marzec
kwiecień
2018
2

KONTROLA PAŃSTWOWA

AGATA GADOS

Interpretacja terminu kontrola w uchwale Kolegium NIK

AGNIESZKA SERLIKOWSKA

Pojęcie urzędowej kontroli żywności

EWA JASIURSKA-KLUCZEK,
PIOTR BORKOWSKI

System przechowywania dokumentacji
osobowej i płacowej pracodawców

MICHAŁ ŁYSZKOWSKI

Odory jako prawny problem gospodarki odpadami

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 2 (379) – MARZEC – KWIECIEŃ

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. 151.

* *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

AGATA GADOS Interpretacja terminu kontrola w uchwale Kolegium NIK – rozstrzygnięcie zastrzeżeń kontrolowanego 8

Artykuł odnosi się do uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z grudnia 2017 r., która dotyczyła m.in. kwestii interpretacji terminu kontrola w unijnych aktach prawnych. W polskim systemie prawnym odzwierciedla on dwie tradycje językowe – francuską i brytyjską. W znaczeniu nawiązującym do porządku prawnego charakterystycznego dla krajów anglosaskich, w celu odróżnienia go od kontroli tradycyjnej, pojmowanej jako sprawdzanie czegoś, porównywanie stanu istniejącego z pożądanym, dodawany jest drugi człon związany z zarządzaniem. Jednak coraz częściej, głównie w wyniku oddziaływania regulacji unijnych, pojawiają się pojęcia nawiązujące do kategorii kontroli, takie jak monitoring, ewaluacja, audyt, notyfikacja czy certyfikacja. Z tego względu interpretacja pojęcia kontrola bywa dziś trudniejsza. Odnosząc się do uchwały Kolegium NIK, autorka zajmuje się zawiłościami tej terminologii.

AGNIESZKA SERLIKOWSKA: Pojęcie urzędowej kontroli żywności – aspekty definicyjne i zakres przedmiotowy 17

Artykuł stanowi prezentację i komentarz dotyczący rozporządzenia UE nr 2017/625 w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin. Obowiązuje ono od 27 kwietnia 2017 r., jednak większość jego uregulowań będzie stosowana dopiero od 14 grudnia 2019 roku. Autorka przedstawia zakres przedmiotowy aktu, omawia zawarte w nim pojęcia i zagadnienia, opisuje także problemy, które mają znaczenie dla organizacji systemu kontroli w tym obszarze.

USTALENIA KONTROLI NIK 31

EWA JASIURSKA-KLUCZEK, PIOTR BORKOWSKI: System przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców – realizacja uprawnień do świadczeń emerytalno-rentowych 31

Doniesienia o trudnościach osób przechodzących na emeryturę z przedstawieniem uznawanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych dokumentów pojawiały się w mediach od wejścia w życie reformy emerytalnej. Sprawy te były również przedmiotem licznych interpelacji i zapytań poselskich. W odpowiedzi na owe sygnały Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła badanie skuteczności działania systemu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców. Sprawdzono, czy umożliwił on obywatelom realizację uprawnień do świadczeń emerytalnych za pracę przed 1999 r. w nieistniejących już zakładach pracy.

LILA GNIADEK: Dostępność, jakość i finansowanie diagnostyki laboratoryjnej – ważne źródło informacji medycznej 43

Badania laboratoryjne są najtańszym i najłatwiej dostępnym źródłem informacji medycznej o pacjencie. Choć stanowią bardzo ważny i niejednokrotnie decydujący element procesu diagnostyczno-terapeutycznego, to nakłady ponoszone na ten cel w Polsce są wielokrotnie niższe niż w innych krajach Unii Europejskiej. Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie ze swoim planem pracy oraz kierując się sugestią sejmowej Komisji Zdrowia, przeprowadziła kontrolę oceniającą organizację, jakość, dostępność i finansowanie czynności związanych z diagnostyką laboratoryjną. Badaniami objęto Ministerstwo Zdrowia, podmioty lecznicze oraz podwykonawców świadczeń diagnostyki laboratoryjnej, w tym medyczne laboratoria diagnostyczne w sześciu województwach.

ANDRZEJ PANASIUK, MICHAŁ MUSIOŁ: Znaczenie oceny przewidywanych skutków regulacji prawnych – proces stanowienia prawa 60

W ostatnich kilkunastu latach podejmowano wiele działań związanych z reformą systemu tworzenia prawa, jednak jego jakość wciąż wymaga poprawy. Wskazuje na to m.in. pozycja Polski w rankingach poświęconych otoczeniu regulacyjnemu. Na przykład w prowadzonym przez Fundację Bertelsmanna rankingu SGI (*Sustainable Governance Indicators*), w punkcie dotyczącym stosowania mechanizmów badających potrzeby, cele i skutki społeczno-gospodarcze wprowadzanych regulacji nasz kraj zajmował w 2017 r. dopiero 37 miejsce wśród 41 ujętych w rankingu. W artykule przeanalizowano proces stanowienia prawa z punktu widzenia prawidłowości przewidywania skutków społeczno-gospodarczych (oceny wpływu) projektowanych regulacji. Badania oparto na wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli tego zagadnienia w rządowym procesie legislacyjnym.

RADOSŁAW KROPIOWSKI: Funkcjonowanie świetlic szkolnych – pomoc w nauce i rozwijanie zainteresowań uczniów 74

Świetlice szkolne mogą pełnić ważną rolę w procesie edukacyjno-wychowawczym, na przykład ułatwiać odkrycie nierozpoznanych wcześniej zdolności i umiejętności uczniów. W skrajnych przypadkach jednak nieodpowiednie warunki prowadzenia zajęć w świetlicy oraz niedostosowanie ich do potrzeb i zainteresowań dzieci prowadzi do bezpowrotnej utraty dodatkowych możliwości uzupełnienia potrzeb edukacyjnych lub kulturowych. Te zagadnienia były przedmiotem kontroli NIK.

MIECZYSŁAW HANDZEL: Gospodarowanie mieniem wojskowym – jednostki o niskim wskaźniku rozwinięcia 84

Głównym celem kontroli, przeprowadzonej z inicjatywy NIK, było zbadanie, czy jednostki podległe Ministerstwu Obrony Narodowej, odpowiadające za nieruchomości i wyposażenie armii, właściwie nimi zarządzają. Oceniono stan budynków, budowli, sprzętu i wyposażenia; sprawdzono także, czy wydatki ponoszone na utrzymanie ich w należytym stanie oraz na ochronę jednostek umożliwiają prawidłową realizację wyznaczonych zadań.

POZOSTAŁE KONTROLE NIK 95

Wyniki przekazane do publikacji w lutym i marcu 2018 r. – red. 95

Rubryka sygnalizuje zakończenie przez Najwyższą Izbę Kontroli badań w wybranych obszarach i opublikowanie ich w formie „Informacji o wynikach kontroli". W tym numerze piszemy o kontroli: wydawania wiz pracowniczych; strzelnic szkolnych; dostępności i efektów leczenia nowotworów; procesu legislacyjnego; programów naprawczych jednostek samorządu terytorialnego; realizacji Programu polskiej energetyki jądrowej; programu STRATEGMED; bezpieczeństwa przewozów kolejowych; leczenia cukrzycy typu 2; aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych; użytkowania samochodów służbowych przez Policję; funkcjonowania rezerwatu „Karpaty Wschodnie"; wykorzystania antybiotyków w hodowli zwierząt; funkcjonowania spółek hodowli roślin.

Państwo i społeczeństwo 98

MICHAŁ ŁYSZKOWSKI: Odory jako prawny problem gospodarki odpadami – nowe definicje pilnie potrzebne 98

W Polsce nie ma przepisów służących ochronie przed oddziaływaniem nieprzyjemnych zapachów, powstających jako skutek uboczny działalności zakładów przemysłowych, w tym zagospodarowujących odpady. Nie istnieją też regulacje określające podstawy

i zakres odpowiedzialności ich emitenta. Tymczasem nie maleje ilość odpadów, których przetworzenie jest niezbędne. Celem artykułu jest analiza obowiązujących regulacji dotyczących uciążliwości zapachowych na przykładzie gospodarki odpadami oraz przedstawienie związanych z tym zagadnieniem aspektów konstytucyjnych.

FILIP BYCZKOWSKI: Nowelizacja procedury administracyjnej – wybrane zmiany 114

Największa od 1990 r. nowelizacja procedury administracyjnej, obowiązująca od 1 czerwca 2017 r., wprowadziła wiele nowych instytucji prawnych zmieniających nie tylko sposób, ale także filozofię postępowania administracyjnego. Celem artykułu jest ocena nowych rozwiązań i przyjętych zmian oraz przedstawienie wciąż istniejących w Kodeksie postępowania administracyjnego przepisów problematycznych, wraz z wnioskami *de lege ferenda*.

Współpraca międzynarodowa 132

EWA MIĘKINA: Strategia ETO na lata 2018–2020 132

Europejski Trybunał Obrachunkowy zamierza wspierać sprawniejsze funkcjonowanie Unii Europejskiej, pomagać w lepszym zrozumieniu jej działalności, a także wskazywać, które rozwiązania dotyczące wydatków i inicjatyw unijnych są skuteczne, a które nieefektywne.

JACEK MAZUR: Kontrola organizacji międzynarodowych 137

W świecie funkcjonuje ponad 2 tys. organizacji utworzonych na podstawie umów międzynarodowych. Realizują one zadania w dziedzinie stosunków między państwami, korzystając ze środków z krajowych budżetów. Zgodnie z Deklaracją z Limy INTOSAI, organizacje te powinny być poddane niezależnej kontroli zewnętrznej, podobnej do tej prowadzonej wobec organów państwowych. Najwyższy Urząd Kontrolny Czech zorganizował w Pradze w marcu 2018 r. seminarium na temat różnych modeli kontroli zewnętrznej organizacji międzynarodowych prowadzonej przez: najwyższe organy kontroli państw członkowskich; odrębne ciała (komisje, rady kontroli), w których skład wchodzą przedstawiciele NOK lub inne osoby wyznaczone przez rządy państw członkowskich.

Z życia NIK 141

Gdańskie posiedzenie Zarządu EUROSAI – red. 141

Prezesi kilkunastu najwyższych organów kontroli przyjechali do stolicy województwa pomorskiego, aby omówić realizację Planu Strategicznego Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli, działalność grup roboczych i zadaniowych oraz zastanowić się nad możliwością ściślejszej współpracy z instytucjami partnerskimi. Gospodarzem spotkania był prezes Najwyższej Izby Kontroli Krzysztof Kwiatkowski, wiceprzewodniczący EUROSAI.

Zacieśnianie współpracy z NOK Indonezji – red. 142

Przewodniczący Rady Audytu Republiki Indonezji dr Moermahadi Soerja Djanegara wraz z delegacją pracowników, a także ambasador tego kraju w Polsce Peter F. Gontha, wzięli udział w seminarium zorganizowanym przez Najwyższą Izbę Kontroli. Poświęcono je m.in. finansom samorządowym oraz monitorowaniu przyjętej przez Organizację Narodów Zjednoczonych w 2015 r. „Agendy na rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030".

Porozumienie z doradcami podatkowymi – red. 142

Prezes Najwyższej Izby Kontroli Krzysztof Kwiatkowski oraz przedstawiciele Krajowej Rady Doradców Podatkowych, kierującej Krajową Izbą Doradców Podatkowych – przewodniczący prof. dr hab. Adam Mariański oraz skarbnik Tomasz Ziółkowski podpisali porozumienie o współpracy. Zadeklarowano wymianę doświadczeń i wiedzy oraz promowanie działalności obu podmiotów.

Sygnały o książkach 143

Contents 145

Informacja dla Prenumeratorów 150

Informacja dla Czytelników i Autorów 151

Kontrola i audyt

Rozstrzygnięcie zastrzeżeń kontrolowanego

Interpretacja terminu kontrola w uchwale Kolegium NIK

Obowiązujący w Unii Europejskiej Wspólnotowy Kodeks Wizowy przewiduje kontrolę procesu rozpatrywania wniosków wizowych przez placówki dyplomatyczne państw członkowskich. Użyty w nim termin „kontrola" może mieć jednak odmienny zakres znaczeniowy w różnych językach, wynikający z różnic w poszczególnych systemach prawnych. Zajmujące się tą kwestią Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uznało, że podczas interpretacji przepisów prawa wspólnotowego kluczowe jest zachowanie zasady jednakowej autentyczności tekstów aktów prawnych UE. W razie rozbieżności należy zaś dać pierwszeństwo urzędowości języka polskiego oraz zastosować wykładnię systemowo-celowościową.

AGATA GADOS

Delegatura Najwyższej Izby Kontroli w Rzeszowie przeprowadziła w Ministerstwie Spraw Zagranicznych (dalej MSZ lub Ministerstwo) kontrolę, której przedmiotem było zabezpieczenie przed wyłudzaniem wiz pod pretekstem podejmowania

pracy przez cudzoziemców na terenie Rzeczypospolitej Polskiej[1]. W toku postępowania ustalono, że w placówkach dyplomatyczno-konsularnych RP na Wschodzie w latach 2014–2016 MSZ nie przeprowadzało kontroli przebiegu rozpatrywania wniosków wizowych zgodnie z wymogami art. 38 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z 13 lipca 2009 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Wizowy (dalej Wspólnotowy Kodeks Wizowy lub WKW). MSZ nie posiadało żadnych kompleksowych wyników kontroli; Konsulat Generalny RP w Charkowie był badany przez Biuro Kontroli i Audytu MSZ w 2010 r., kontrole Konsulatów Generalnych RP w Łucku i w Brześciu oraz Ambasady RP w Moskwie nie miały miejsca, planowano je dopiero na 2017 r., Konsulat Generalny RP w Odessie badano w 2012 r., a Konsulat Generalny RP w Grodnie w 2013 r.

Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej zgłosił zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli, w których wskazał m.in., że przyjęcie i zastosowanie przez NIK interpretacji pojęcia „kontrola" zawartego w treści art. 38 ust. 4 Wspólnotowego Kodeksu Wizowego według rozumienia przepisów prawa polskiego i odnoszenie do regulacji prawa wspólnotowego nie jest merytorycznie uzasadnione, a wręcz błędne. Jego zdaniem pojęcie kontroli na podstawie prawa wspólnotowego należy rozumieć szerzej. Wykładnia porównawcza oraz funkcjonalna wskazują, że kontrolę, o której mowa w tym artykule należy definiować jako zespół mechanizmów i rozwiązań monitorujących w sposób stały działalność podległych urzędów (czyli wszystkich rozwiązań w ramach systemu kontroli zarządczej), a nie zawężająco, jedynie do obowiązku prowadzenia kontroli instytucjonalnej realizowanej *ex-post*, na miejscu. Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej wskazał, że na taką interpretację wskazuje analiza innych wersji językowych Wspólnotowego Kodeksu Wizowego, w szczególności sformułowanie zawarte w wersji angielskiej[2], wskazujące na znaczenie tego pojęcia jako „monitorowanie", zamiast odnoszenia go do określonego na podstawie prawa polskiego wąsko rozumianego terminu „kontrola".

W odniesieniu do wniosku pokontrolnego dotyczącego „zapewnienia przez MSZ częstej i odpowiedniej kontroli rozpatrywania wniosków wizowych, w szczególności na Wschodzie, gdzie urzędy konsularne wydają najwięcej wiz pracowniczych oraz istnieją tam obszary ryzyka związane z ich wyłudzaniem", Dyrektor Generalny SZ poinformował, że wniosek ten jest na bieżąco realizowany w procesie sprawowanego przez Ministra Spraw Zagranicznych, za pośrednictwem Departamentu Konsularnego, monitoringu i nadzoru nad działalnością konsulów.

---

[1] Wyniki kontroli przedstawiono w wystąpieniu pokontrolnym 31.7.2017.

[2] Member States' central authorities shall ensure frequent and adequate monitoring of the conduct of examination of applications and take corrective measures when deviations from the provisions of this Regulation are detected <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2009:243:TOC>.

Kolegium NIK po rozpoznaniu zastrzeżeń oddaliło je w całości, stwierdzając w uchwale nr 60/2017 z 13 grudnia 2017 r. m.in., że Izba prawidłowo zastosowała wyznacznik w postaci art. 38 ust. 4 Wspólnotowego Kodeksu Wizowego, a przedstawione w zastrzeżeniach stanowisko Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej nie jest słuszne. Omawiana uchwała Kolegium zwraca uwagę na istotne problemy wielojęzyczności prawa wspólnotowego, wielość kultur prawnych istniejących w obrębie Wspólnoty oraz sposoby dokonywania jednolitej interpretacji i stosowania prawa wspólnotowego w przypadku dwuznaczności terminologicznej w różnych wersjach językowych.

W sprawie rozpatrywanej przez Kolegium NIK porównanie różnych wersji językowych w celu zrekonstruowania pojęcia „kontroli" nie daje wystarczająco jednoznacznej interpretacji. Zgodnie z treścią art. 38 ust. 4 Wspólnotowego Kodeksu Wizowego: „organy centralne państw członkowskich zapewniają częstą i odpowiednią kontrolę przebiegu rozpatrywania wniosków oraz podejmują działania zaradcze w przypadku wykrycia odstępstw od przepisów niniejszego rozporządzenia". Treść omawianego przepisu w wersji angielskiej brzmi następująco: "Member States' central authorities shall ensure frequent and adequate monitoring of the conduct of examination of applications and take corrective measures when deviations from the provisions of this Regulation are detected". W innych wersjach językowych WKW, dla przykładu w wersji francuskiej użyto terminu "contrôle" – (Les autorités centrales des États membres assurent un contrôle fréquent et approprié de la procédure d'examen des demandes et prennent les mesures correctives qui s'imposent lorsque des écarts aux dispositions du présent règlement sont constatés)"; w wersji niemieckiej "Kontrollen" – (Die zentralen Behörden der Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass häufige und geeignete Kontrollen der Durchführung der Antragsprüfung erfolgen, und treffen Maßnahmen, um festgestellte Abweichungen von den Bestimmungen der vorliegenden Verordnung abzustellen)"; zaś w wersji hiszpańskiej: "supervision" – (Las autoridades centrales de los Estados miembros garantizarán que se lleve a cabo una supervisión frecuente y adecuada del examen de las solicitudes de visado y tomarán medidas correctivas cuando se observen desviaciones con respecto a las disposiciones del presente Reglamento)".

