalenia kontroli przeprowadzonej w 2017 r. Kierując się o sprawozdaniem kontrolerów, w grudniu 2017 r. Wysoka Rada udzieliła rektorowi Instytutu absolutorium za rok 2016.

Kontrola finansowa

Zgodnie ze standardami międzynarodowymi, kontrola została zrealizowana dla uzyskania wystarczającej pewności, że sprawozdanie finansowe Instytutu przedstawia prawdziwy i rzetelny obraz aktywów i pasywów, obciążeń, przychodów i przepływów pieniężnych. W czasie, jaki kontrolerzy mieli do dyspozycji, przeprowadzono selektywną kontrolę poprawności sporządzenia sprawozdania i dokonywania transakcji finansowych oraz potwierdzenia danych ujętych w bilansie. Wykorzystano statystyczne metody doboru próby (MUS) do sprawdzania płatności, zobowiązań i dochodów oraz oprogramowanie IDEA (*Data Analysis Software*) do przetwarzania i analizy danych. Ponieważ od trzech lat Instytut stosuje zintegrowany informatyczny system zarządzania (SAP), możliwe było śledzenie całego cyklu operacji budżetowych i finansowych. Zapisy w systemie SAP zostały sprawdzone w kilkunastu obszarach, m.in.:

- wynagrodzeń (wysokości wypłat w marcu, lipcu i listopadzie 2016 r. oraz prawidłowości odliczenia podatków, składek emerytalnych i innych potrąceń);
- potrąceń z wynagrodzeń pracowników i wpłaty Instytutu do kasy chorych oraz systemu zabezpieczenia społecznego;
- stanu rachunków bankowych na koniec 2016 r. na podstawie potwierdzenia kwot przez banki;
- wpływu składek państw członkowskich według rachunków budżetowych, bilansu i przepływów bankowych;
- zobowiązań i rejestrów płatności oraz operacji dla oceny ich zgodności z przepisami i wiarygodności procedur kontroli wewnętrznej;
- kluczowych elementów systemu kontroli wewnętrznej oraz analizy trendów i odchyleń dotyczących przychodów i wydatków (ocena ryzyka związanego z kontrolą wewnętrzną dotyczyła głównie urzędników uprawnionych do wykonywania budżetu).

Kontrola została zrealizowana zgodnie z zasadami, wytycznymi i praktykami INTOSAI i innymi regułami międzynarodowymi, zwłaszcza Międzynarodowym Standardem Badania 700 „Formułowanie opinii i sprawozdanie na temat sprawozdań finansowych"[5] i ISSAI 1700. Dokonano analizy dokumentów przedłożonych przez

[4] Kontrolerami Instytutu są obecnie Ugo Sessi, emerytowany wysoki urzędnik administracji państwowej Włoch i dr Jacek Mazur, radca Prezesa NIK; w zakresie kontroli finansowej wspomaga ich przedstawicielka Trybunału Obrachunkowego Portugalii Sandra Pereira. Zob. *Radca Prezesa NIK kontrolerem międzynarodowej instytucji*, „Kontrola Państwowa" nr 4/2016, s. 135.

[5] International Standard on Auditing 700 "Forming an opinion and reporting on financial statements". Tekst polski zob. https://www.pibr.org.pl/assets/file/491,KRBR-uchwala-2783-52-2015-KSRF-700.pdf.

administrację Instytutu, przyjęto dodatkowe wyjaśnienia i przeprowadzono rozmowy z dyrektorami biur, a następnie sporządzono projekt sprawozdania z kontroli. Stosując zasadę kontradyktoryjności, projekt przekazano kierownictwu EUI do zaopiniowania, zaś zgłoszone uwagi wykorzystano przy redagowaniu końcowej wersji sprawozdania.

Kontrolerzy pozytywnie ocenili realizację zadań Instytutu związanych z gospodarką finansową w 2016 r. oraz sporządzenie wymaganych sprawozdań, uznając, że:

- sprawozdanie finansowe za rok 2016 nie zawiera istotnych nieprawidłowości i jest zgodne z przepisami;
- sprawozdania finansowe (bilans, rachunek przepływów pieniężnych i zestawienie zmian w kapitale własnym) rzetelnie przedstawiają sytuację Instytutu według stanu na koniec 2016 r. i zostały sporządzone zgodnie z przepisami;
- transakcje ujęte w sprawozdaniach z reguły zostały przeprowadzone zgodnie z przepisami, pozycjami budżetu, a także dyrektywami i instrukcjami finansowymi.