Jak wynika z przytoczonych wyżej wersji użyte sformułowania mają odmienny zakres znaczeniowy niż ich odpowiednik w języku angielskim. Co najmniej połowa wersji językowych tego aktu odnosi się do wymogu sprawowania kontroli w takim ujęciu, jak w wersjach, francuskiej, niemieckiej i hiszpańskiej. Rozbieżności wynikają z odmiennego pojmowania i definiowania kontroli w poszczególnych systemach prawnych.

Jako przykład trudności, na jakie napotyka się przy wykładni pojęcia kontrola, J. Symonides przywołał dyskusję, która miała miejsce podczas konferencji dyplomatycznej opracowującej teksty czterech konwencji genewskich w 1949 r., w związku z tłumaczeniem zwrotu „La convention sera appliquée avec le concours et sous

le contrôle"[3] na język angielski. W czasie długiej debaty delegaci używający języka angielskiego jednomyślnie sprzeciwili się przyjęciu angielskiego słowa „control" z uwagi na jego nieadekwatność w stosunku do francuskiego „contrôle"[4]. W świetle przytoczonego przykładu niemal powszechnie stosowane w Europie pojęcie kontroli może różnić się w poszczególnych systemach prawnych. Kształtowanie się francuskiego modelu kontroli nawiązuje do słowa „le contrôle", pochodzącego od słów „contre rôle", tj. jednej z dwóch części dokumentu podatkowego, która niegdyś służyła do sprawdzania oryginału[5]. We Francji i na kontynencie europejskim kontrola oznacza proces lub akt konkretnego działania, podejmowany na polecenie uprawnionego organu w celu porównania stanu faktycznego ze stanem obranym za wzorzec. Czynności kontrolne mogą być podejmowane i wykonywane w ramach tej samej struktury (kontrola wewnętrzna), jak również przez odrębne podmioty (kontrola zewnętrzna)[6]. W tradycji brytyjskiej termin „kontrola" związany jest ze sprawowaniem władzy, sterowaniem[7]. W literaturze anglosaskiej jego synonimicznymi odpowiednikami są m.in. „power, authority, influence, monitoring", etc., co ze względu na nieprecyzyjność znaczeniową nastręcza wiele problemów definicyjnych[8].

Ostatecznie Kolegium NIK pierwszeństwo dało zasadzie jednakowej autentyczności tekstów aktów prawnych UE. Argumentując decyzję wskazało również na zasadę równorzędności języków narodowych, która jest istotą wielojęzyczności prawa UE. Do reguły należy, że każdy język urzędowy państwa członkowskiego jest językiem urzędowym Unii[9]. Wszystkie autentyczne wersje językowe aktu prawnego UE publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej mają taką samą moc wiążącą. Wobec powyższego, tworzenie wykładni przepisu aktu prawnego UE wyłącznie na podstawie angielskiej wersji językowej należy uznać za nietrafne. Tekst przepisu w innym języku urzędowym UE nie może być źródłem wykładni normy prawnej. W omawianym orzeczeniu podniesiono również zagadnienie ważne z punktu widzenia używania języka polskiego przez organy władzy publicznej, zwłaszcza że akty normatywne prawa wspólnotowego posiadają polską wersję językową, stanowiącą podstawę ich wykładni.

---

[3] Tłum.: *Konwencja niniejsza będzie stosowana przy współudziale i pod kontrolą.*

[4] Actes de la Conférence, M B, s. 18-19 i 55; J.S.Piotet: *La Convention de Genève*, 1952, s. 102 za J. Symonides: *Pojęcie kontroli międzynarodowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny", nr 1/1964, s. 97.

[5] J. Commerson: *Petite encyclopédie bouffonne*, 1853; M. Webster: *Webster's third new international dictionary of the English language unabridged*, Springfield, Massachusetts USA 1993, s. 496; J. Filipek: *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz II, Kraków 2001, s. 215.

[6] H. Wilmots: *Aspects pratiques de l'organisation administrative et du contrôle interne*, Bruxelles 2002, s. 35.

[7] *New Webster's Dictionary and Thesaurus of the English Language, Lexicon Publications Inc*., Wielka Brytania, Danbury 1992.

[8] A.S. Tannenbaum: *Control in organizations: individual adjustment and organizational performance*, *Administrative science quarterly* nr 7(2)/1962, USA NY Ithaca, s. 239.

[9] Zob. Rozporządzenie nr 1 w sprawie określenia systemu językowego Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (Dz.U.UE.L.1958.17.385, ze zm., Dz.U.UE-sp.01-1-3).

W ocenie Kolegium brakuje podstaw do ograniczenia znaczenia wyrazu „kontrola" w art. 38 ust. 4 Wspólnotowego Kodeksu Wizowego do tego, które wynika jedynie z angielskiej wersji językowej rozporządzenia UE. Konieczność jednolitego stosowania i jednolitej wykładni aktu wspólnotowego wyklucza jego rozpatrywanie w jednej, w oderwaniu od innych, wersji językowej, ale wymaga ustalenia wykładni w świetle wszystkich wersji językowych[10].

W uzasadnieniu uchwały Kolegium NIK odniosło się także do zasady urzędowości języka polskiego wyrażonej w art. 27 Konstytucji RP, mając na względzie jednocześnie nadrzędność Konstytucji w polskim porządku prawnym. Ustawa z 7 października 1999 r. o języku polskim[11] reguluje zagadnienia ochrony języka polskiego i używania go w działalności publicznej oraz w obrocie prawnym na terytorium kraju. Z art. 4 tej ustawy wynika, że język polski jest językiem urzędowym organów i instytucji publicznych, jej art. 5 ust. 1 stanowi wprost, że podmioty wykonujące zadania publiczne na terytorium RP dokonują wszelkich czynności urzędowych w języku polskim, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. W związku z tym organy administracji publicznej w toku stosowania prawa powinny posługiwać się, co do zasady, tekstem normatywnym w języku polskim (zakładając brak błędów w tłumaczeniu) i na jego podstawie rekonstruować obowiązujące je normy prawne.

Wielość i różnorodność wersji językowych aktu prawnego sprawia, że występują trudności, które nie zachodzą w odniesieniu do prawa jednojęzycznego. Trybunał Sprawiedliwości UE orzekł, iż pewność prawa wymaga aby dane przepisy wspólnotowe umożliwiały zainteresowanym osobom dokładne zapoznanie się z zakresem obowiązków, które na nie nakładają, co jest zagwarantowane wyłącznie przez prawidłową publikację rzeczonych przepisów w języku urzędowym adresata[12]. Kolegium NIK zauważyło, że w przypadku problemów interpretacyjnych na płaszczyźnie semantycznej i leksykalnej należy stosować wykładnię, która pozwala nadać normie prawnej znaczenie zgodne z przedmiotem i celem całego aktu. Zastrzeżenia Dyrektora Generalnego SZ w dużej mierze sprowadzały się do błędnego przypisywania terminowi „kontrola" cech procesu monitorowania, stanowiącego jeden z instrumentów kontroli zarządczej. Pojęcie „kontrola zarządcza" używane jest wymiennie ze słowem „zarządzanie". Słowo „kontrola" w terminie „kontrola zarządcza" związane jest z anglosaskim zwrotem „to control", rozumianym jako „proces, za pomocą którego

[10] Wyrok Trybunału z 12.11.1969 w sprawie 29/69 *Erich Stauder przeciwko m. Ulm-Sozialamt*, Zb. Orz. 1969 r., s. 419, pkt 3.

[11] Dz.U. z 2011 r. nr 43 poz. 224, ze zm. Z art. 4 tej ustawy wynika, że język polski jest językiem urzędowym organów i instytucji publicznych, w szczególności zaś konstytucyjnych organów państwa. Zgodnie z art. 6 ustawy umowy międzynarodowe zawierane przez Rzeczpospolitą Polską powinny mieć polską wersję językową, stanowiącą podstawę wykładni, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej.

[12] Wyroki z 26.11.1998 w sprawie C–370/96 Covita, Zb. Orz. s. I–7711, pkt 27, z 8.11.2001w sprawie C–228/99 *Silos*, Zb.Orz. str. I–8401, pkt 15, z 20.5.2003 w sprawie C-108/01 *Consorzio del Prosciutto di Parma i Salumificio S. Rita*, Zb. Orz. s. I-5121, pkt 95, z 11.12.2007 w sprawie C-161/06 *Skoma-Lux*, pkt 38.

menedżerowie zapewniają, że zasoby są pozyskiwane oraz wykorzystywane skutecznie i efektywnie w realizacji celów jednostki"[13]. Nie można zatem utożsamiać tradycyjnie pojmowanej kontroli z procesem monitorowania.

W polskim systemie prawnym panuje zasadnicza zgodność co do istoty pojęcia „kontrola". Większość przedstawicieli doktryny definiuje ją jako badanie zgodności stanu istniejącego ze stanem pożądanym lub postulowanym; ustalenie zasięgu i przyczyn rozbieżności; przekazanie wyników tego ustalenia, ewentualnie wynikających stąd dyspozycji zarówno podmiotowi kontrolowanemu, jak i organizacyjnie zwierzchniemu[14]. Prawny system kontroli w państwie obejmuje wykonywanie funkcji kontrolnej przez uprawnione do tego instytucje działające w ramach przyznanych im ustawowo kompetencji określających cel, zasady, tryb postępowania i skutki kontroli[15]. Instytucje mogą sprawować odpowiednio kontrolę resortową (w ramach poszczególnych działów administracji rządowej, gdzie organ kontrolujący i podmiot kontrolowany podporządkowane są temu samemu naczelnemu lub centralnemu organowi administracji rządowej), kontrolę instancyjną (dokonywaną przed organem odwoławczym), a także międzyresortową (kontroli poddawane są nie jednostki organizacyjne, ale określona działalność)[16]. W odniesieniu do MSZ, w omawianej kwestii mają zastosowanie zasady i tryby przewidziane w ustawie z 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej[17]. Zgodnie z treścią art. 3 tej ustawy przeprowadzenie kontroli ma na celu ocenę działalności jednostki kontrolowanej dokonanej na podstawie konkretnego stanu faktycznego przy zastosowaniu przyjętych kryteriów: legalności, rzetelności, gospodarności i celowości. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, celem kontroli jest również ustalenie ich zakresu, przyczyn i skutków oraz osób odpowiedzialnych, a także sformułowanie zaleceń zmierzających do ich usunięcia.

Monitorowanie zaś, to ciągły proces, którego zadaniem jest dostarczenie aktualnej i rzetelnej informacji na temat funkcjonowania określonej organizacji przez odpowiednie procedury pozwalające na bieżące i okresowe kontrolowanie przyjętego systemu zarządzania jednostką. W tym celu wykorzystuje się metody analizy ryzyka, controlling oraz wyniki audytu jakości[18]. Monitorowanie jest elementem kontroli zarządczej. Jej definicję i cele sformułowano

---

[13] E. Chojna-Duch: *Audyt wewnętrzny w systemie sektora finansów publicznych – aktualne problemy*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego Finanse. Rynki finansowe. Ubezpieczenia" nr 53/2012, s. 339, <http://www.wneiz.pl/nauka_wneiz/frfu/53-2012/FRFU-53-337.pdf>, grudzień 2017 r.

[14] J. Boć: *Prawo administracyjne,* Wrocław 1998, s. 346; W. Dawidowicz: *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce,* Warszawa 1970, s. 34; E. Iserzon: *Prawo administracyjne,* Warszawa 1968, s. 174 [za:] J. Jagielski: *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2006, s. 14;

[15] E. Jarzęcka-Siwik: *Kontrola podatkowa elementem prawnego systemu kontroli*, „Kontrola Państwowa" nr 6/2015 r., s. 55.

[16] E. Ura: *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 70.

[17] Ustawa z 15.7.2011 o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. nr 185 poz. 1092).

[18] M. Dębowska-Sołtyk: *Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego – cel i zadania systemu*, „Finanse Komunalne" nr 7/2010, s. 87.

w rozdziale 6 ustawy o finansach publicznych[19] „Kontrola zarządcza oraz koordynacja kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych". Zgodnie z treścią art. 68 ust. 1 ustawy kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, zaś celem kontroli zarządczej jest zapewnienie m.in.: zgodności działalności z przepisami prawa i procedurami wewnętrznymi; skuteczności i efektywności działania; wiarygodności sprawozdań; ochrony zasobów; przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania; efektywności i skuteczności przepływu informacji; zarządzania ryzykiem. Artykuł 70 ustawy o finansach publicznych określa trzy podstawowe dokumenty funkcjonujące w procesie kontroli zarządczej, tj. plan działalności na rok następny, sprawozdanie z wykonania planu oraz oświadczenie o stanie kontroli zarządczej. Plany działalności i sprawozdania mają na celu wzmocnienie systemu rozliczalności organów i jednostek administracji rządowej z osiągniętych rezultatów i zrealizowanych zadań[20].

Przytoczone definicje kontroli i kontroli zarządczej, której elementem jest m.in. monitorowanie, wskazują że kontrola sprawowana jest przez właściwe instytucje, podczas gdy proces monitorowania polega na optymalnym wykorzystaniu istniejących rozwiązań zarządczych i wprowadzaniu nowych, o ile są potrzebne[21]. Wymóg zapewnienia „częstej i odpowiedniej kontroli rozpatrywania wniosków wizowych" wskazuje też na konieczność oznaczenia odpowiednich przedziałów czasowych dokonywania kontroli. Po zakończeniu czynności organ kontrolujący zobowiązany jest do sporządzenia i skierowania do jednostki kontrolowanej stosownego dokumentu zawierającego ocenę badanej działalności. Monitorowanie zwykle odbywa się w sposób ciągły i długoterminowy. Natomiast kompleksowa ocena z wykonania planu dokonywana w sprawozdaniu oraz oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej dotyczy działań systemowych.

Z dalszej części wywodu Kolegium wynika, że niemożliwa jest prawidłowa interpretacja przepisu prawa europejskiego bez zastosowania wykładni systemowej. Znaczenie słów i wyrażeń, które w dwóch różnych językach odpowiadają sobie musi być interpretowane zawsze w świetle kontekstu i celu, nigdy natomiast na podstawie samego tekstu. W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości także utrwalony jest pogląd, że różne wersje językowe tekstu UE należy interpretować w sposób jednolity i w wypadku różnic między nimi dany przepis należy interpretować na

[19] Ustawa z 27.8.2009, Dz.U. z 2016 r. poz.1870, ze zm.

[20] Uzasadnienie do projektu rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania <http://opole-ap-arch.mf.gov.pl/documents/3556880/4219455/20150505_rozp_plan_dzialalnosci.pdf>, grudzień 2017 r.

[21] M. Małecka-Łyszczek: *Wprowadzenie do problematyki kontroli zarządczej, (w:) Kontrola zarządcza. Podstawowe zagadnienia kontroli zarządczej.* M. Ćwiklicki (red.): *Poradnik dla jednostek samorządu*, Kraków 2015 r., s. 16.

podstawie ogólnej systematyki i celu regulacji, której część on stanowi[22]. Wynika z tego m.in., że dużą rolę przy tego typu interpretacji odgrywają tytuły jednostek podziału aktu normatywnego. Tytuł art. 38 Wspólnotowego Kodeksu Wizowego wskazuje, że przepis ten określa „zasoby niezbędne do rozpatrywania wniosków wizowych i kontrolowania konsulatów". Zakres znaczeniowy użytego w kodeksie pojęcia „kontrola" można dość precyzyjnie określić także na podstawie warunków wymienionych w załączniku X lit. C do Wspólnotowego Kodeksu Wizowego. W szczególności zewnętrzny usługodawca musi zapewnić stały dostęp upoważnionego personelu państwa członkowskiego do lokalu, zwłaszcza umożliwić przeprowadzenie kontroli bez uprzedniego powiadomienia oraz dostęp do dokumentacji potwierdzającej przestrzeganie wymogów bezpieczeństwa danych. Warunki te jednoznacznie przemawiają za modelem kontroli (w wersji ang. „verification") realizowanej na miejscu u zewnętrznych usługodawców.

Cel i rodzaj obowiązków nałożonych na władze publiczne w art. 38 ust. 4 („zapewnienie częstej i odpowiedniej kontroli, podjęcie działań zaradczych w przypadku wykrycia odstępstw") i w załączniku X Wspólnotowego Kodeksu Wizowego wskazują, że ich działania nie mogą ograniczać się jedynie do monitorowania rozumianego jako ciągłe śledzenie przebiegu i postępów w realizacji zadań oraz ich efektów w powiązaniu z odpowiednim systemem mierników[23].

NIK, wskazując w wystąpieniu pokontrolnym na konieczność przeprowadzania kontroli nie sugerowała, że w ramach omawianej normy kodeksowej (art. 38 ust. 4) nie mieści się podejmowanie działań monitorujących związanych z funkcjonowaniem mechanizmów kontroli zarządczej. Ostatecznie Kolegium NIK przyjęło, że pojęcie „kontrola", o jakim mowa w art. 38 ust. 4 Wspólnotowego Kodeksu Wizowego, należy rozumieć szeroko – zarówno w ujęciu funkcjonalnym (tradycyjnie pojmowanej kontroli), jak i w ramach systemu kontroli zarządczej. Reasumując tę część rozważań, należy stwierdzić, że proces rozpatrywania wniosków wizowych mógł być przez właściwe komórki organizacyjne MSZ monitorowany w ramach kontroli zarządczej, ale niekoniecznie kontrolowany zgodnie z wymogami przepisów Wspólnotowego Kodeksu Wizowego.