Szczegółowe uwagi i zalecenia zawarto w odrębnym piśmie przekazanym rektorowi.

Kontrola zarządzania finansami

Kontrolerzy pozytywnie ocenili poprawę czytelności i wartość informacyjną rozliczenia Instytutu: obecnie jest ono porównywalne z dokumentami z poprzedniego roku, dostarcza też więcej danych o działaniach, źródłach finansowania i przeznaczeniu środków. Zgodnie z postulatami z lat poprzednich, rozliczenie przedstawia wskaźniki finansowe i wykonania (wskaźniki samowystarczalności, wydajności, wypłacalności i płynności) oraz ich porównanie z danymi z lat 2014 i 2015.

Kontrolerzy ponownie zwrócili uwagę na nakładanie się kontroli prowadzonych przez organy EUI z kontrolami donatorów (np. Komisji Europejskiej), odnotowując próby rozwiązania tego problemu. Nowe przepisy unijne pozwalają na powierzenie Instytutowi niektórych zadań w tym zakresie, ale wymagałoby to zwiększenia obsady biura audytu wewnętrznego, co jest trudne w przypadku grantów, które z istoty przyznawane są na określony czas. Sprawa będzie nadal rozpatrywana.

Kontrolerzy postawili pytanie, czy budżet Instytutu i sprawozdanie z jego wykonania nie powinny być publicznie dostępne (np. ogłaszane na stronie internetowej), jak ma to miejsce w większości organizacji międzynarodowych? Postulat został przyjęty, z tym że będzie on realizowany stopniowo, poczynając od publikacji syntez czy ważniejszych fragmentów wspomnianych dokumentów.

W sprawach organizacji wewnętrznej kontrolerzy zwrócili uwagę na niespójność rozwiązań w związku z powierzeniem dyrektorowi biura finansowego nadrzędnej roli „koordynatora spraw administracyjnych mimo braku zdefiniowania owej funkcji w zarządzeniu organizacyjnym; sytuacja ta trwa już 2 lata. Przypomniano też wątpliwość zawartą w poprzednim sprawozdaniu w sprawie włączenia biura rachunkowości do biura finansowego, co przeczy zasadzie rozdzielenia zadań urzędnika zatwierdzającego i księgowego. W odpowiedzi podano m.in., że księgowy zachowuje operacyjną niezależność gwarantowaną przez przepisy wewnętrzne i że włączenie to ma wymiar jedynie organizacyjny.

W sprawozdaniu z kontroli dużo miejsca poświęcono działalności biura audytu wewnętrznego, podkreślając, że wykonuje ono bardzo pożyteczną pracę i postulując jego wzmocnienie kadrowe. Kontrolerzy wielokrotnie cytowali wnioski i opinie biura, zwracając się do kierownictwa Instytutu o ich akceptację. Obok prowadzenia kontroli, ważna jest rola doradcza audytu wewnętrznego, m.in. upowszechnianie wniosków, jakie wynikają z kontroli wewnętrznych, wyrażanie opinii w sprawach interpretacji przepisów Instytutu i działanie na rzecz ulepszania procesów zarządzania. Odrębną formą doradztwa jest opiniowanie projektów umów w sprawach zamówień publicznych: w 2016 r. biuro przekazało 8 opinii, które zawierały łącznie 9 uwag o niezgodności danego projektu z przepisami (wszystkie zostały zaakceptowane) i 22 zalecenia proceduralne dotyczące skuteczności i rozliczalności zamówień.

Instytut posiada odpowiednie przepisy dotyczące planowania pracy i sporządzania sprawozdań z działalności. Zadania poszczególnych biur mają być wyraźnie określone i tak sformułowane, aby można było ocenić ich realizację. Kontrolerzy pochwalili plan EUI na 2016 r., który określił jego cele strategiczne, a także ogólne, szczegółowe i operacyjne cele każdego z biur, uznając go za dobrą podstawę do projektowania działań oraz tworzenia planów finansowych i kadrowych. Dobrze oceniono też sprawozdanie z działalności Instytutu w 2016 r. (opublikowane 5 kwietnia 2017 r.[6]), które podsumowuje sprawozdania poszczególnych jednostek i zawiera uwagi na temat strategii Instytutu, jego zarządzania, wykorzystania zasobów oraz ewentualnych trudności w osiąganiu celów. Natomiast oceniając sprawozdania biur podniesiono, że część z nich dokładnie przedstawia wykonanie zadań, z wyraźnym podziałem na cele ogólne, szczegółowe i operacyjne, podczas gdy inne prezentują je w sposób bardziej ogólny. Forma tych dokumentów nie jest jednolita, co zmniejsza ich czytelność i ogranicza możliwość porównań. Kontrolerzy pozytywnie ocenili, że biuro audytu wewnętrznego opracowało wytyczne i prowadziło szkolenia na temat sporządzania sprawozdań z działalności.

Inne obszary kontroli Instytutu w 2017 r. dotyczyły m.in. funkcjonowania kontroli wewnętrznej, zarządzania kadrami, umów z dostawcami zewnętrznymi, zarządzania nieruchomościami oraz programu emerytalnego dla pracowników.

Wartość dodana kontroli

Jaka jest „wartość dodana" pracy kontrolerów zewnętrznych? Pytany o to prof. Joseph Weiler, w latach 2013–2016 rektor, a wcześniej profesor Wydziału Prawa Instytutu, odpowiedział[7], że:

• po pierwsze, w okresie, kiedy pełnił funkcję rektora, kontrolerzy zewnętrzni

[6] EUI Activity Report 2016; <https://www.eui.eu/Documents/ServicesAdmin/CommunicationsService/CorporatePublications/PAR/EUI-Activity-Report-2016.pdf>.

[7] Rozmowa miała miejsce 14.9.2017. Zob. biografię prof. J. Weilera: <https://its.law.nyu.edu/facultyprofiles/index.cfm?fuseaction=profile.biography&personid=20371>.

wiele razy przedstawili sprawy, które były wprawdzie znane, ale nie poświęcono im dostatecznej uwagi, a zajęto się nimi należycie dopiero po ich nagłośnieniu (jako przykłady podał kwestie zamówień publicznych, programu emerytalnego i zarządzania kadrami). Ważne jest również, że administracja Instytutu musi wytłumaczyć Komisji Budżetowej Wysokiej Rady, w jaki sposób wykonuje zalecenia kontrolerów;

• po drugie, szczególnie istotne są sytuacje, gdy kontrolerzy prezentują kwestie, które zależą głównie od państw członkowskich. Postawienie ich na forum Komisji Budżetowej zmusza przedstawicieli państw do zajęcia stanowiska. Nie znaczy to, że problem zostanie szybko rozwiązany, ale zwykle stopniowo do tego prowadzi.

dr **JACEK MAZUR**
radca prezesa NIK,
kontroler Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego

Z życia NIK

99. ROCZNICA UTWORZENIA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Dorobek i przyszłość naczelnego organu kontroli to tematy panelu prezesów Najwyższej Izby Kontroli, zorganizowanego w NIK 7 lutego 2018 roku, będącego jednocześnie głównym punktem obchodów 99. rocznicy powstania Izby. Wcześniej, jak co roku, delegacja kierownictwa i pracowników złożyła wieńce pod pomnikami twórców kontroli państwowej w Polsce w 1919 roku oraz na cmentarzach, gdzie spoczywają pierwszy prezes Izby oraz byli pracownicy, którzy zginęli w katastrofie smoleńskiej.

Fot. Marek Brzeziński, NIK

Prezes Krzysztof Kwiatkowski przed pomnikiem ofiar katastrofy smoleńskiej na warszawskich Powązkach Wojskowych.

Uroczystości rozpoczęła msza św. w kościele św. Aleksandra na placu Trzech Krzyży w Warszawie, sprawowana w intencji pracowników NIK. Następnie prezes Krzysztof Kwiatkowski, wiceprezesi – Ewa Polkowska i Mieczysław Łuczak, a także przedstawiciele Związku Zawodowego Pracowników NIK złożyli wieńce pod pomnikami Marszałka Józefa Piłsudskiego i pierwszego premiera II RP Ignacego Jana Paderewskiego. Kwiaty składano również na Cmentarzu Wojskowym na Powązkach, pod pomnikiem ofiar katastrofy smoleńskiej, a także na grobach Władysława Stasiaka, Aleksandra Szczygły oraz Sławomira Skrzypka – byłych pracowników Izby, którzy zginęli na pokładzie prezydenckiego

Fot. Marek Brzeziński, NIK

Przed popiersiem Józefa Higersbergera w siedzibie NIK. Od lewej: wiceprezes Ewa Polkowska, prezes Krzysztof Kwiatkowski, przedstawicielka rodziny pierwszego prezesa NIKP – Irena Higersberger i wiceprezes Mieczysław Łuczak.

samolotu. Uczczono też pamięć pierwszego prezesa Najwyższej Izby Kontroli Państwa – Józefa Higersbergera przy jego grobie na Starych Powązkach.