Podsumowanie

Język angielski jest najczęściej używanym językiem obcym w Europie[24] i odgrywa

[22] Wyroki Trybunału Sprawiedliwości: z 29.4.2010, The Queen, on the application of M. and Others v Her Majesty's Treasury, C-340/08, EU:C:2010:232, pkt 44; z 6.10.1982 w sprawie C-283/81 *Srl CILFIT i Lanificio di Gavardo SpA v. Ministero della Sanità*, [1982] ECR 3415, pkt: 18; z 29.4.2004 w sprawie C-341/01 *Plato Plastik Robert Frank*, Zb.Orz. s. I-4883, pkt 64; z 12.5.2011 w sprawie C-144/10 *Berliner Verkehrsbetriebe (BVG), Anstalt des öffentlichen Rechts przeciwko JPMorgan Chase Bank NA, Frankfurt Branch*, Zb. Orz. 2011 s. I-03961, pkt 28.

[23] *Glosariusz terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej*, NIK, Warszawa 2005 r., <https://www.nik.gov.pl/glosariusz-terminow-kontrola-i-audyt.pdf>, grudzień 2017 r.

[24] Raport Specjalny EUROBAROMETR 243 *Europejczycy i ich języki*, s. 4, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_243_sum_pl.pdf>.

dominująca rolę w administracji unijnej. Okoliczności te nie mogą przesądzać jednak o jego stosowaniu, jako właściwego przy rozstrzyganiu pojawiających się w praktyce wątpliwości interpretacyjnych przepisów prawa UE. Nie można traktować angielskiej wersji językowej Wspólnotowego Kodeksu Wizowego jako jedynej podstawy wykładni pojęcia „kontrola" lub przyznawać jej pierwszeństwa w tym zakresie względem innych wersji. Wszystkie autentyczne wersje językowe aktów prawa wspólnotowego mają taką samą moc wiążącą i wywołują takie same skutki prawne, a zatem wykładnia danego przepisu prawa wspólnotowego wymaga porównania poszczególnych wersji językowych.

Zgodnie zaś z zasadą urzędowości języka polskiego, zarówno organy upoważnione do tworzenia prawa, jak i wykonawcze, przy sprawowaniu swoich kompetencji mają obowiązek posługiwać się językiem polskim. Termin „kontrola" w polskim systemie prawnym odzwierciedla obecnie dwie tradycje językowe – francuską i brytyjską. Przy czym w znaczeniu nawiązującym do porządku prawnego charakterystycznego dla krajów anglosaskich, w celu odróżnienia od tradycyjnie pojmowanej kontroli, dodawany jest drugi człon związany z zarządzaniem. W konsekwencji do określenia tego rodzaju działalności używa się terminu „kontrola zarządcza". Proces monitorowania, stanowiący jeden z jej mechanizmów, ma charakter rutynowy i jest zakorzeniony w strukturze organizacyjnej każdej instytucji. Natomiast postępowanie kontrolne prowadzone przez organy administracji rządowej odbywa się według standardów i procedur określonych w ustawie z 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej.

Jeżeli wnioski płynące z porównania różnych wersji językowych nie prowadzą do jednolitej wykładni i z formalnego punktu widzenia w wątpliwość podawane są przepisy zawarte w polskiej wersji językowej, należy w przekonaniu Kolegium NIK przyjąć wykładnię systemowo-celowościową. Ta zaś w omawianej sprawie wyraźnie prowadzi do wniosku, że „zapewnienie częstej i odpowiedniej kontroli rozpatrywania wniosków wizowych", o której mowa w art. 38 ust. 4 Wspólnotowego Kodeksu Wizowego, należy rozumieć dość wąsko, co jednak nie stoi w sprzeczności z realizowanymi na bieżąco procesami kontroli zarządczej, w szczególności monitorowaniem.

AGATA GADOS, asystent
w Zakładzie Nauki o Administracji
Uniwersytetu Rzeszowskiego,
aplikant adwokacki
w Okręgowej Radzie Adwokackiej
w Rzeszowie

Słowa kluczowe: pojęcie kontrola, opinia Kolegium NIK, systemy prawne, zakres znaczeniowy, polska wersja językowa

Key words: notion of control, resolution of the Council of NIK, legal system, scope of meaning, Polish language version

Aspekty definicyjne i zakres przedmiotowy

Pojęcie urzędowej kontroli żywności

Pojęcie urzędowej kontroli żywności ewoluuje. Prawodawca unijny zmierza do ujednolicenia i uproszczenia stworzonych ram prawnych związanych z szerokim pojęciem kontroli „od pola do stołu". Legislacyjnym wyrazem tej intencji jest rozporządzenie nr 2017/625 w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin[1]. Obowiązuje od 27 kwietnia 2017 r., jednak większość jego uregulowań wejdzie w życie 14 grudnia 2019 r. Biorąc pod uwagę wpływ prawa Unii na urzędową kontrolę żywności w Polsce, warto przyjrzeć się jej nowemu zakresowi przedmiotowemu, zwłaszcza w kontekście dotychczasowej praktyki legislacyjnej.

AGNIESZKA SERLIKOWSKA

Urzędowa kontrola żywności

Urzędowa kontrola żywności jest pojęciem znacznie szerszym niż sama żywność. Wskazuje się na ochronę „od pola do stołu" (*„from farm to table"*), stąd też przedmiot tej kontroli powinien być nieco odmienny. Obejmuje m.in. kwestie związane z żywieniem zwierząt czy też ochroną nasion

[1] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2017/625 z 15.3.2017 w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin, zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 999/2001, (WE) nr 396/2005, (WE) nr 1069/2009, (WE) nr 1107/2009, (UE) nr 1151/2012, (UE) nr 652/2014, (UE) 2016/429 i (UE) 2016/2031, rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 i (WE) nr 1099/2009 oraz dyrektywy Rady 98/58/WE, 1999/74/WE, 2007/43/WE, 2008/119/WE i 2008/120/WE, oraz uchylające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 854/2004 i (WE) nr 882/2004, dyrektywy Rady 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/EWG, 96/23/WE, 96/93/WE i 97/78/WE oraz decyzję Rady 92/438/EWG (rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych) (Dz.Urz. UE L 95 z 7.4.2017, s.1, ze zm.), dalej jako rozporządzenie nr 2017/625.

i roślin. Definicja prawa żywnościowego z art. 3 pkt 1 rozporządzenia nr 178/2002[2] odnosi się do wszystkich etapów produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności oraz paszy produkowanej dla zwierząt hodowlanych lub używanej do żywienia zwierząt hodowlanych.

Samo pojęcie urzędowej kontroli żywności (dalej też: ukż) jest pojęciem doktrynalnym, wywodzącym się właśnie z definicji prawa żywnościowego[3]. Przepisy wspólnotowe definiowały jedynie pojęcie „urzędowej kontroli". Zgodnie z art. 2 pkt 1 rozporządzenia nr 882/2004[4] „kontrola urzędowa" oznaczała każdą formę kontroli, którą właściwy organ lub (wówczas jeszcze) Wspólnota wykonuje do celów sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym, regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i ich dobrostanu. Rozporządzenie nr 2017/625 syntetyzuje to pojęcie. W obecnym brzmieniu są to czynności przeprowadzane przez właściwe organy, jednostki upoważnione lub osoby fizyczne, podejmowane w celu weryfikacji przestrzegania przepisów wskazanych rozporządzeniem. Zgodnie z art. 1 ust. 2 – rozporządzenie nr 2017/625 ma zastosowanie do kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu weryfikacji zgodności z przepisami przyjętymi na szczeblu Unii lub przez państwa członkowskie w celu stosowania prawodawstwa UE w obszarach:

- żywności i bezpieczeństwa żywności, jej integralności i jakości zdrowotnej na każdym etapie produkcji, przetwarzania i dystrybucji, w tym z przepisami mającymi na celu zapewnienie uczciwych praktyk handlowych oraz ochronę interesów konsumentów i zagwarantowanie im prawa do informacji, a także dotyczącymi wytwarzania i wykorzystywania materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością;
- zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów genetycznie zmodyfikowanych (GMO) w celu produkcji żywności i paszy;
- pasz i bezpieczeństwa pasz na każdym etapie produkcji, przetwarzania i dystrybucji oraz stosowania pasz, w tym z przepisami mającymi na celu zapewnienie uczciwych praktyk handlowych oraz ochronę zdrowia i interesów konsumentów oraz zagwarantowanie im prawa do informacji;
- wymogów dotyczących zdrowia zwierząt;

---

[2] Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28.1.2002 ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.Urz. UE L 31 z 1.2.2002, s. 1, ze zm.), dalej jako rozporządzenie nr 178/2002.

[3] *Biorąc pod uwagę, że prawo żywnościowe obejmują także wszelkie przepisy dotyczące środków żywienia zwierząt oraz to, że urzędowe kontrole żywności obejmuje wszelkie etapy produkcji żywności, w tym produkcję pasz, należy uznać, że pojęcia „urzędowa kontrola: użytego w rozporządzeniu 882/2004 można używać zamiennie z pojęciem „urzędowej kontroli żywności"* – por. Wyrok NSA z 8.3.2013, sygn. akt II OSK 2142/11.

[4] Rozporządzenie (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 29.4.2004 w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia i dobrostanu zwierząt (Dz.Urz. UE L 165 z 30.4.2004, s. 1, ze zm.), dalej jako: rozporządzenie nr 882/2004. Właśnie to rozporządzenie do tej pory kształtowało unijny model urzędowej kontroli żywności, a teraz zostanie niejako zastąpione rozporządzeniem nr 2017/625.

• zapobiegania ryzyku dla zdrowia ludzi i zwierząt stwarzanemu przez produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego i produkty pochodne oraz ograniczania takiego ryzyka;
• wymogów dotyczących dobrostanu zwierząt;
• środków ochronnych przeciwko agrofagom roślin;
• wymogów dotyczących wprowadzania do obrotu i stosowania środków ochrony roślin oraz zrównoważonego stosowania pestycydów, z wyjątkiem sprzętu do aplikacji pestycydów;
• produkcji ekologicznej i etykietowania produktów ekologicznych;
• stosowania i oznakowania chronionych nazw pochodzenia, chronionych oznaczeń geograficznych i gwarantowanych tradycyjnych specjalności.

Zasadniczy problem związany z tak określonymi obszarami zainteresowania ukż stanowią aspekty definicyjne bezpośrednio związane z rozumieniem poszczególnych pojęć zarówno w prawie unijnym, jak i krajowym. Rozporządzenie nr 2017/625 niejako scala ukształtowaną do tej pory strefę leksykalną związaną z zakresem prawa żywnościowego. Niemniej, biorąc pod uwagę mnogość odesłań do innych aktów oraz wielość pojęć, warto omówić istotne definicje z poszczególnych obszarów zakresu przedmiotowego ukż pod kątem ich funkcjonowania w przepisach unijnych i krajowych.

Bezpieczeństwo, jakość zdrowotna i integralność żywności

Jesli chodzi o pojęcie żywności, rozporządzenie nr 2017/625 odnosi się do definicji żywności z art. 2 rozporządzenia nr 178/2002[5]. Ponadto w tej samej kategorii wymienia regulacje dotyczące bezpieczeństwa żywności, jakości zdrowotnej, integralności żywności, ochrony interesów konsumentów i uczciwych praktyk rynkowych, a także wytwarzania i wykorzystywania materiałów oraz wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością[6].

Pojęcie bezpieczeństwa żywności odnosi się cech produktu żywnościowego zapewniających brak szkodliwych skutków dla zdrowia konsumentów. W doktrynie wskazuje się na odróżnienie tego pojęcia od „bezpieczeństwa żywnościowego" obejmującego profil bezpieczeństwa żywności w zakresie ilościowej produkcji. Nawiązuje ono do możliwości i zdolności zapewnienia samowystarczalności w zakresie dostaw produktów żywnościowych[7]. Jeszcze przed uregulowaniem systemu urzędowej kontroli żywności politykę dotyczącą

[5] Por. art. 3 pkt 12 rozporządzenia nr 2017/625.W zakresie analizy definicji żywności por. m.in. M. Korzycka-Iwanow: *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa 2007, LexisNexis, s. 50-51; P. Wojciechowski: *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, Warszawa 2008, Wolters Kluwer, s. 108-128; K. Leśkiewicz: *Wokół prawnego pojęcia żywności*, „Przegląd Prawa Rolnego", nr 1/2015, s. 179-192; M. Korzycka, P. Wojciechowski: *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017, Wolters Kluwer, s. 175-178.

[6] Art. 1 ust. 2 lit. a rozporządzenia nr 2017/625.

[7] Por. S. Bolognini: *Food Security, Food Safety e agroenergie*, „Rivista di Diritto Agrario" nr 2/2010, s. 308 i n. za: K. Leśkiewicz: *Bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego" nr 1/2012, s.185.

żywności, opierającą się na wysokim standardzie jej bezpieczeństwa, zawierała Biała Księga o bezpieczeństwie żywności wydana przez Komisję Europejską[8].

Definicja bezpieczeństwa żywności została sformułowana również w polskim ustawodawstwie. Według ustawy o bezpieczeństwie żywności jest to ogół warunków, które muszą być spełnione, dotyczących w szczególności: stosowanych substancji dodatkowych i aromatów, poziomów substancji zanieczyszczających, pozostałości pestycydów, warunków napromieniania żywności, cech organoleptycznych i działań, które muszą być podejmowane na wszystkich etapach produkcji lub obrotu żywnością w celu zapewnienia zdrowia i życia człowieka[9]. W ramach bezpieczeństwa żywności unijny prawodawca nadał również organom ukż uprawnienia do oceny procedur dobrej praktyki wytwarzania, dobrej praktyki higienicznej (GHP), dobrej praktyki rolniczej (GAP) oraz procedur opartych na zasadach analizy zagrożeń i krytycznych punktów kontroli (HACCP)[10].

Bezpośrednio z kwestią bezpieczeństwa żywności łączy się pojęcie jakości zdrowotnej żywności. Było ono sformułowane w przepisach krajowych na mocy nieobowiązującej już ustawy o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia[11] jako ogół cech i kryteriów, za pomocą których charakteryzuje się żywność pod względem wartości odżywczej, jakości organoleptycznej oraz bezpieczeństwa dla zdrowia konsumenta. Dla właściwego rozumienia tego pojęcia w kontekście rozporządzenia nr 2017/625 konieczna jest wykładnia różnych wersji językowych tego aktu. Mianowicie „polska" jakość zdrowotna w angielskiej wersji rozporządzenia to *wholesomeness*, francuskiej – *salubrité*, włoskiej – *salubrità*. Jest to bezpośrednie odwołanie do pojęcia użytego i zdefiniowanego pierwotnie w art. 2 dyrektywy Rady 93/43/EWG z 14 czerwca 1993 r. w sprawie higieny środków spożywczych[12]. W polskiej wersji językowej tej dyrektywy było one określone mianem „zdrowa żywność" i oznaczało żywność, która jest odpowiednia do spożycia przez ludzi z punktu widzenia higieny. Dyrektywa została następnie implementowana do polskiego prawa przez wspomnianą ustawę o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia. „Zdrowa żywność" ewoluowała w niej do „jakości zdrowotnej" i w tej formie pojęcie występuje w kolejnych polskich wersjach aktów unijnych. Tym samym, w mojej opinii, z punktu widzenia prawodawstwa unijnego „jakość zdrowotną" powinno się rozumieć właśnie jako żywność odpowiednią do spożycia przez ludzi z punktu widzenia higieny.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na kontrastujące z jakością zdrowotną pojęcie

---

[8] *Biała Księga o bezpieczeństwie żywności* z 12.1.2000, COM (1999).

[9] Por. art. 3 ust. 3 pkt 5 ustawy z 25.8.2006 o bezpieczeństwie żywności i żywienia (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 149, ze zm.). Szerzej: P. Wojciechowski: *Wspólnotowy model*.., op.cit., s.141-143.

[10] Ibidem, s. 143-149.

[11] Ustawa z 11.5.2001o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia (Dz.U. 2001 nr 63 poz. 634, ze zm.), uchylona 28.10.2006.

[12] Por. K. Goodburn: *EU food law – a practical guide*, Cambridge 2000,"Woodhead Publishing Limited", s. 61.

jakości handlowej występujące w polskim prawodawstwie. Pochodzi ono z ustawy o jakości handlowej[13], wprowadzającej termin „artykuł rolno-spożywczy", niemający odpowiednika w prawie unijnym (w przeciwieństwie do agro-żywności)[14]. Kategoria ta jest szersza niż sama definicja żywności. Należy przez nią rozumieć produkty rolne, runo leśne, dziczyznę, organizmy morskie i słodkowodne w postaci surowców, półproduktów oraz wyrobów gotowych otrzymywanych z tych surowców i półproduktów, w tym środki spożywcze (art. 3 pkt 1 ustawy o jakości handlowej)[15]. W powyższym kontekście jakość handlowa to cechy artykułu rolno-spożywczego dotyczące jego właściwości organoleptycznych, fizykochemicznych i mikrobiologicznych w zakresie technologii produkcji, wielkości lub masy oraz wymagania wynikające ze sposobu produkcji, opakowania, prezentacji i oznakowania, nieobjęte wymaganiami sanitarnymi, weterynaryjnymi lub fitosanitarnymi (art. 3 pkt 5 ustawy o jakości handlowej). W praktyce nie da się jej oddzielić od jakości zdrowotnej – choćby w odniesieniu do cech organoleptycznych. Jakość handlowa jednak nieodzownie łączy się z interesem ekonomicznym konsumenta. W przepisach unijnych interes ten wyrażony został już w rozporządzeniu nr 178/2002. Generalną zasadą prawa żywnościowego identyfikowaną w tym akcie jest zapewnienie konsumentom podstawy do dokonywania świadomych wyborów dotyczących spożywanej przez nich żywności i uniemożliwienia jakichkolwiek praktyk, które mogłyby wprowadzić ich w błąd[16]. Rozporządzenie 2017/625 wskazuje wprost, że przedmiotem ukż jest ochrona interesów konsumentów i zapewnienie im prawa do informacji oraz uczciwych praktyk handlowych dotyczących żywności[17]. Rozszerza to jednak katalog krajowych organów ukż o Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jako podmiotu właściwego w tym zakresie.