Dalsza część uroczystości miała miejsce w siedzibie NIK. Po przemówieniach wygłoszonych przez prezesa Krzysztofa Kwiatkowskiego, reprezentującego Prezydenta RP Cezarego Kochalskiego, wicemarszałek Sejmu RP Barbarę Dolniak, posłanki Barbarę Chrobak i Elżbietę Stępień z sejmowej Komisji do spraw Kontroli Państwowej oraz Urszulę Pańko, żonę tragicznie zmarłego, pierwszego po przemianach demokratycznych w Polsce prezesa NIK, złożono wieńce pod popiersiem Józefa Higersbergera, tablicą Józefa Piłsudskiego oraz tablicami upamiętniającymi działalność prezesów Izby: Lecha Kaczyńskiego i Waleriana Pańki.

Kulminacyjnym punktem obchodów był panel prezesów. Jego motto brzmiało: „Najwyższa Izba Kontroli – rok przed stuleciem. Przeszłość – teraźniejszość – przyszłość…". Obok Krzysztofa Kwiatkowskiego, uczestniczyli w nim trzej poprzedni szefowie NIK: Janusz Wojciechowski, Mirosław Sekuła i Jacek Jezierski. Dyskusja toczyła się wokół roli naczelnego organu kontroli w szybko zmieniającej się rzeczywistości.

Janusz Wojciechowski, kierujący Izbą w latach 1995–2001, obecnie polski członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, zwrócił uwagę na rolę nowoczesnych technologii w przeprowadzaniu kontroli, dzięki którym łatwiej jest wychwycić nieprawidłowości. Podkreślił jednocześnie, że niezmiennie ważne pozostaje wsłuchiwanie się w opinie obywateli i reagowanie na ich skargi.

Mirosław Sekuła, który objął funkcję prezesa Izby po zakończeniu misji Janusza Wojciechowskiego, a obecnie jest doradcą technicznym w katowickiej delegaturze NIK, nawiązał do pierwotnej nazwy instytucji – Najwyższej Izby Kontroli Państwa (NIKP). Jego zdaniem ważne jest, aby Izba pozostała organem kontrolującym państwo, a nie tylko administrację.

Fot. Marek Brzeziński, NIK

Wicemarszałek Sejmu Barbara Dolniak przed tablicą upamiętniającą prof. Lecha Kaczyńskiego, w latach 1992–1995 prezesa NIK.

Jacek Jezierski, prezes Najwyższej Izby Kontroli w latach 2007–2013 r., od tego czasu doradca prezesa NIK, podkreślił, że Izba powinna sięgać do korzeni, aby odnaleźć miejsce w szybko zmieniającym się świecie. Jego zdaniem, wzorem może być działalność Józefa Higersbergera, który piastował stanowisko prezesa NIKP w latach 1919–1921. – W niezwykle trudnych warunkach potrafił stworzyć nowoczesną w skali europejskiej instytucję, która przynosiła korzyść obywatelom – powiedział.

Fot. Marek Brzeziński, NIK

Panel prezesów NIK, od prawej: Mirosław Sekuła, Jacek Jezierski, Krzysztof Kwiatkowski, powyżej Janusz Wojciechowski, uczestniczący w panelu dzięki wideotransmisji oraz prowadzący dyskusję doradca dyrektora Biura Organizacyjnego NIK Filip Łobodziński.

Prezes Krzysztof Kwiatkowski stwierdził, że dla Izby kluczowe będą kontrole partycypacyjne, umożliwiające dialog ze społeczeństwem. Dodał także, że dzięki kadrze Najwyższej Izby Kontroli patrzy optymistycznie w przyszłość. – NIK znana jest z pracowników, którzy potrafią dostrzegać więcej, których cechuje rozsądek i krytycyzm. To dzięki takim ludziom będziemy mogli w przyszłości znów z dumą podkreślać, że NIK cieszy się zaufaniem obywateli – powiedział.