W dwojakim kontekście (jakościowym i zdrowotnym) rozumieć należy również pojęcie integralności żywności. Warto zauważyć, że nie zostało ono zdefiniowane ani w prawodawstwie unijnym, ani krajowym. W dokumentach Komisji Europejskiej wskazuje się, że to „stan całości, kompletności, niezmienności lub perfekcyjnej kondycji"[18]. Rozporządzenie nr 2017/625 w art. 97 wskazuje również na integralność łańcucha rolno-spożywczego, wprowadzając ośrodki referencyjne Unii Europejskiej działające na rzecz autentyczności i integralności łańcucha rolno-spożywczego. W doktrynie prawa amerykańskiego zaznacza się, że integralność żywności to swego rodzaju gwarancja pozostawania składników żywności w stanie niezmienionym przez cały łańcuch dostaw, bez względu na jego długość. Przykładem może być mleko w proszku

[13] Ustawa z 21.12. 2000 o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2212).
[14] Por. M. Korzycka-Iwanow: *Prawo żywnościowe*…, op.cit., s. 59.
[15] Ibidem.
[16] Por. art. 8 rozporządzenia nr 178/2002.
[17] Por. art. 1 ust. 2 lit. a rozporządzenia nr 2017/625.
[18] Por. *Food Integrity, European Commission, project ID: 613688*, p. 1, tłumaczenie własne.

– powinno pozostać nietknięte od momentu dostarczenia przez dostawcę do chwili nakarmienia nim dziecka[19]. Jeżeli w produkcie nastąpią jakieś zmiany, muszą być zakomunikowane nabywcy przez odpowiednie oznakowanie na produkcie wskazujące na zmianę konkretnego składnika[20], co wpisuje się w pojęcie jakości handlowej żywności.

Zamierzone uwolnienie GMO do środowiska

Zamierzone uwolnienie do środowiska oznacza jakiekolwiek intencjonalne wprowadzenie do środowiska naturalnego jednego lub połączonych GMO (organizmów genetycznie zmodyfikowanych), w przypadku których nie stosuje się szczególnych środków bezpieczeństwa ograniczających ich rozpowszechnianie, aby zminimalizować kontakt z ogólną populacją i środowiskiem oraz zapewnić wysoki stopień bezpieczeństwa[21]. Każda osoba podejmująca zamierzone uwolnienie GMO do środowiska lub wprowadzenie do obrotu GMO w charakterze lub w składzie produktów, których zastosowanie obejmuje zamierzone uwolnienie do środowiska naturalnego, musi przed podjęciem tych działań przedłożyć odpowiednie zgłoszenie właściwemu organowi krajowemu[22].

W Polsce tę kwestię reguluje ustawa o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych[23]. W art. 3 pkt 20 wskazuje ona, że pod pojęciem zamierzonego uwolnienia GMO do środowiska – rozumie się każde planowane wprowadzenie do środowiska GMO bez zabezpieczeń mających na celu ograniczenie jego kontaktu z ludźmi lub środowiskiem oraz zapewniających wysoki poziom ich ochrony. Ustawa wprowadziła obowiązek wpisu do Rejestru zamierzonego uwalniania GMO do środowiska prowadzonego przez ministra właściwego do spraw środowiska[24].

Należy jednak pamiętać, że rozporządzenie nr 2017/625 obejmuje jedynie GMO uwalniane do środowiska w sposób zamierzony w celu produkcji żywności i paszy. W Polsce żywność i pasze zawierające zarejestrowane w Unii Europejskiej GMO mogą być importowane, ale nie wolno ich produkować i przetwarzać w kraju. Ustawa o paszach wprowadza zakaz wytwarzania, wprowadzania do obrotu i stosowania pasz genetycznie zmodyfikowanych w żywieniu zwierząt[25].

---

[19] C.Costabile: *Perspectives on Food Safety: A Conversation with Markus Lipp*, <http://qualitymatters.usp.org/perspectives-food-safety-conversation-markus-lipp>, stan na 2.3.2018.

[20] Ibidem.

[21] Por. art. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE z 12.3.2001 w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylająca dyrektywę Rady 90/220/EWG (Dz.Urz. UE L 106 z 17.4.2001, s. 1, ze zm.), dalej jako dyrektywa 2001/18/WE.

[22] Dyrektywa 2001/18/WE, preambuła motyw 32. Należy pamiętać, że preambuła aktu wspólnotowego (unijnego) nie ma mocy prawnie wiążącej, dostarcza natomiast wskazówek interpretacyjnych ułatwiających wykładnię aktu por. Wyrok TS z 19.11.1998 w sprawie 162/97 *Postępowanie karne przeciwko Gunnar Nilsson, Per Olov Hagelgren i Solweig Arrborn*.

[23] Ustawa z 22.6.2001 o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2134).

[24] Por. art. 40 ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych.

[25] Por. art. 15 ust. 1 pkt 4 ustawy z 22.7.2006 o paszach (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 453, ze zm.).

Pasze, zdrowie i dobrostan zwierząt

Europejskie prawo żywnościowe w przeciwieństwie do amerykańskiego, wyodrębnia ludzi jako odrębną kategorię organizmów zwierzęcych, definiując żywność jedynie w kontekście spożycia przez człowieka. Można upatrywać w tym kontekstu kulturowo-religijnego[26]. Moim zdaniem jednak należy spojrzeć na to z perspektywy rynkowej – tylko człowiek może dokonywać świadomych wyborów. W takim kontekście jako jedyne zwierzę jest konsumentem w podwójnym tego słowa znaczeniu – zarówno biologicznym, jak i ekonomiczno-prawnym. Nie mniej jednak niezaprzeczalny wpływ żywienia zwierząt na przeważającą część środków spożywczych sprawił, że są one przedmiotem ukż. Traktuje się je jako pierwszy etap produkcji żywności[27].

Jeżeli chodzi o pojęcie „pasza", również rozporządzenie nr 2017/625 odsyła do ogólnej definicji z 178/2002. Może być używane zamiennie ze sformułowaniem „materiały paszowe". Oznacza substancje lub produkty, w tym dodatki, przetworzone, częściowo przetworzone lub nieprzetworzone, przeznaczone do karmienia zwierząt[28]. Rozporządzenie nr 767/2009[29] odsyła do powyższej definicji pasz. Jednak w odniesieniu do materiałów paszowych wprowadza odmienne, szczegółowe wyjaśnienia. W świetle nowych przepisów oznaczają one produkty pochodzenia roślinnego lub zwierzęcego, których zasadniczym celem jest zaspokajanie potrzeb żywieniowych zwierząt w stanie naturalnym – świeże lub konserwowane – oraz produkty pozyskane z ich przetwórstwa przemysłowego, a także substancje organiczne i nieorganiczne zawierające dodatki paszowe lub ich niezawierające, przeznaczone do doustnego karmienia zwierząt jako takie albo po przetworzeniu, albo stosowane do przygotowywania mieszanek paszowych bądź jako nośniki w premiksach[30]. Paradoksalnie, przyjęcie tak ujętych definicji skutkuje włączeniem do tego systemu kontroli oznakowania karm dla zwierząt nieprzeznaczonych do spożycia i mających skrajnie pośredni wpływ na środowisko naturalne – jak m.in. chomiki i koty domowe[31].

---

[26] Por. BMJ van der Meulen: *The system of food law in the European Union*, "Deakin Law Review" 2009, Volume 14 No. 2, s. 321.

[27] Por. P. Wojciechowski: *Wspólnotowy model…*, op.cit., s. 117.

[28] Por. art. 3 ust. 4 rozporządzenia nr 178/2002.

[29] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 767/2009 z 13.7.2009 w sprawie wprowadzania na rynek i stosowania pasz, zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1831/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady i uchylające dyrektywę Rady 79/373/EWG, dyrektywę Komisji 80/511/EWG, dyrektywy Rady 82/471/EWG, 83/228/EWG, 93/74/EWG, 93/113/WE i 96/25/WE oraz decyzję Komisji 2004/217/WE (Dz.Urz. UE. L Nr 229, s. 1, ze zm.), dalej jako rozporządzenie nr 767/2009.

[30] Są to mieszanki dodatków paszowych lub mieszanki jednego lub więcej dodatków paszowych z materiałami paszowymi lub wodą stosowanymi jako nośniki, nieprzeznaczone do bezpośredniego żywienia zwierząt – por. art. 2 ust. 1 lit. e – rozporządzenia (WE) nr 1831/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 22.9.2003 w sprawie dodatków stosowanych w żywieniu zwierząt (Dz.Urz. UE.L Nr 268, s. 29, ze zm.).

[31] Por. definicja „zwierzęcia niewykorzystywanego do produkcji żywności" czy „zwierzęcia domowego" – art. 3 lit. d i f rozporządzenia nr 767/2009.

Bezpośrednio związane z paszami są wymogi dotyczące zdrowia i dobrostanu zwierząt, które przekładają się wprost na jakość i bezpieczeństwo żywności. Prawodawstwo unijne odróżnia zdrowie od dobrostanu. Można pokusić się o stwierdzenie, że zdrowie zwierząt jest standardem podstawowym. Przejawia się m.in. unikaniem rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych zwierząt, zwalczaniem i powiadamianiem o jakichkolwiek infekcjach, stałymi kontrolami weterynaryjnymi, regulacjami dotyczącymi wprowadzania do obrotu i stosowania weterynaryjnych produktów leczniczych, eliminowaniem drobnoustrojów chorobotwórczych[32]. Rozwinięciem i uzupełnieniem tego standardu jest dobrostan. Art. 13 TFUE uznaje, że: „Zwierzęta są istotami zdolnymi do odczuwania". Prawodawstwo Unii dotyczące dobrostanu zwierząt zobowiązuje właścicieli zwierząt, posiadaczy zwierząt oraz właściwe organy do przestrzegania przepisów w zakresie ich dobrostanu, zapewnienia im humanitarnego traktowania oraz oszczędzania niepotrzebnego bólu i cierpienia. Przepisy te oparte są na dowodach naukowych i mogą poprawić jakość i bezpieczeństwo żywności pochodzenia zwierzęcego[33].

W prawodawstwie krajowym podstawowymi aktami są ustawa o ochronie zwierząt[34] oraz ustawa o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt[35]. Pierwsza zawiera przepisy odnoszące się do wszystkich rodzajów zwierząt i szczególne dotyczące zwierząt gospodarskich w rozumieniu przepisów o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich. Definiuje pojęcia „humanitarnego traktowania zwierząt", „okrutnych metod w chowie lub hodowli zwierząt", „okrutnego traktowania" czy „przeciążania zwierząt"[36]. Druga reguluje kwestie związane z wymaganiami weterynaryjnymi koniecznymi do podejmowania i prowadzenia działalności związanej m.in. z transportem i obrotem zwierzętami, przywozem zwierząt i ich umieszczaniem na rynku oraz zasadami zwalczania chorób zakaźnych, w tym chorób odzwierzęcych[37].

Środki ochrony roślin oraz stosowanie pestycydów

W unijnej definicji żywności wskazano wprost, że nie obejmuje ona roślin przed dokonaniem zbiorów. Bez wątpienia, jednak po zbiorze część roślin zalicza się do żywności[38]. W rozporządzeniu nr 882/2004 prawodawca wskazał

[32] Por. rozporządzenie nr 2017/625, preambuła motywy 5 i 6.
[33] Rozporządzenie nr 2017/625, preambuła motyw 7. Samo pojęcie produktu pochodzenia zwierzęcego pochodzi z rozporządzenia nr 853/2004. Zgodnie z ust. 8. 1. Załącznika I, produkty pochodzenia zwierzęcego oznaczają „żywność pochodzenia zwierzęcego w tym miód i krew; żywe małże, szkarłupnie, osłonice i ślimaki morskie przeznaczone do spożycia przez ludzi; inne zwierzęta przeznaczone do przygotowania w celu dostarczenia ich w żywej postaci konsumentowi końcowemu".
[34] Ustawa z 21.8.1997 o ochronie zwierząt (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1840).
[35] Ustawa z 11.3.2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1855).
[36] Por. art. 4 ustawy o ochronie zwierząt.
[37] Por. art. 1 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt.
[38] P. Wojciechowski: *Wspólnotowy model*…, op.cit., s. 120.

jako zasadę ogólną – nieobejmowanie zakresem ukż kontroli dotyczących organizmów szkodliwych dla roślin lub produktów roślinnych[39]. Były one ujęte w dyrektywie Rady 2000/29/WE z 8 maja 2000 r. w sprawie środków ochronnych przed wprowadzaniem do Wspólnoty organizmów szkodliwych dla roślin lub produktów roślinnych i przed ich rozprzestrzenianiem się we Wspólnocie[40]. W odniesieniu do kontroli zdrowia roślin zastosowanie miały przepisy dotyczące ustanowienia wieloletnich planów kontroli krajowych i wspólnotowych inspekcji w Państwach Członkowskich i państwach trzecich[41].

Rozporządzenie nr 2017/625 zmienia ten stan. Jak już wspomniano, celem tego aktu jest ujednolicenie regulacji związanych z ukż, w tym objęcie nim dotychczas znajdujących się poza zakresem rozporządzenia nr 882/2004. Za przykład w preambule wskazano właśnie zdrowie roślin i regulacje objęte dyrektywą 2000/29/WE[42], która zresztą utraciła moc na skutek tego rozporządzenia[43]. Zmianie uległy natomiast regulujące kwestie związane z ochroną roślin rozporządzenia: nr 1107/2009 w sprawie środków ochrony roślin[44] oraz nr 2016/2031 dotyczące środków ochrony roślin przeciwko agrofagom[45].

Kontrola mająca na celu ochronę zdrowia roślin, zapobieganie rozprzestrzenianiu i przenoszeniu się chorób oraz szkodników roślin i produktów roślinnych, zwana jest fitosanitarną[46]. Regulacje na temat ochrony roślin wynikające z ukż można podzielić na trzy grupy:

- środki ochronne przeciwko agrofagom roślin,
- wymogi dotyczące wprowadzania do obrotu i stosowania środków ochrony roślin,
- zrównoważone stosowanie pestycydów[47].

W pierwszej kolejności należy wyjaśnić, że agrofagi to wszelkie gatunki, szczepy bądź biotypy patogenów, zwierząt lub szkodliwych dla roślin, pasożytniczych roślin lub produktów roślinnych[48]. Prawodawstwo UE dotyczące zdrowia roślin reguluje wprowadzanie, zadomowienie się i rozprzestrzenianie agrofagów roślin, które nie występują lub są mało

[39] Por. rozporządzenie nr 882/2004, preambuła motyw 8.
[40] Dz.Urz. WE L 169 z 8.5.2000, s. 1, ze zm., dalej jako dyrektywa nr 2000/29/WE.
[41] P. Wojciechowski: *Wspólnotowy model…*, op.cit., s. 120.
[42] Por. rozporządzenie nr 2017/625, preambuła motyw 17.
[43] Por. art. 165 pkt 16 rozporządzenia nr 2017/625.
[44] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 z 21.10.2009 dotyczące wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylające dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414 EWG (Dz.Urz. UE L 309 z 24.11.2009, s. 1, ze zm.), dalej jako rozporządzenie nr 1107/2009.
[45] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2031 z 26.10.2016 w sprawie środków ochronnych przeciwko agrofagom roślin, zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 228/2013, (UE) nr 652/2014 i (UE) nr 1143/2014 oraz uchylające dyrektywy Rady 69/464/EWG, 74/647/EWG, 93/85/EWG, 98/57/WE, 2000/29/WE, 2006/91/WE i 2007/33/WE (Dz.Urz. UE L 317 z 23.11.2016, s. 4), dalej jako rozporządzenie nr 2016/2031.
[46] Por. art. 1 lit. e Międzynarodowej Konwencji sporządzonej w Genewie 21.10.1982 w sprawie harmonizacji kontroli towarów na granicach (Dz.U. z 1999 r. nr 103 poz. 1190).
[47] Z wyjątkiem sprzętu do aplikacji pestycydów – por. art. 1 ust. 2 lit. g i h rozporządzenia nr 2017/625.
[48] Por. art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 2016/2031.

rozpowszechnione w Unii. Jego celem jest ochrona przed nimi upraw oraz publicznych i prywatnych terenów zielonych, a także lasów przy m.in. zapewnieniu jakości roślin i produktów roślinnych, a także bezpieczeństwa żywności i pasz wytworzonych z roślin[49].