(red.)

Sygnały o książkach

O niezawisłości sędziów i niezależności sądów w trudnych czasach. Wymiar sprawiedliwości w pułapce sprawności

Anna Machnikowska, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 520.

Autorka odnosi się do dyskusji i sporów związanych z podjętą w latach 2015–2017 reformą sądownictwa i uważa, że jedną z głównych przyczyn kontrowersji jest kwestia sprawności działania wymiaru sprawiedliwości. Przedstawia związki między tym stwierdzeniem a interpretacją takich wartości, jak: niezawisłość sędziego i jego status w społeczeństwie, rola sędziego w postępowaniu sądowym i w strukturze organizacyjnej sądów oraz niezależność sądów. Monografia składa się z czterech rozdziałów. Pierwszy omawia aksjologiczne i normatywne podstawy niezawisłości sędziów, drugi poświęcony jest niesprawności organizacyjnej sądów; trzeci przedstawia relacje sądownictwa i obywateli, ostatni zaś analizuje problem sędziowskiej niezawisłości z perspektywy samych sędziów. Książka przeznaczona jest zwłaszcza dla sędziów oraz pozostałych pracowników wymiaru sprawiedliwości.

Przestępczość gospodarcza. Istota zjawiska. Zasady odpowiedzialności, mechanizmy przestępcze i metody działania sprawców

Redakcja naukowa: Paweł Łabuz, Irena Malinowska, Mariusz Michalski, Tomasz Safjański, Wydawnictwo C.H.BECK, Warszawa 2018, s. 496.

W publikacji zaprezentowano i wyjaśniono sprawy związane z przestępczością gospodarczą, która obecnie przybiera różne formy i charakteryzuje się dużą zmiennością. Analizie poddane zostały m.in. przestępstwa podatkowe, takie jak wyłudzenia VAT, związane z zamówieniami publicznymi, pranie pieniędzy czy oszustwa w różnych dziedzinach przedsiębiorczości. Omówiono także podstawowe procedury dotyczące zapobiegania

temu zjawisku oraz wykrywania i ścigania jego przejawów. Książka jest pracą zbiorową, składa się z 31 rozpraw. Zainteresuje praktyków prawa i funkcjonariuszy państwowych oraz wszystkich chcących pogłębić wiedzę z zakresu przestępczości gospodarczej i ekonomicznej.

Publicznoprawny i prywatnoprawny konflikt interesów na przykładzie Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000

Adam Niewiadomski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2017, s. 303.

Tematem monografii jest konflikt interesów między państwem a obywatelem, pokazany przede wszystkim z punktu widzenia regulacji prawnorolnych. Problem został przeanalizowany na przykładzie sytuacji producenta rolnego na obszarach związanych z działalnością Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000. W pierwszej części pracy przybliżono kluczowe pojęcia oraz dorobek naukowy dotyczący konfliktu interesu w prawie; kolejna przedstawia podstawy prawne funkcjonowania Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000 w Polsce; część trzecia, najobszerniejsza, prezentuje wybrane przykłady istniejących konfliktów interesów między państwem a obywatelem w kontekście funkcjonowania w Polsce ESE Natura 2000; ostatnia ujawnia prawne źródła tych konfliktów. Ich usunięcie a przynajmniej zminimalizowanie wymaga zmian w obowiązujących przepisach dotyczących ochrony przyrody.

Gospodarka nieruchomościami w gminie. Kluczowe problemy prawne

Maciej J. Nowak, Zuzanna Tokarzewska-Żarna, Wydawnictwo C.H.BECK, Warszawa 2017, s. 142.

Celem książki jest analiza najważniejszych problemów związanych z gospodarką nieruchomościami w gminie. Składa się z czterech rozdziałów, poświęconych odpowiedzi na na zasadnicze pytania: jak prawidłowo prowadzić gospodarkę mieszkaniową, co powinny się uwzględniać uchwały rady gminy dotyczące zbywania nieruchomości, jak wyglądają relacje między gospodarką nieruchomościami a wymaganiami planowania przestrzennego, jaka jest rola organów gminy w istotnych postępowaniach administracyjnych dotyczących nieruchomości. Publikacja odwołuje się do najnowszego orzecznictwa, zawiera też wzory najważniejszych gminnych dokumentów. Do książki dołączono płytę CD z tekstem omawianej rozprawy.