Poprawie produkcji rolnej, ochronie zdrowia ludzkiego i zwierząt służą również przepisy dotyczące ochrony roślin. Regulują one wydawanie zezwoleń, wprowadzanie do obrotu, stosowanie i kontrolę środków ochrony roślin oraz ich składników[50]. Pod samym pojęciem środków ochrony roślin należy rozumieć: środki w postaci, w jakiej są one dostarczane użytkownikowi, składające się z substancji czynnych, sejfnerów[51] lub synergetyków[52] lub zawierających te składniki, i przeznaczone do jednego z następujących zastosowań:

- ochrona roślin lub produktów roślinnych przed wszelkimi organizmami szkodliwymi lub zapobieganie działaniu takich organizmów, chyba że głównym przeznaczeniem produktów jest utrzymanie higieny, a nie ochrona roślin lub produktów roślinnych;
- wpływanie na procesy życiowe roślin, na przykład przez substancje działające jako regulatory wzrostu, inne niż substancje odżywcze;
- zabezpieczanie produktów roślinnych w zakresie, w jakim takie substancje lub środki nie podlegają szczególnym przepisom wspólnotowym dotyczącym środków konserwujących;
- niszczenie niepożądanych roślin lub części roślin z wyjątkiem glonów, chyba że dane środki są stosowane na glebę lub wodę w celu ochrony roślin;
- hamowanie lub zapobieganie niepożądanemu wzrostowi roślin z wyjątkiem glonów, chyba że dane środki są stosowane na glebę lub wodę w celu ochrony roślin.

Do środków ochrony roślin zalicza się również pestycydy[53], wyodrębnione zapewne ze względu na to, że są to zarazem produkty biobójcze[54]. Rozporządzenie nr 2017/625 z uwagi na ich podwójny

[49] Rozporządzenie nr 2017/625, preambuła motyw 8.

[50] Substancji czynnych, sejfnerów, synergetyków, składników obojętnych i adiuwantów, które mogą lub mogłyby wchodzić w skład tych środków – por. rozporządzenie nr 2017/625, preambuła motyw 9.

[51] Terminem „sejfner" określa się w prawie Unii „substancje lub preparaty, które dodaje się do środka ochrony roślin w celu wyeliminowania lub zmniejszenia fitotoksycznego działania środka ochrony roślin na niektóre rośliny" – por. Opinia Rzecznika Generalnego Niila Jääskinena przedstawiona 13.2.2014, Sprawa C-11/13 Bayer Crop Science AG przeciwko Deutsches Patent- und Markenamt.

[52] Substancji lub preparatów, które chociaż wykazują brak działania lub wykazują tylko słabe działanie mogące wzmocnić działanie substancji czynnej(-ych) w środku ochrony roślin – por. art. 2 ust. 3 lit. b rozporządzenia nr 1107/2009.

[53] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/128/WE z 21.10.2009 ustanawiająca ramy wspólnotowego działania na rzecz zrównoważonego stosowania pestycydów (Dz.U. L 309 z 24.11.2009, s. 71, ze zm.).

[54] Pod pojęciem produktu biobójczego rozumie się każdą substancję lub mieszaninę w postaci, w jakiej jest dostarczana użytkownikowi, składającą się z jednej lub kilku substancji czynnych lub zawierającą albo wytwarzającą jedną lub więcej substancji czynnych, której przeznaczeniem jest niszczenie, odstraszanie, unieszkodliwianie organizmów szkodliwych, zapobieganie ich działaniu lub zwalczanie ich w jakikolwiek sposób inny niż działanie czysto fizyczne lub mechaniczne – por. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 528/2012 z 22.5.2012 w sprawie udostępniania na rynku i stosowania produktów biobójczych z 22.5.2012 (Dz.Urz. UE.L Nr 167, s. 1, ze zm.)

charakter wskazuje, że przedmiotem ukż jest ich zrównoważone zastosowanie.

W przepisach krajowych ramy materialne przedmiotowego zagadnienia wyznacza ustawa o środkach ochrony roślin[55].

Produkcja ekologiczna i etykietowanie produktów

Pod pojęciem produkcji ekologicznej kryje się system zarządzania gospodarstwem i produkcji żywności[56]. Zgodnie z art. 4 rozporządzenia nr 834/2007 opiera się on na zasadach odpowiednio zaprojektowanych procesów biologicznych i zarządzania nimi przy zastosowaniu metod, które przede wszystkim wykorzystują żywe organizmy, stosują uprawę roślin na gruntach rolnych i prowadzą produkcję zwierzęcą lub zrównoważoną[57] akwakulturę. Jednocześnie produkcja ekologiczna polega na ograniczeniu stosowanych środków do tych pochodzących właśnie z produkcji ekologicznej, substancji naturalnych lub będących ich pochodnymi i wolno rozpuszczalnych nawozów mineralnych. Jej zasady dostosowuje się w razie potrzeby do stanu sanitarnego, regionalnych różnic klimatycznych i warunków lokalnych, stopnia rozwoju i szczególnych praktyk hodowlanych. Do minimum ogranicza się ponadto stosowanie środków z syntezy chemicznej[58]. Celem produkcji ekologicznej jest przyczynianie się do ochrony zasobów naturalnych, różnorodności biologicznej i dobrostanu zwierząt, jak również do rozwoju obszarów wiejskich[59].

Produktem ekologicznym jest produkt rolny, w tym pochodzący z akwakultury[60], wprowadzony na rynek lub taki, który ma być wprowadzony na rynek, w szczególności: żywy lub nieprzetworzony produkt rolny, przetworzony produkt rolny przeznaczony do spożycia, pasza, wegetatywny materiał rozmnożeniowy i nasiona do celów uprawy[61] pochodzący z produkcji ekologicznej lub z nią związany[62].

W związku ze specyficznym charakterem produkcji ekologicznej i dodatkowymi wymogami związanymi z jej prowadzeniem, ich kontrola posiada szereg cech wyjątkowych[63]. W prawie krajowym

[55] Ustawa z 8.3.2013 o środkach ochrony roślin (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 50, ze zm.).

[56] Rozporządzanie Rady (WE) nr 834/2007 z 28.6.2007 w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 2092/91 (Dz.U. L 189 z 20.7.2007, s. 1, ze zm.), dalej jako rozporządzenie nr 834/2007, preambuła motyw 1.

[57] Spełniającą zasadę zrównoważonej eksploatacji zasobów rybnych.

[58] Por. art. 4 rozporządzenia nr 834/2007.

[59] Por. rozporządzenie nr 2017/625, preambuła motyw 11.

[60] Akwakultura jest to: hodowla lub chów organizmów wodnych za pomocą technik opracowanych w celu zwiększenia produkcji tych organizmów powyżej naturalnej zdolności środowiska; organizmy takie pozostają własnością osoby fizycznej lub prawnej w ciągu całego stadium hodowli lub chowu, do odłowu włącznie – por. Vademecum EFR, Brussels, 26.3.2007, Doc EFFC/10/2007 [w:] M. Cieśla, J. Śliwiński: *Od rybołówstwa do salonu piękności, czyli o roli ryb jako zwierząt towarzyszących człowiekowi*, „Przegląd Hodowlany" nr 11/2011, s. 18-21.

[61] Włączając drożdże przeznaczone do spożycia lub używane jako pasza i wyłączając produkty myślistwa i rybactwa pochodzące od dzikich zwierząt – por. art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 834/2007.

[62] Por. art. 2 lit. c rozporządzenia nr 834/2007.

[63] Por. art. 25 rozporządzenia nr 2017/625.

kwestie te są dodatkowo regulowane przez ustawę o rolnictwie ekologicznym[64]. Akt ten określa również kwestie dotyczące odpowiedzialności za etykietowanie produktów rolnictwa ekologicznego w sposób niezgodny z rozporządzeniem nr 834/2007[65].

Stosowanie i oznakowanie ChNP, ChOG oraz GTS

Ochrona oznaczeń geograficznych jest pojęciem starszym niż prawo żywnościowe. Jako zagadnienie z własności intelektualnej po raz pierwszy została uregulowana w Konwencji paryskiej o ochronie własności przemysłowej z 1883 r. W prawodawstwie europejskim została ograniczona do produktów rolnych i środków spożywczych[66]. Obecnie przedmiotową kwestię reguluje rozporządzenie nr 1151/2012[67]. W prawie krajowym funkcjonuje ustawa o rejestracji i ochronie nazw[68].

Chroniona nazwa pochodzenia (ChNP) to nazwa, która określa produkt:
• pochodzący z określonego miejsca, regionu lub – w wyjątkowych wypadkach – kraju;
• którego jakość lub cechy charakterystyczne są w istotnej lub wyłącznej mierze zasługą szczególnego środowiska geograficznego, a na te składają się czynniki naturalne i ludzkie oraz
– którego wszystkie etapy produkcji odbywają się na określonym obszarze geograficznym.

Należy zauważyć, że powyższe wymogi co do produktu muszą zostać spełnione łącznie[69]. Rozporządzenie wprowadza również wyjątek – niektóre nazwy traktuje się jako nazwy pochodzenia, nawet jeżeli surowce (wyłącznie żywe zwierzęta, mięso i mleko) do odnośnych produktów pochodzą z obszaru geograficznego większego lub różniącego się od określanego obszaru geograficznego pod pewnymi warunkami[70].

Chronione oznaczenie geograficzne (ChOG) odnosi się zaś do nazwy określającej produkt:
• pochodzący z określonego miejsca, regionu lub kraju;
• którego określona jakość, renoma lub inna cecha charakterystyczna w głównej

[64] Ustawa z 25.6.2009 o rolnictwie ekologicznym (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1054).
[65] Por. art. 25 ust. 1 pkt 4 ustawy o rolnictwie ekologicznym, szerzej K. Leśkiewicz: *Ustawa o rolnictwie ekologicznym. Komentarz*, Warszawa 2017, C.H.Beck, s. 108-117.
[66] A. Kapała: *Ochrona oznaczeń geograficznych produktów rolnych i środków spożywczych w prawie międzynarodowym*, „Przegląd Prawa Rolnego" nr 1/2007, s. 149-150.
[67] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 z 21.11.2012 w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych (Dz.Urz. UE L 343 z 14.12.2012, s. 1), dalej jako rozporządzenie nr 1151/2012, które zastąpiło rozporządzenie Rady (WE) 510/2006 z 20.3.2006 (Dz. Urz. UE L 93 z 31.3.2006, s. 12, ze zm.). Pierwszą regulacją w przedmiotowym zakresie było rozporządzenie Rady (EWG) nr 2081/92 w sprawie ochrony oznaczeń geograficznych i oznaczeń pochodzenia produktów rolnych i artykułów żywnościowych (Dz.Urz. UE L 208 z 24.7.1992, s. 1, ze zm.).
[68] Szczegółowe regulacje zawierają również ustawa z 18.10.2006 o wyrobie napojów spirytusowych oraz o rejestracji i ochronie oznaczeń geograficznych napojów spirytusowych (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 822, ze zm.) oraz ustawa z 12.5.2011 o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrocie tymi wyrobami i organizacji rynku wina (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 859, ze zm.)
[69] Por. art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 1151/2012.
[70] Por. art. 5 ust. 3 rozporządzenia nr 1151/2012.

mierze wynika z tego pochodzenia geograficznego oraz
• którego przynajmniej jeden etap produkcji odbywa się na tym określonym obszarze geograficznym[71].

Gwarantowana tradycyjna specjalność to natomiast nazwa mająca zastosowanie w odniesieniu do określonego produktu lub oznaczająca tradycyjny lub specyficzny charakter danego produktu. Kwalifikuje się do zarejestrowania jako GTS, jeżeli opisuje określony produkt lub środek spożywczy, który otrzymano z zastosowaniem sposobu produkcji, przetwarzania lub składu odpowiadającego tradycyjnej praktyce w odniesieniu do tego produktu lub środka spożywczego bądź został wytworzony z surowców lub składników, które są tradycyjnie stosowane[72].

Regulacja z rozporządzenia nr 2017/625 odnosi się bezpośrednio do pojęć „Chroniona Nazwa Pochodzenia", „Chronione Oznaczenie Geograficzne" i „Gwarantowana Tradycyjna Specjalność". Warto zauważyć, że regulacja z rozporządzenia nr 882/2004 wskazywała na szczególne środki dla sprawdzenia zgodności z unijnymi wymaganiami w tej kwestii. Wymagania dotyczące ukż miały być jedynie wystarczająco elastyczne, aby uwzględnić specyfikę tych dziedzin[73]. Wyraźnie widoczne jest to również w prawodawstwie krajowym. Ustawa o rejestracji i ochronie nazw reguluje szczególny tryb kontroli produktów rolnych i środków spożywczych posiadających tę ochronę oraz zadania i właściwość organów w zakresie kontroli. W stanie prawnym określonym rozporządzeniem nr 2017/625 ochrona ta została wyraźnie włączona do ukż, a rozporządzenie nr 1151/2012 stosowanie zmienione. Procedury i wymogi ukż nie stosuje się w tym trybie odpowiednio, a zgodnie z rozporządzeniem nr 2017/625[74].

Wnioski

Szeroki zakres urzędowej kontroli żywności nastręcza wielu problemów definicyjnych. Szczególnie w wypadku pojęć dotychczas nieznanych i nigdzie niedoprecyzowanych, jak „integralność żywności". Rozporządzenie nr 2017/625 włącza do obszaru właściwości systemu dotychczas pozostawiane na uboczu kwestie związane z ochroną roślin czy chronionymi oznaczeniami geograficznymi, tak aby w pełni realizować hasło „od pola do stołu". Wzajemne powiązania pomiędzy poszczególnymi obszarami ukż kreują obraz systemu nader skomplikowanego, niejasnego nie tylko z perspektywy organów kontrolnych, ale także, a może przede wszystkim, elementarnych adresatów ukż – kontrolowanych i konsumentów. Podstawowym celem tych norm jest przecież zapewnienie możliwie najszerzej rozumianego bezpieczeństwa żywności. Wielostronny zakres przedmiotowy ukż implikuje również konieczność pojmowania przez organy kontrolne wzajemnych powiązań pomiędzy

[71] Art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 1151/2012.
[72] Por. art. 18 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1151/2012.
[73] Rozporządzenie nr 882/2004, preambuła motyw 9.
[74] Por. zmiany w art. 36 rozporządzenia nr 1151/2012 wprowadzone przez rozporządzenie nr 2017/625.

poszczególnymi obszarami systemu, do których potrzebna jest nie tylko umiejętność sprawnego poruszania się po licznych aktach prawa krajowego i unijnego, ale również wiedza *stricte* techniczna obejmująca pogranicze nauk przyrodniczych. Dowodzą tego specjalistyczne pojęcia związane m.in. z GMO uwalnianym do środowiska czy zrównoważonym stosowaniem pestycydów. Rozporządzenie nr 2017/625 łączy również dotychczas rozwijające się raczej w prawie krajowym równolegle aspekty bezpieczeństwa żywności w rozumieniu ochrony życia i zdrowia oraz bezpieczeństwa ekonomicznego związanego z interesem konsumenta jako nabywcy. W praktyce rozszerza zatem katalog krajowych organów ukż o Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w zakresie ochrony interesów konsumentów oraz zapewnienia im prawa do informacji, a także zapewnienia uczciwych praktyk handlowych. W kontekście tym rozważenia wymagają będące przedmiotem prac Sejmu projekty ustaw, zmierzające do stworzenia instytucji kontrolującej wszystkie elementy systemu kontroli żywności na każdym etapie produkcji, przez skonsolidowanie wszelkich procesów kontrolnych i monitorujących[75].

AGNIESZKA SERLIKOWSKA
Departament Prawny
i Orzecznictwa Kontrolnego NIK

[75] Por. Rządowy projekt ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności (druk nr 1685), Rządowy projekt ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności (druk nr 1686).

Słowa kluczowe: urzędowa kontrola żywności, prawo żywnościowe, bezpieczeństwo żywności, środki ochrony roślin, zdrowie i dobrostan zwierząt

Key words: official food control, feed law, food safety, plant protection products, animal health and welfare

System przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców

EWA JASIURSKA-KLUCZEK
PIOTR BORKOWSKI

Pojawiające się w mediach doniesienia o problemach osób przechodzących na emeryturę z przedstawieniem uznawanych przez ZUS dokumentów potwierdzających zatrudnienie i wynagrodzenie za czas pracy przed 1999 r. w nieistniejących już zakładach pracy, a także liczne interpelacje i zapytania poselskie związane z tymi problemami spowodowały, że Najwyższa Izba Kontroli podjęła kontrolę skuteczności działania systemu przechowywania tej dokumentacji[1]*. Jej celem było przede wszystkim ustalenie, czy umożliwił on obywatelom realizację uprawnień do świadczeń emerytalnych. Badanie NIK potwierdziło, że system jest nieskuteczny.*

Wprowadzenie

Pracodawcy, niezależnie od możliwości finansowych i organizacyjnych, mają obowiązek przechowywania dokumentacji byłych pracowników we własnym zakresie lub zapewnienia jej przechowywania przez uprawnione podmioty (przechowawców). Wprowadzenie tego obowiązku miało na celu zapewnienie możliwości wykorzystania jej do ustalenia podstawy wymiaru emerytury, renty lub innych świadczeń wypłacanych przez ZUS, a także w postępowaniach sądowych w sprawach ze stosunku pracy. Jednak nie zagwarantowało to ubezpieczonym otrzymania dokumentów, niezbędnych do prawidłowego ustalenia przez ZUS należnego świadczenia.