Contents

Auditing 8

RYSZARD SZYC (ed.) NIK Work Plan for the year 2018 8

The activity of the Supreme Audit Office is fundamentally based on annual work plans, adopted by the Council of NIK and submitted to the Lower House of the Polish Parliament (*Sejm*). Apart from the audits included in the work plan, NIK conducts *ad hoc* audits to respond to information on potential irregularities resulting, among others, from the current analysis of the social and economic situation, including complaints and motions submitted to NIK. In the NIK work plan for the year 2018, 109 audit subjects have been comprised (excluding obligatory audits, i.e. the state budget execution and the analysis of the monetary policy guidelines). Among the 109 audit subjects, in 2018 NIK will carry out four international audits: the financial audit of the European Organisation for Nuclear Research (CERN), the financial audit of the CERN pension fund, the financial audit of the Council of Europe (CoE), as well as the audit of selected organisational aspects and performance audits in the Council of Europe. On the basis of general assumptions, the full obligatory compliance of the audits proposed to the work plan with suggested audit areas has not been provided, nevertheless as many as 88.8 percent of the issues included in the plan are related to key areas of the State's activity. The majority of these issues are connected with public administration, environment, health, transportation, public order and public security.

RAFAŁ PADRAK: The *Reformationis in Peius* in the NIK Disciplinary Procedure – Proceedings Applied to Nominated Auditors 24

In criminal proceedings, this prohibition is to ensure that a decision from a court of appeal is not amended to a worse one, if the ruling is in favour of the accused. The European Court of Human Rights is for respecting the *reformationis in peius* prohibition, and for not toughening the ruling by the appeal court. The Constitutional Tribunal has emphasised many times that "Due to the fact that the right to defence is ingrained in the constitutional principle of the democratic state of law, it relates not only to criminal

proceedings, but also to other proceedings taking place in the area of responsibility that is of repressive nature". Hence, the right to defence applies to those subject to disciplinary proceedings at NIK as well. In his article, the author discusses the regulations that allow for using the *reformationis in peius* prohibition in these proceedings.

MARIUSZ RYCERSKI: The Notion and the Essence of a Document in the Polish Legal System – Complexity of the Issue 41

The notion of a document is present in almost all areas of science and life, especially in the law where documents serve as evidence in all types of proceedings, reflect the course of those proceedings, and present the facts that have been established. They also play an important role as evidence collected in audit proceedings, conducted on the basis of the Act on the Supreme Audit Office of 23rd December 1994 – the course thereof is recorded in the form of documents. The study attempts to present the complexity of the notion of a document, and to propose a definition of a document in the prescriptive perspective.

FINDINGS OF NIK AUDITS 51

GRZEGORZ WALENDZIK, KRZYSZTOF WILKOSZ: Prevention and Counteracting of Cyberbullying – Protection of Children and Youngsters 51

Cyberbullying is one of numerous negative phenomena that young people can encounter in the virtual reality, and they make the group that is most threatened with it. Since it is an extremely important issue, NIK has started an audit at the Ministry of National Education (MEN), the Ministry of Digitalisation, five regional Police headquarters and ten local/municipal Police units, as well as in ten schools – these being the entities that play the key role in supporting parents who need to solve such problems. The objective of the audit is to assess whether the activities undertaken by the competent institutions in the area of counteracting and preventing of cyberbullying among children and youngsters are appropriate and effective.

JANUSZ SĘKOWSKI, ZBIGNIEW WŁODARCZYK: Preparedness for Rescue Actions on Motorways and Carriageways – Legal, Infrastructural and Organisational Solutions 70

In 2016, there were 80 accidents, seven fatalities and 97 injured persons for each 1,000 kilometres of public roads on average, while 206 accidents (2.5 times more), 36 fatalities (five times more) and 296 injured persons (three times more) – for each 1,000 kilometres of motorways and dual carriageways. The bigger number of accidents and their casualties on motorways and carriageways should be attributed, primarily,

to more intense traffic on this type of roads. What is more, on these roads there are frequently accidents in which many persons and vehicles are affected. Therefore, the network of fast roads requires an effective rescue system necessary to provide assistance to victims and persons suffering from accidents.