W wyniku wejścia w życie 1 stycznia 1999 r. reformy emerytalnej, m.in. przyznano ubezpieczonym możliwość wskazywania do podstawy wyliczenia kapitału początkowego na 1 stycznia 1999 r. oraz przyznawanych i przeliczanych

[1] Artykuł został przygotowany na podstawie Informacji o wynikach kontroli *Skuteczność działania systemu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej*, nr ewid. 118/2017/P/16/064/LGD (LGD.410.018.2016), Delegatura NIK w Gdańsku, październik 2017 r. Kontrolą objęto okres od 1.1.2013 do 30.6.2016 oraz działania wcześniejsze i późniejsze, mające związek z działaniami podjętymi w ww. okresie.

emerytur – zarobków z 20 lat kalendarzowych dowolnie wybranych z całego okresu pracy zawodowej. Jednak środkiem dowodowym potwierdzającym wysokość wynagrodzenia przy ustalaniu podstawy wymiaru świadczeń w postępowaniach przed ZUS mogą być kopie dokumentów dotyczących wynagrodzenia, wydawane przez jednostki upoważnione (w szczególności przez przechowawców wpisanych do rejestrów prowadzonych przez marszałków województw, archiwa państwowe, Stowarzyszenie Archiwistów Polskich, Krajową Radę Spółdzielczą i związki rewizyjne zrzeszające spółdzielnie) do przechowywania dokumentacji nieistniejących już zakładów pracy. Jeżeli kopie dokumentów są wydane przez jednostki nieupoważnione (np. przez przechowawców, którzy nie postarali się o wpis do rejestrów, a także tych, którzy taki wpis uzyskali, ale w latach następnych zostali z rejestru wykreśleni lub inne podmioty, które nie prowadzą działalności gospodarczej w tym zakresie, a niekiedy bez podstawy prawnej weszły w posiadanie dokumentacji pracowniczej zlikwidowanych zakładów pracy), od 1 stycznia 2009 r. za podstawę wymiaru składek ZUS przyjmuje kwotę obowiązującego w danym okresie minimalnego wynagrodzenia pracowników (do tego dnia przyjmowano tzw. stawkę zerową)[2]. Wprowadzenie opisanych wyżej unormowań miało wpływ na zróżnicowanie sytuacji ubezpieczonych w zależności od statusu prawnego przechowawcy oraz niezawinione przez ubezpieczonych trudności w przedstawieniu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych wymaganej dokumentacji.

Doniesienia o trudnościach osób przechodzących na emeryturę z przedstawieniem uznawanej przez ZUS dokumentacji, potwierdzającej zatrudnienie i wynagrodzenie za czas pracy przed 1999 r. w nieistniejących już zakładach pracy (tylko w latach 1999–2016 z prowadzonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego Krajowego Rejestru Urzędowego Podmiotów Gospodarki Narodowej REGON wykreślono ponad 412 tys. podmiotów niebędących osobami fizycznymi) pojawiały się w mediach praktycznie od wejścia w życie reformy emerytalnej. Sprawy te były również przedmiotem licznych interpelacji i zapytań poselskich. W trakcie VII kadencji Sejmu RP odbyło się posiedzenie Komisji Administracji i Cyfryzacji[3], na którym rozpatrzono informacje na temat stanu archiwów przechowujących dokumenty płacowo-kadrowe zlikwidowanych i przekształconych przedsiębiorstw i instytucji, ze szczególnym uwzględnieniem dostępności

[2] Art. 15 ust. 2a ustawy z 17.12.1998 o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1383, ze zm.) – dalej: ustawa o emeryturach i rentach z FUS – określający, że w sytuacji, gdy nie można ustalić podstawy wymiaru składek w okresie pozostawania w stosunku pracy wskazanym do ustalenia podstawy wymiaru emerytury i renty, za podstawę wymiaru składek przyjmuje się kwotę obowiązującego w tym okresie minimalnego wynagrodzenia pracowników, został wprowadzony do tej ustawy 1.1.2009 ustawą z 4.9.2008 o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. nr 192 poz. 1180).

[3] Posiedzenie nr 106 z 3.3.2015.

Rysunek 1. **Środki dowodowe stwierdzające wysokość wynagrodzenia, dochodu, przychodu oraz uposażenia przyjmowanego do ustalenia podstawy wymiaru emerytury lub renty w postępowaniu przed organem rentowym**

Źródło: Rozporządzenie w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe[4].

dokumentacji płacowo-kadrowej dla osób ubiegających się o świadczenia zabezpieczenia społecznego.

Nieprzedstawienie takiej dokumentacji ma bezpośredni wpływ na ustalanie przez ZUS niższego kapitału początkowego, a następnie emerytury lub renty. W wypadku dokumentacji poświadczonej przez podmioty nieupoważnione, ZUS przy wyliczaniu wysokości świadczenia do 2008 r. uznawał przyszłemu emerytowi jedynie lata pracy, a za podstawę zarobków przyjmował stawkę zero, a od początku 2009 r. kwotę minimalnego wynagrodzenia obowiązującą w okresie branym pod uwagę. Na 1 stycznia 1999 r. liczba ubezpieczonych, którym ZUS powinien ustalić kapitał początkowy, wynosiła około 11 mln. Tymczasem, według szacunkowych danych, na koniec 2016 r. (po 17 latach obowiązywania reformy) Zakład Ubezpieczeń Społecznych rozpatrzył sprawy o ustalenie kapitału początkowego dla około 8,8 mln ubezpieczonych[5],

[4] Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 11.10.2011 w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe (Dz.U.nr 237 poz. 1412).

[5] Dane z opracowania Departamentu Świadczeń Emerytalno-Rentowych ZUS „KAPITAŁ POCZĄTKOWY Działania informacyjne podjęte przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w latach 2013–2016".

a tylko w 2015 r. w ZUS zarejestrowano 1,4 mln spraw o ustalenie kapitału początkowego, w tym 0,2 mln dla występujących o świadczenia po raz pierwszy i 1,2 mln wymagających ponownego wydania decyzji[6]. Państwowy ubezpieczyciel oszacował, że skutki finansowe ustanowienia nowej zasady przejścia ze stawki zero na płacę minimalną pochłoną rocznie około 300 mln zł. Świadczy to o skali problemu i liczbie obywateli, którzy z powodu problemów z dokumentacją płacową mogą mieć wyliczoną niższą emeryturę.

Wobec powyższych informacji i sygnałów NIK przeprowadziła w okresie od 17 października 2016 r. do 10 marca 2017 r. kontrolę skuteczności działania systemu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców. Jej celem było zbadanie, czy system umożliwił obywatelom realizację uprawnień do świadczeń emerytalnych za pracę przed 1999 r. w nieistniejących już zakładach pracy, a badaniami objęto: realizację przez Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych (NDAP), archiwa państwowe i marszałków województw obowiązków w zakresie zapewnienia przechowywania i dostępu do wymienionej dokumentacji, podejmowanie przez NDAP, archiwa państwowe, marszałków województw i oddziały ZUS działań służących ustaleniu miejsc jej przechowywania oraz ich skuteczność, a także realizację przez oddziały ZUS uprawnień do świadczeń emerytalnych osób zatrudnionych przed 1999 r. w nieistniejących zakładach pracy[7].

Ustalenia kontroli

W wyniku kontroli NIK oceniła, że funkcjonujący w Polsce system przechowywania wspomnianej dokumentacji jest nieskuteczny i nie zapewnia wszystkim obywatelom możliwości dotarcia do dotyczących ich dokumentów osobowych i płacowych z okresu przed 1999 r., a tym samym możliwości pełnej realizacji uprawnień do świadczeń emerytalno-rentowych za pracę w tym czasie w nieistniejących już zakładach pracy. Państwo po okresie transformacji nie stworzyło bowiem warunków zapewniających jednolite traktowanie wszystkich obywateli, bez względu na to, u jakich pracodawców byli zatrudnieni. Chociaż pracownicy nie mieli wpływu na to, gdzie przekazano dokumenty potwierdzające przebieg ich zatrudnienia, status przechowawcy (podmiot zarejestrowany bądź niezarejestrowany) znacząco wpływał na to, czy znajdująca się u niego dokumentacja będzie przez ZUS traktowana jako wiarygodny środek dowodowy, niezbędny do obliczenia wysokości kapitału początkowego, a następnie emerytury.

---

[6] Por. *Sprawozdanie z działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za 2015 rok*.

[7] Kontrolę przeprowadzono w Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych w Warszawie, pięciu archiwach państwowych (Archiwum Państwowym w Białymstoku, Archiwum Państwowym w Gdańsku, Archiwum Państwowym w Kielcach, Archiwum Narodowym w Krakowie i Archiwum Państwowym w Warszawie), pięciu Urzędach Marszałkowskich (Województwa Podlaskiego w Białymstoku, Województwa Pomorskiego w Gdańsku, Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach, Województwa Małopolskiego w Krakowie i Województwa Mazowieckiego w Warszawie) oraz w pięciu Oddziałach ZUS (w: Białymstoku, Gdańsku, Kielcach i Krakowie oraz w I Oddziale ZUS w Warszawie).

Ustalenia kontroli NIK

Niewłaściwe przechowywanie dokumentacji

Nie zapewniono przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej w warunkach określonych przepisami. Część dokumentacji była przechowywana w ramach działalności gospodarczej przez prywatne podmioty z pominięciem regulacji określonych w ustawie o archiwach[8] (z danych NDAP wynika, że przechowawców, którzy nie dopełnili obowiązku rejestracji było około 400, tj. dwukrotnie więcej od funkcjonujących w ramach systemu[9]).

Częścią dokumentacji dysponowały podmioty, najczęściej osoby fizyczne, które weszły w jej posiadanie bez tytułu prawnego i nie mogły na podstawie obowiązujących przepisów nieodpłatnie oddać jej uprawnionym przechowawcom (liczba takich przechowawców nie jest znana)[10].

Skontrolowane Archiwa Państwowe nie zawsze przechowywały dokumentację w miejscach do tego przeznaczonych i w wymaganych warunkach (nieprawidłowości stwierdzono we wszystkich skontrolowanych archiwach).

Przykładowo, w Archiwum Narodowym w Krakowie (Ekspozytura w Spytkowicach) część dokumentacji przechowywano w stosach na posadzce, wzdłuż ścian magazynów (w tym część w bezpośrednim sąsiedztwie rur centralnego ogrzewania), a także na korytarzach w piwnicy i na I piętrze. Naruszono tym samym przepisy § 4 ust. 1 pkt 11 i 12 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów[11]. W związku z tą nieprawidłowością kontrolerzy na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK poinformowali dyrektora Archiwum o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego albo powstania znacznej szkody w mieniu. Dyrektor wskazał rozwiązania, które powinny spowodować, że do końca I kwartału 2017 r. dokumentacja zgromadzona na drogach komunikacji ogólnej ekspozytury zostanie usunięta.

W Archiwum Państwowym w Gdańsku (Oddział w Gdyni) przez dwa magazyny poprowadzono instalację wodociągową (magazyny nie spełniały wymogu określonego w § 4 rozporządzenia Ministra Kultury z 15 lutego 2005 r. w sprawie warunków przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców[12] – w trakcie kontroli przeniesiono ją do pomieszczeń spełniających ten wymóg).

W części magazynów wszystkich skontrolowanych archiwów nie zapewniono również wilgotności, którą określa załącznik do wymienionego rozporządzenia (wilgotność względna na poziomie od 45% do 60%) i temperatury (na poziomie

[8] Ustawa z 14.7.1983 o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz.U. z 2018 r. poz. 217).
[9] W kontrolowanym okresie liczba zarejestrowanych przechowawców zmniejszyła się z 229 do 218.
[10] Na problemy związane z funkcjonowaniem podmiotów, które posiadają dokumentację bez tytułu prawnego wskazywał Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych w informacji przekazanej NDAP w 2015 r., jak i w informacji przekazanej NIK na potrzeby kontroli.
[11] Dz.U. nr 109 poz. 719.
[12] Dz.U. nr 32 poz. 284.

od 14° C do 20° C). Ponadto w Archiwum Państwowym w Białymstoku i Archiwum Narodowym w Krakowie nie zadbano o codzienną rejestrację wyników kontroli warunków wilgotności i temperatury w tych pomieszczeniach, wbrew przepisom § 6 ust. 2 ww. rozporządzenia.

NDAP i archiwa państwowe nie zapewniły wystarczających środków na pokrycie wydatków związanych z przechowywaniem dokumentacji na podstawie umów (oszacowane przez archiwa koszty realizacji zawartych od 2003 r. umów były ponaddwukrotnie większe od kwot uzyskanych z tytułu ich zawarcia)[13].

Działalność archiwów państwowych w tym zakresie finansowano w ramach rachunku pomocniczego dla sum na zlecenie, przez co rozliczano ją poza budżetem państwa (archiwa nie przekazały do budżetu państwa 2009,2 tys. zł z tytułu usługowego przechowywania dokumentacji)[14].

Dyrektorzy archiwów nie mieli prawnej podstawy do zabezpieczenia tej dokumentacji[15], a w wypadku powzięcia informacji, że znajduje się ona w warunkach zagrażających zniszczeniem, NDAP nie podejmował żadnej inicjatywy (nie wydał żadnej decyzji nakazującej złożenie dokumentacji na przechowanie w archiwum państwowym, m.in. w wyniku przyjęcia zawężającej interpretacji art. 51z i 51h ustawy o archiwach, zgodnie z którą może przymusowo przejąć dokumentację tylko gdy znajduje się ona bezpośrednio u byłego pracodawcy lub wykreślonego z rejestru przechowawcy).

Nie były również skuteczne postanowienia sądów rejestrowych zobowiązujące archiwa państwowe do przejęcia dokumentacji – z chwilą wykreślenia z KRS[16] lub CEiDG[17] podmiotu, którego dotyczyły, postanowienia stawały się niewykonalne, ponadto wskazane w postanowieniach podmioty często nie przekazywały dokumentacji do archiwum.

Zawiadomienia do organów ścigania, zgłaszane przez objęte kontrolą podmioty, załatwiano odmową wszczęcia postępowania lub jego umorzeniem (m.in. dlatego, że porzucenie, narażenie na zniszczenie lub uszkodzenie ww. dokumentacji przez przechowawcę oraz nieprzekazanie jej innemu przechowawcy w wypadku zaprzestania działalności nie zostało spenalizowane). Z tego względu w kolejnych tego typu sytuacjach odstępowano

[13] Z analizy NDAP przeprowadzonej w 2013 r. wynika, że archiwa oszacowały koszty realizacji zawartych od 2003 r. umów na 41 760,9 tys. zł. Należności z tytułu umów zawartych do 30.9.2013 (pobierane z góry) wyniosły tylko 18 236,7 tys. zł (z tego wykorzystano 11 976,7 tys. zł – do wykorzystania pozostało jedynie 6260,0 tys. zł, tj. 34%).

[14] Niedokonanie przez skontrolowane archiwa wpłaty do budżetu państwa dochodów z działalności w zakresie przechowywania ww. dokumentacji, a także przeznaczenie przez te archiwa ww. dochodów na ponoszone w jednostce wydatki, stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych – odpowiednio: art. 6 pkt 2 i art. 7 ustawy z 17.12. 2004 o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1311, ze zm.).

[15] Art. 12a ustawy o archiwach, z którego wynika uprawnienie dla dyrektora archiwum państwowego do wydania decyzji o zabezpieczeniu materiałów w przypadku uzasadnionej obawy ich zniszczenia, uszkodzenia lub utraty, ma zastosowanie tylko do – nieobejmujących tej dokumentacji – zasobów archiwalnych.

[16] KRS: Krajowy Rejestr Sądowy.

[17] CEiIDG: Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej.

– w ocenie NIK bezzasadnie – od składania zawiadomień; w konsekwencji sprawcy czynów pozostawali bezkarni, a obywatele próbujący objąć należytą ochroną dokumentację, która dotyczy ich żywotnych interesów, pozbawieni zostali jakiegokolwiek realnego wsparcia władzy publicznej. Zastępca Prokuratora Krajowego poinformował NIK, że PK nie dysponuje danymi odnoszącymi się do przestępczości związanej z działaniem systemu przechowywania dokumentacji, gdyż „tak wyodrębnione przestępstwa nie są objęte monitoringiem".

Dostęp do dokumentacji nie dla wszystkich

Nie zapewniono wszystkim obywatelom dostępu do dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców:

Nie utworzono jednej bazy danych, w której znajdowałyby się wszystkie informacje o miejscach jej przechowywania (w prowadzonej przez NDAP ewidencji ujęto przechowawców, którzy przejęli dokumentację jedynie około 14 tys. pracodawców, tymczasem, jak wskazano we wprowadzeniu do niniejszego opracowania, tylko w latach 1999–2016 wykreślono z REGON ponad 412 tys. podmiotów niebędących osobami fizycznymi). W ewidencji prowadzonej przez NDAP nie uwzględniono m.in.: przechowawców niezarejestrowanych, przedsiębiorców, którzy po likwidacji firmy przechowują dokumentację we własnym zakresie, a także niektórych przechowawców przewidzianych w ustawie o archiwach (np. związki rewizyjne zrzeszające spółdzielnie).

Dane w ewidencji prowadzonej przez Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych nie były kompletne nawet w odniesieniu do ujętych w niej przechowawców (NDAP nie posiadał informacji, czy 14,5% wpisanych do ewidencji przejęła jakąkolwiek dokumentację – nie miał jednak uprawnienia do egzekwowania od nich obowiązków ewidencyjnych).

ZUS i Archiwa Państwowe starały się wypełnić lukę w ewidencji, tworząc własne bazy, jednak największa z nich zawierała informacje dotyczące jedynie około 34 tys. zlikwidowanych firm. Prowadzona przez ZUS „Baza zlikwidowanych lub przekształconych zakładów pracy" zawiera informacje o około 24 tys. pracodawców, a przez Archiwum Państwowe w Warszawie baza „Miejsca przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców" – o około 34 tys. zlikwidowanych firm (ujęto w niej 1700 podmiotów przechowujących dokumentację, z tego około 210 uzyskało wpis do rejestru, około 1200 to jednostki zobowiązane na podstawie przepisów do przejęcia dokumentacji, a w wypadku pozostałych przyjęto, że prowadzą działalność przechowalniczą bez podstawy prawnej).

Przyszli emeryci i renciści nie mogli liczyć na skuteczną pomoc państwa w sytuacji, gdy przechowawca odmawiał lub zwlekał z wydaniem dokumentów potrzebnych do naliczenia świadczeń emerytalno-rentowych, czy domagał się wniesienia przez zainteresowanego nieuzasadnionych opłat. Uprawnienia do kontroli usługowego przechowywania dokumentacji przysługiwały jedynie NDAP i marszałkom województw. Były jednak istotnie ograniczone. NDAP mógł przeprowadzać taką kontrolę jedynie w podległych mu archiwach państwowych, a marszałkowie – tylko u zarejestrowanych przechowawców i jedynie

w zakresie weryfikacji danych stanowiących podstawę wpisu i ujętych w rejestrze, dysponowania odpowiednią bazą organizacyjno-techniczną i właściwymi warunkami udostępniania dokumentacji, posiadania regulaminu usług oraz zatrudniania do obsługi dokumentacji osób posiadających specjalistyczne wykształcenie i praktykę zawodową. Uprawnienia te nie obejmowały kontroli prawidłowości obsługi obywateli. Żadnemu z organów nie nadano uprawnień do kontroli niezarejestrowanych przedsiębiorców, przechowujących ww. dokumentację w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, a marszałkowie województw mieli problemy z właściwym wywiązywaniem się nawet z ograniczonych w sposób wyżej opisany obowiązków. Na słabość nadzoru nad przechowawcami wskazywali również eksperci podczas panelu zorganizowanego przez NIK po zakończeniu czynności kontrolnych, w którym wzięli udziałprzedstawiciele Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwa Sprawiedliwości, ZUS, Głównego Inspektora Pracy, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Stowarzyszenia Archiwistów Polskich oraz Związku Województw RP. Postulowali pilne zmiany m.in. w przepisach dotyczących nadzoru i kontroli nad przechowawcami oraz warunkami przechowywania dokumentacji.

Objęte kontrolą podmioty podejmowały, często bez umocowania prawnego, działania dotyczące ustalenia miejsc przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców. Zostały one ocenione przez NIK pozytywnie, ograniczały skutki opisanych wyżej nieprawidłowości, jednak nie mogły ich wyeliminować:

I tak, do skontrolowanych archiwów wpłynęło ponad 51 tys. wniosków w sprawie uzyskania informacji o dokumentacji (około 58 w dniu roboczym), przy czym okres ich rozpatrywania w Archiwum Państwowym w Warszawie (do którego wpłynęło 96% z nich), wydłużył się z 3-4 tygodni w 2013 r. do 6-8 miesięcy w 2016 r.

Zainteresowani poszukiwali również dokumentacji osobiście i telefonicznie (w czterech z pięciu archiwów rozpatrzono ponad 151 tys. takich próśb, około 171 w dniu roboczym).

Z szacunków Archiwum Państwowego w Warszawie wynika, że nie było ono w stanie wskazać przechowawcy dokumentacji pracowniczej dla ponad połowy zgłaszających się petentów; w okresie objętym kontrolą do Archiwum wpłynęło 49,1 tys. wniosków w sprawie pozyskania informacji o dokumentacji osobowo-płacowej; zrealizowano 45,5 tys. wniosków, w tym w wypadku 14,6 tys. wniosków wydano odpisy lub kopie dokumentacji; kwerendy dotyczyły dokumentacji znajdującej się w zasobie Archiwum i poza nim, a ich realizacja polegała m.in. na udzieleniu informacji o miejscu przechowywania dokumentacji, jej wypożyczenia oraz wydania kopii i odpisów.

Skontrolowane Oddziały ZUS stosowały się do obowiązujących przepisów, dokonując weryfikacji przedkładanej przez ubezpieczonych dokumentacji na podstawie przewidzianych prawem środków dowodowych. Przypadki nieuznania wynagrodzenia potwierdzonego właściwą dokumentacją zdarzały się sporadycznie. Realizacja tych. zadań odbywała się jednak na podstawie przepisów, które nie uwzględniały niekorzystnej

Ustalenia kontroli NIK

sytuacji, w jakiej znaleźli się ubezpieczeni na skutek opisanych wyżej wad systemu (od 1999 r. do 2008 r. ubezpieczonemu, który nie mógł wylegitymować się sporządzoną przez uprawnionego przechowawcę kopią dokumentacji płacowej przyjmowano do podstawy wymiaru składek „stawkę zero", a od 2009 r. przyjmuje się kwotę obowiązującego w danym okresie minimalnego wynagrodzenia pracowników).

Wnioski

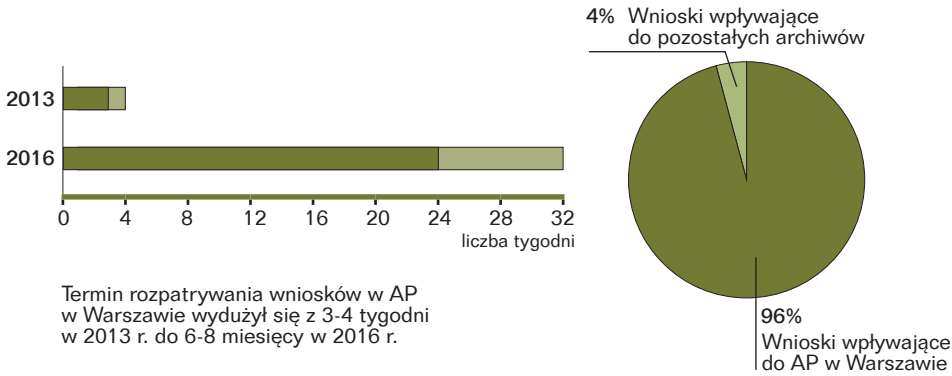
Ustalenia kontroli wskazujące na obszary występowania nieprawidłowości o charakterze systemowym potwierdziły wyniki panelu, w którym eksperci zgodnie stwierdzili potrzebę pilnych zmian w przepisach. Zaznaczyli, że prowadzone w Ministerstwie Rozwoju prace nad zmianą przepisów dotyczących okresów przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców nie rozwiążą problemów związanych z dostępem do tej wytworzonej przed 1999 r. w nieistniejących już zakładach pracy.

Wyniki kontroli wskazały, że Ministrowie Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej powinni podjąć inicjatywę legislacyjną dotyczącą zmian – odpowiednio – w ustawie o archiwach i w ustawie o emeryturach i rentach z FUS oraz rozporządzeniu w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe. Ponadto, mając na względzie interesy ubezpieczonych, którzy nie skorzystali z wprowadzonej w 2009 r. zasady przyjmowania do podstawy wymiaru emerytur i rent (w wypadku braku uznawanej przez ZUS dokumentacji dotyczącej wynagrodzenia) kwoty minimalnego wynagrodzenia, zamiast „stawki zerowej", NIK wniosła o przeprowadzenie przez Prezesa ZUS akcji informującej ubezpieczonych o możliwości wystąpienia do ZUS z wnioskiem o ponowne ustalenie kapitału początkowego lub świadczenia emerytalno-rentowego, uwzględniające powyższą zmianę, w formie mającej na względzie wszystkie grupy wiekowe klientów.

W szczególności NIK wniosła do:

- Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o podjęcie działań w zakresie inicjatywy legislacyjnej dotyczącej zmian w ustawie o archiwach w celu wyeliminowania przyczyn powstania zidentyfikowanych w wyniku kontroli nieprawidłowości o charakterze systemowym, przez:
  – wprowadzenie przepisów umożliwiających przejęcie przez archiwa państwowe dokumentacji od podmiotów, które weszły w jej posiadanie i przechowują ją bez tytułu prawnego;
  – wprowadzenie przepisów umożliwiających powstanie jednego, ogólnodostępnego systemu ewidencyjnego, obejmującego wszystkie podmioty przechowujące dokumentację (niezależnie od tytułu prawnego, na podstawie którego ją przechowują), a także pracodawców, u których jest przechowywana i okres, którego dotyczy;
  – nadanie NDAP uprawnienia umożliwiającego egzekwowanie od przechowawców ciążących na nich obowiązków ewidencyjnych;
  – wprowadzenie przepisów pozwalających na kontrolę przez wskazany organ wszystkich podmiotów przechowujących dokumentację w ramach prowadzonej działalności gospodarczej (a nie tylko wpisanych do rejestru) oraz rozszerzenie uprawnień kontrolnych na realizację wszystkich obowiązków, ciążących na tych podmiotach na podstawie ustawy o archiwach oraz prawidłowość udostępniania przez nich

Rysunek 2. **Wnioski dotyczące dokumentacji osobowo-płacowej wpływające do Archiwum Państwowego w Warszawie**



Źródło: Dane wynikające z kontroli.

przechowywanej dokumentacji (do tej pory kontrolę można przeprowadzać jedynie w zakresie objętym wpisem do rejestru);
– rozszerzenie uprawnienia dyrektorów archiwów państwowych do zabezpieczania materiałów archiwalnych (art. 12a ustawy o archiwach) o dokumentację osobową i płacową pracodawców (m.in. w sytuacji nierealizowania postanowień sądów rejestrowych, o których mowa w art. 51p i art. 51u ww. ustawy przez podmioty objęte tymi postanowieniami lub ustania bytu prawnego tych podmiotów);
– zmianę przepisów art. 51z i 51h ustawy o archiwach tak, aby zobowiązywały one NDAP do nakazania złożenia w archiwum państwowym dokumentacji zagrożonej zniszczeniem, niezależnie od tego, czy znajduje się ona bezpośrednio u byłego pracodawcy lub wykreślonego z rejestru przechowawcy, czy u innego podmiotu (NDAP przyjmuje możliwą, ale zawężającą interpretację ww. przepisów, uznając że może przymusowo przejąć dokumentację jedynie wtedy, jeśli znajduje się ona bezpośrednio u byłego pracodawcy lub wykreślonego z rejestru przechowawcy);
– penalizację w rozdziale 5 ustawy o archiwach (dotyczącym dotychczas jedynie materiałów archiwalnych) czynów, polegających na porzuceniu, narażeniu na zniszczenie lub narażeniu na uszkodzenie dokumentacji osobowej i płacowej przez przechowawcę, a także nieprzekazaniu ww. dokumentacji innemu przechowawcy w przypadku zaprzestania działalności (art. 276 k.k.[18] obejmuje jedynie niszczenie, uszkadzanie, czynienie bezużytecznym, ukrywanie i usuwanie dokumentu);
• Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o podjęcie działań legislacyjnych w celu wprowadzenia zmian:

[18] Ustawa z 6.6.1997 – Kodeks karny (Dz.U. z 2017 r. poz. 2204, ze zm.).

– w ustawie o emeryturach i rentach z FUS – przez nadanie ZUS w postępowaniach o świadczenia emerytalno-rentowe uprawnień do występowania do przechowawców o przedłożenie oryginałów dokumentacji w sytuacji, gdy ubezpieczony ma problem z uzyskaniem ich kopii lub gdy wiarygodność tej dokumentacji budzi wątpliwości (np. gdy pochodzi od nieuprawnionego przechowawcy);
– w rozporządzeniu w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe – przez rozszerzenie określonego w § 28 tego aktu prawnego katalogu środków dowodowych, które mogą potwierdzać wysokość wynagrodzenia, dochodu, przychodu oraz uposażenia przyjmowanego do ustalenia podstawy wymiaru świadczeń o dokumentację pochodzącą od nieuprawnionego przechowawcy (przepis powinien określać przesłanki, które powinny być spełnione, aby taka dokumentacja mogła być uwzględniona w procesie ustalania prawa i wysokości świadczeń emerytalnych).

Najwyższa Izba Kontroli podkreśliła przy tym, że wyżej wymienione działania, służące niwelowaniu skutków dotychczasowych zaniedbań, mogą dotyczyć jedynie dokumentacji do tej pory niezniszczonej (przechowywanej głównie przez nieuprawnione podmioty).

Ze stanowiska Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego do Informacji wynika, że nie zgadza się z propozycjami zmian przepisów w ustawie o archiwach, gdyż nowe zadania dla archiwów państwowych mogą spowodować niepożądaną zmianę profilu ich działania, a zwłaszcza ograniczenie misji w sferze ochrony dziedzictwa dokumentacyjnego.

Prezes NIK w opinii do tego stanowiska podtrzymał wnioski zawarte w Informacji. Wskazał m.in., że:
• zaproponowane rozwiązania uwzględniają zasadę racjonalnego gospodarowania dostępnymi dla państwa siłami i środkami, dlatego ich istotą jest wprowadzenie takich rozwiązań, które w krótkim czasie powinny pozwolić na osiągnięcie zamierzonego efektu przy minimalizacji (w skali państwa, a nie organu) koniecznych do tego nakładów (wydaje się, że podobnymi przesłankami kierowano się wprowadzając w 2002 r. do ustawy o archiwach uregulowania, których dotyczą wnioski);
• nie sposób uznać, że istniejąca sieć archiwów (30 archiwów, dysponujących 39 oddziałami i trzema ekspozyturami) nie mogłaby sprostać wynikającym z wniosków zadaniom. Jest oczywiste, że realizacja wniosków musi się wiązać z przekazaniem archiwom odpowiednich środków;
• doprowadzenie w wyniku kontroli do zgodnego z ustawą o finansach publicznych gospodarowania środkami z usługowego przechowywania dokumentacji spowodowało konieczność odprowadzenia do budżetu państwa dochodów z tej działalności, jednak stworzyło archiwom szansę na pokrycie z tego budżetu niedoboru spowodowanego niedoszacowaniem kosztów przy zawieraniu umów przechowania (określanego już w 2013 r. na ponad 20 mln zł);
• w wyniku oddania do użytku od 2013 r. nowych budynków, archiwa na koniec 2015 r. dysponowały wolnymi półkami magazynowymi o długości przekraczającej całą przejętą do 2016 r. ww. dokumentację, ponadto planowane są i realizowane nowe inwestycje.

Ze stanowiska do Informacji Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wynika, że przede wszystkim powinny być podjęte działania wskazane Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego, na poparcie zasługuje wniosek do prezesa ZUS, natomiast zrealizowanie propozycji zmian przepisów w ustawie o emeryturach i rentach z FUS i w rozporządzeniu w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe nie jest celowe.

Prezes NIK w opinii do tego stanowiska podtrzymał wnioski zawarte w Informacji. Wskazał przy tym, że:

- w skontrolowanych oddziałach ZUS obowiązywały procedury zgodne z przepisami § 28 ww. rozporządzenia, a nie wskazane stanowisko Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz ZUS z 1999 r. (stosowanie przez organ rentowy w postępowaniu innego katalogu środków dowodowych, niż wynikający z przepisów byłoby nie do pogodzenia z zasadą zaufania do państwa);
- treść § 28 ww. rozporządzenia spowodowała podział ubezpieczonych na takich, którzy mają możliwość udokumentowania podstawy świadczenia i tych, którym ta możliwość została odebrana – konieczne jest zatem dokonanie wnioskowanej zmiany tak, aby była ona zgodna z art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji;
- możliwość zweryfikowania decyzji ZUS w sądowym postępowaniu odwoławczym nie może stanowić podstawy do odstąpienia od wnioskowanej zmiany przepisów już choćby z tego powodu, że część świadczeniobiorców może zaufać ZUS i nie złożyć odwołania od niekorzystanej decyzji;
- wobec faktu, że w badanym okresie tylko pięć archiwów musiało rozpatrzyć ponad 202 tys. próśb, związanych z poszukiwaniem dokumentacji nie można zgodzić się z przedstawioną przez ministra sugestią, że skala zjawiska wydaje się być niewielka.

Ze stanowiska do Informacji Prezesa ZUS wynika, że zamierza on wykonać wniosek przeprowadzając wnioskowaną akcję w I kwartale 2018 r. z wykorzystaniem baneru oraz artykułu na stronie internetowej ZUS, informacji na ekranach multimedialnych i systemu IVR w obsłudze telefonicznej klientów ZUS.

Prezes NIK zaakceptował powyższą deklarację, w opinii do tego stanowiska zauważył jednak, że NIK wniosła o przeprowadzenie akcji w formie mającej na względzie wszystkie grupy wiekowe klientów ZUS. Zasadne jest zatem uzupełnienie form deklarowanych przez Prezesa ZUS działań o przekazanie klientom ZUS tej informacji również z wykorzystaniem tradycyjnego ich nośnika, a więc w formie pisemnej– wówczas ma ona szansę przynieść pożądany skutek .

EWA JASIURSKA-KLUCZEK, dyrektor
PIOTR BORKOWSKI, doradca ekonom.
Delegatura NIK w Gdańsku

Słowa kluczowe: świadczenia emerytalno-rentowe, dokumentacja osobowa, archiwa, ZUS, ubezpieczenia
Key words: pension-related benefits, personal documentation, archives, Social Insurance Institution (ZUS), insurance

Ważne źródło informacji medycznej

Dostępność, jakość i finansowanie diagnostyki laboratoryjnej

LILA GNIADEK

Celem diagnostyki laboratoryjnej jest dostarczenie jak najbardziej wiarygodnej i wyczerpującej informacji medycznej o stanie zdrowia pacjenta na określonym etapie postępowania diagnostycznego lub terapeutycznego. Badania tego rodzaju są podstawą około 60% decyzji lekarskich a generują szacunkowo tylko ok. 10% kosztów opieki zdrowotnej, co przy właściwym doborze oraz należytej interpretacji wyników czyni je jednym z elementów decydujących o skuteczności i ekonomicznej efektywności ochrony zdrowia[1].

Wprowadzenie

Badania laboratoryjne są najtańszym i najłatwiej dostępnym źródłem informacji medycznej o pacjencie. Wyniki tych badań dostarczają informacji niezbędnych do oceny stanu zdrowia pacjenta, badania stanu fizjologicznego, wczesnego wykrywania i rozpoznawania choroby, do monitorowania i oceny efektywności zastosowanego leczenia, wykrywania skutków ubocznych w trakcie powikłań, a także kontrolowania stanu zdrowia pacjenta po leczeniu. Stanowią bardzo ważny i niejednokrotnie decydujący element procesu diagnostyczno-terapeutycznego, a jednak nakłady ponoszone na ten cel w Polsce są wielokrotnie niższe w porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej.