ANDRZEJ ZALESKI-EJGIERD: Educating Candidates for Teachers – Training and Professional Adaptation 85

The social and economic development of a country is related to the quality and conditions of the work of teachers, as evidenced by the examples of the most developed countries of the Organisation for Economic Co-operation and Development (Finland, Ireland). The best educational systems provide, apart from individual approach to students, the high quality of education for candidates for teachers, and care taken for recruiting the best of them. While in Poland, the effectiveness of the system for educating teachers and their professional development is not monitored nor evaluated. Their predispositions are not examined during recruitment for studies, and neither are their attitudes and progress during education.

OTHER AUDITS OF NIK 102

Audit Findings Published in December 2017 and January 2018 – ed. 102

In this section, we present the audits of the Supreme Audit Office in selected areas that have been published in the form of pronouncements on audit results. In this issue of our bimonthly, we discuss the following audits: the National Roads Construction Programme; the tasks related to issuing concessions to look for natural resources; self-help centres; activities of self-governments related to public space shaping; childcare centres; performance of consular services; the quality of water in rivers; the e-health information system (Polish*: e-zdrowie*); spending of EU funds; education for disabled students at schools and kindergartens; management of urban greenery; waste management; anti-flood protection of the catchment areas of the River Odra and River Wisła; the biosafety programme aimed at curbing dissemination of swine fever.

State and Society 106

KAMIL MOSER: Development of Macro-Prudential Supervision – Methods of Preventing Financial Crises 106

International financial crises, primarily that of the year 2007 related to the subprime loans market, indicated the need to introduce solutions that would supplement the area of the State's impact on the financial market between the traditional macroeconomic

policy (including fiscal and monetary issues) and macro-prudential supervision. The macro-prudential policy is aimed at providing such a solution, with its instruments being applied in many countries around the world, also in Poland. The article is an attempt to introduce the topic of macro-prudential supervision. The author presents the reasons for establishing such supervision, the main objectives of the macro-prudential policy, the most important instruments, as well as the examples of their application in Poland.

ANGELINA SAROTA: Limiting the Freedom of Business Activity – the Gas and Electric Energy Market in Poland 121

Business activity related to sales and economic relations in the gas and electric energy market is subject to far reaching limitations, due to other numerous values in the society that call for special protection. These are health and life of people, their wellbeing and the right to use energy, considered as common good, energy security or sustainable development. That is why the gas and electric energy sector is regulated and is subject to far reaching limitations on business activity at its every stage, i.e. starting, conducting, or even resignation from it.

International Cooperation 136

KAMILA ŻYNDUL: Fundamental Principles of Public Auditing Still Valid 136

Forty years have passed since the adoption of the *Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts* – a document of the International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) that is of fundamental importance to all SAIs. The delegation of the Supreme Audit Office, headed by President Krzysztof Kwiatkowski, participated in the jubilee celebrations organised on this occasion in December 2017.

EWA MIĘKINA: Work Programme of the European Court of Auditors 138

In 2018, the European Court of Auditors intends to conduct 47 audits, including twelve so called high priority tasks. The topics of these audits have been selected on the basis of the assessment of main risk areas in the spending of EU funds and in the implementation of the Community policy. The suggestions submitted by the Court's institutional partners, especially the European Parliament, have also been taken into account.

JACEK MAZUR: European University Institute – Findings of 2017 143

The European University Institute in Florence conducts doctoral studies, post-doctoral programmes and scientific research in the fields of economy, law, history, and political and social sciences. It is an autonomous international organisation that is financed, among others, by the Member States (including Poland) and the European Commission. The evaluation of its financial management and budget execution is made by two external auditors from two different states, one of them being an expert from NIK. In his article, the author presents the work and selected findings of the audit conducted in 2017.

NIK In Brief 148

99th Anniversary of the Establishment of the Supreme Audit Office – ed. 148

The anniversary celebrations organised at the Headquarters of NIK included a panel of NIK Presidents. The role and mission of the supreme body of state auditing in the changing reality were discussed by the current President of NIK Krzysztof Kwiatkowski and his predecessors: Janusz Wojciechowski, Mirosław Sekuła and Jacek Jezierski. Before the panel, a delegation of the NIK management and staff laid wreaths at the monuments of the founders of state auditing in Poland in 1919, and on cemeteries where the first President of NIK and former NIK employees who died in the plane catastrophe in Smoleńsk were buried.

Notes About New Books 151

Information for Subscribers 158

Information for Readers and Authors 159

PRZYPOMINAMY O PRENUMERACIE

Szanowni Prenumeratorzy!

Koszt zaprenumerowania naszego pisma na 2018 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 2018 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