W Polsce wykonuje się za mało badań *in vitro*[2] w ramach świadczeń podstawowej opieki zdrowotnej, a ograniczenie dostępu do nich wynika m.in. ze sposobu finansowania. Właściwe wykorzystanie diagnostyki laboratoryjnej jest integralną częścią wysokiej jakości opieki zdrowotnej, która zwiększa prawidłowość i bezpieczeństwo podejmowanych decyzji lekarskich. Niewykonanie takich badań we wczesnym

[1] A. Augustynowicz, H. Owczarek: *Miejsce diagnostyki laboratoryjnej w podstawowych aktach regulujących organizację i finansowanie opieki zdrowotnej w Polsce*, „Diagnostyka Laboratoryjna", 2012/48/4, s. 461-465.

[2] Proces przeprowadzania badania poza organizmem w warunkach laboratoryjnych.

stadium choroby powoduje, że wraz z rozwojem choroby rosną koszty leczenia pacjenta. Nie stworzono rejestru i wyceny badań laboratoryjnych oraz powszechnie obowiązującego systemu licencjonowania medycznych laboratoriów diagnostycznych, powiązanego z oceną jakości badań. Standardy obowiązujące w laboratoriach w praktyce nie podlegają kontroli, a ich naruszanie nie wywołuje żadnych konsekwencji. Istotnym problemem jest zapewnienie jakości i wiarygodności wyników badań laboratoryjnych, co stwarza ryzyko dla bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli. Brakuje świadomej i kompleksowej polityki organów publicznych w tym zakresie.

Celem artykułu jest przedstawienie dostępności, jakości i finansowania diagnostyki laboratoryjnej na podstawie ustaleń Najwyższej Izby Kontroli, po przeprowadzonej na przełomie 2016/2017 roku kontroli[3]. Podjęto ją zgodnie z sugestią sejmowej Komisji Zdrowia[4] oraz w związku z ryzykiem horyzontalnym „Niska jakość usług publicznych", zidentyfikowanym przez NIK jako istotnie wpływające na realizację celów państwa. Celem głównym badań była ocena organizacji, jakości, dostępności i finansowania czynności diagnostyki laboratoryjnej. Kontrolą objęto lata 2015–2016 (do czasu zakończenia badań) z uwzględnieniem okresów wcześniejszych, jeśli zdarzenia mające wówczas miejsce miały wpływ na kontrolowaną działalność. Oceniano czy: laboratoria diagnostyczne wykonują badania prawidłowo i zgodnie z przepisami, sposób finansowania badań diagnostyki laboratoryjnej ma wpływ na dostępność tych świadczeń, wyniki prac laboratoriów diagnostycznych osiągają pożądaną jakość oraz czy system nadzoru nad diagnostyką laboratoryjną zapewnia prawidłowe wykonanie zadania publicznego. Kontrolą objęto: Ministerstwo Zdrowia, podmioty lecznicze oraz podwykonawców świadczeń diagnostyki laboratoryjnej, w tym medyczne laboratoria diagnostyczne w sześciu województwach: małopolskim, mazowieckim, opolskim, pomorskim, warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim. Kontrola planowa została poprzedzona kontrolą rozpoznawczą w trzech podmiotach[5].

Rynek wyrobów do medycznej diagnostyki laboratoryjnej

Różnice w całkowitych wydatkach na opiekę zdrowotną pomiędzy krajami Unii Europejskiej wykazują znaczne różnice w dostępie do opieki zdrowotnej. W stosunku do PKB Szwecja jest krajem wiodącym (11,9%), podczas gdy Luksemburg, Belgia i Austria wypadają najlepiej w wartościach bezwzględnych. Wydatki na IVD (*In Vitro Diagnostics* – Diagnostyka in vitro)[6] *per capita* pokazują szerokie

[3] Artykuł opracowano na podstawie Informacji o wynikach kontroli: *Dostępność i finansowanie diagnostyki laboratoryjnej*, nr ewid. 42/2017/P/16/056/KZD, Departament Zdrowia NIK, czerwiec 2017 r.

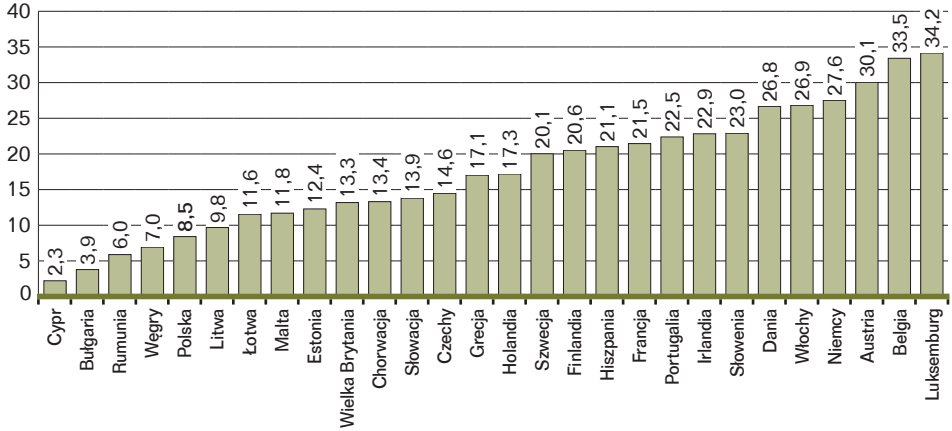
[4] Posiedzenie Komisji Zdrowa nr 173 z 4.2.2015.

[5] W tym w dwóch podmiotach leczniczych i w Centralnym Ośrodku Badań Jakości w Diagnostyce Laboratoryjnej w Łodzi.

[6] To określenie wyrobów gałęzi przemysłu produkującego aparaturę, wyposażenie i odczynniki dla medycznej diagnostyki laboratoryjnej.

Ustalenia kontroli NIK

Rysunek 1. **Rynek IVD** *per capita* **w krajach UE w 2015 r. (w euro)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych European IVD Market Statistics, EDMA, Raport 2015.

rozróżnienie od najniższych na Cyprze do najwyższych w Luksemburgu, który pozostaje przodującym spośród wymienionych krajów. Wydatki na IVD w Polsce w przeliczeniu na osobę utrzymują się na jednym z najniższych poziomów spośród krajów UE i wyniosły w 2015 r. jedynie 8,5 euro[7].

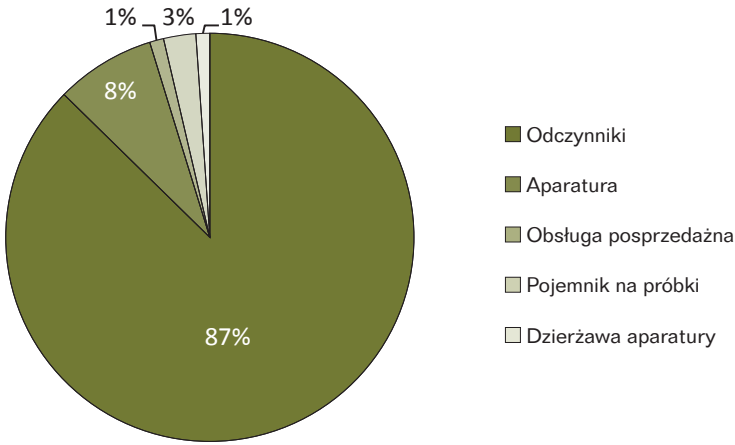
Dla zapewnienia wymaganej jakości świadczeń medycznych niezbędny jest rozwój rynku IVD. Jest to jedyny miernik statystyczny wysokości części wydatków na diagnostykę laboratoryjną. W Polsce od 2013 r. następuje coroczny wzrost całkowitych wydatków na IVD na poziomie ok. 7%. Wejście w życie ustawy refundacyjnej[8] wpłynęło na zachwianie rynkiem IVD i w 2012 r. wartość dostaw zmniejszyła się aż o 14,8% w stosunku do 2011 r. Powodem było niezamieszczenie na liście refundacyjnej testów paskowych do glukometrów czołowych producentów, a zmiany w poziomie refundacji tych produktów odbiły się na kondycji rynku diagnostyki laboratoryjnej.

Największą część rynku diagnostyki laboratoryjnej (IVD) w Polsce pod względem wartości stanowi sprzedaż odczynników. Udział odczynników w wartości rynku w latach 2010–2015 wynosił od 86% do 90%. W 2015 r. wyniósł 87% i w porównaniu z 2014 r. wzrósł o 6,4%[9].

W Polsce na koniec grudnia 2016 r. było zarejestrowanych 2700 medycznych

[7] *European IVD Market Statistics*, EDMA (Europejskie Stowarzyszenie Producentów Diagnostyki), Raport 2015.
[8] Ustawa z 12.5.2011 o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1844, ze zm.), weszła w życie 1.1.2012.
[9] Informacja na podstawie danych Izby Producentów i Dystrybutorów Diagnostyki Laboratoryjnej (IPDDL).

Rysunek 2. **Polski rynek dostaw wyrobów do *in vitro* w 2015 r.**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych NIK, uzyskanych z Izby Producentów i Dystrybutorów Diagnostyki Laboratoryjnej.

laboratoriów diagnostycznych, w ewidencji prowadzonej przez Krajową Radę Diagnostów Laboratoryjnych, o różnej wielkości i różnych zakresach badań. Na poziomie województw nie ma istotnego zróżnicowania w ich rozmieszczeniu, a na 100 tys. mieszkańców przypada średnio 7 laboratoriów. Polskie Centrum Akredytacji wydało tylko 11 akredytacji medycznym laboratoriom diagnostycznym, co stanowiło 0,4%, w tym dwie podmiotom publicznym oraz 9 niepublicznym (dla 6 przedsiębiorstw prowadzonych w formie spółki)[10].

Od kilku lat występuje trend spadkowy udziału laboratoriów publicznych w całkowitej liczbie laboratoriów, przy jednoczesnym wzroście udziału placówek prywatnych. Na koniec 2016 r. ich udział wyniósł 49,8%. Spowodowane jest to coraz częstszym podejmowaniem decyzji o wydzieleniu ze struktur szpitala działalności w zakresie laboratoryjnej diagnostyki medycznej i przekazywanie jej do realizacji podmiotom zewnętrznym w formie *outsourcingu*, co powoduje zmiany struktury własnościowej laboratoriów.

Ważniejsze ustalenia kontroli

Dostępność i finansowanie badań

Kontrola NIK wykazała, że sposób organizacji i finansowania czynności diagnostyki laboratoryjnej nie zapewnia jej pełnego wykorzystania w procesie profilaktyki

[10] Według stanu na koniec grudnia 2017 r. Polskie Centrum Akredytacji wydało 12 akredytacji medycznym laboratoriom diagnostycznym, <http://www.pca.gov.pl/akredytowane-podmioty/akredytacje-aktywne/laboratoria-medyczne/szukaj.html?fraza=laboratorium+medyczne>.

Ustalenia kontroli NIK

i leczenia, a przyjęte rozwiązania systemowe nie gwarantują pożądanej jakości wykonywanych badań oraz dostępu do tych świadczeń. W ocenie Izby może to stwarzać ryzyko opóźnień w wykrywaniu chorób i powodować wyższe koszty ich leczenia.

W Polsce wykonuje się za mało badań laboratoryjnych, szczególnie w ramach świadczeń podstawowej opieki zdrowotnej. Nie ma wyceny takich badań oraz rejestru. Świadczenia diagnostyki laboratoryjnej nie są przedmiotem odrębnego kontraktowania przez Narodowy Fundusz Zdrowia, z wyjątkiem badań genetycznych, będących przedmiotem umowy tego rodzaju, co świadczenia zdrowotne kontraktowane odrębnie. W poszczególnych zakresach świadczeń badania laboratoryjne finansowane są w ramach: Jednorodnych Grup Pacjentów (JGP), kosztów osobodnia, ambulatoryjnych porad lekarskich, stawki kapitacyjnej bądź ryczałtów – dobowych lub w ramach opieki kompleksowej. Nie ma wyodrębnionej puli środków przeznaczonych na finansowanie badań diagnostycznych. Koszty z tym związane są ujmowane w kosztach świadczeń opieki zdrowotnej, a w podstawowej opiece zdrowotnej są wykonywane w ramach stawki kapitacyjnej. W obowiązującym systemie finansowania świadczenia medycznej diagnostyki laboratoryjnej określa tzw. koszyk świadczeń gwarantowanych, a świadczeniodawcy zapewniają pacjentom badania nieodpłatnie w zakresie koniecznym do wykonania świadczeń gwarantowanych.

Od 1 października 2017 r. podstawa finansowania szpitali, które znalazły się w sieci, czyli tych, które zakwalifikowały się do poszczególnych poziomów systemu zabezpieczenia na okres 4 lat, będzie ryczałt. Jego wysokość zostanie wyliczona na podstawie liczby i struktury sprawozdanych w poprzednim okresie świadczeń. Szpitale, które nie zakwalifikowały się do sieci, będą mogły, tak jak było dotychczas, przystąpić do konkursów świadczeń. Udział mogą wziąć w nich również szpitale sieciowe, które będą chciały otrzymać finansowanie, np. na funkcjonowanie dodatkowych oddziałów. Ryczałt jest wyliczony według wzoru określonego w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z 22 września 2017 r. w sprawie sposobu ustalania ryczałtu systemu podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej[11]. Dodatkowo odrębnie finansowane będą świadczenia szczególnie istotne z punktu widzenia potrzeb pacjentów, w tym m.in. związane z leczeniem onkologicznym. Ryczałt będzie też uzależniony od parametrów jakościowych, w tym na większe finansowanie mogą liczyć placówki, które mają certyfikat Centrum Monitorowania Jakości lub jeżeli szpital w swoich strukturach posiada medyczne laboratorium diagnostyczne. Współczynnik korygujący wzrośnie o 0,005, jeśli to szpitalne laboratorium posiada świadectwo Ogólnopolskiego Sprawdzianu Wiarygodności Badań Mikrobiologicznych POLMIKRO i o kolejne 0,005, gdy posiada świadectwo

[11] Dz.U. poz. 1783.

programu międzylaboratoryjnej oceny jakości badań z chemii klinicznej, wydawane przez Centralny Ośrodek Badań Jakości w Diagnostyce Laboratoryjnej.

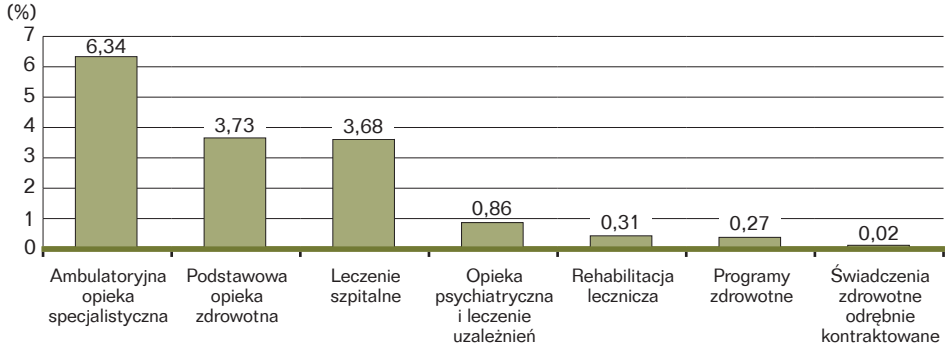
Minister Zdrowia nie dysponował danymi pozwalającymi określić udział kosztów badań laboratoryjnych w kosztach świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, w poszczególnych zakresach świadczeń gwarantowanych. Ustalenia kontroli NIK wykazały jednak, że w latach 2015–2016 średni udział kosztów badań laboratoryjnych w kosztach świadczeń opieki zdrowotnej w kontrolowanych podmiotach leczniczych kształtował się średnio na poziomie 3,3%. Najmniejszy udział 0,02% występował w świadczeniach zdrowotnych kontraktowanych odrębnie, a największy 6,3% w ambulatoryjnej opiece specjalistycznej.

Najwięcej badań wykonywanych było w ramach realizowanych świadczeń leczenia szpitalnego. Stanowiły one średnio 85% wszystkich sprawozdawanych do NFZ, co jednoznacznie świadczy o wykorzystywaniu badań diagnostyki laboratoryjnej przede wszystkim w medycynie naprawczej.

W ramach realizowanych świadczeń w rodzaju podstawowej opieki zdrowotnej największy udział miały badania biochemiczne i immunochemiczne (69,9%), a najmniejszy – badania mikrobiologiczne (1,2%) i badania kału (0,9%). Niewykorzystywanie badań diagnostyki laboratoryjnej w medycynie profilaktycznej, zdaniem NIK, może mieć wpływ na wzrost kosztów refundacji leków, które w porównaniu z 2012 r. wzrosły o ponad 16%.

Przyjęty sposób finansowania nie zapewnia właściwego stopnia wykorzystania badań diagnostycznych i pozwala na rozliczanie wykonanego świadczenia bez wymogu uwzględnienia, przy podejmowaniu decyzji medycznej, wykorzystania odpowiedniego poziomu informacji diagnostycznej, której dostarcza medyczne laboratorium diagnostyczne. Przyczyniło się do tego m.in. ograniczenie sprawozdawczości w podstawowej opiece zdrowotnej wprowadzone rozporządzeniem Ministra Zdrowia z 30 marca 2016 r.

Rysunek 3. **Udział kosztów badań laboratoryjnych w kosztach poszczególnych rodzajów świadczeń opieki zdrowotnej (średnia w latach 2015–2016)**



Źródło: Dane z kontroli NIK.

Ustalenia kontroli NIK

zmieniającym rozporządzenie w sprawie zakresu niezbędnych informacji gromadzonych przez świadczeniodawców, szczegółowego sposobu rejestrowania tych informacji oraz ich przekazywania podmiotom zobowiązanym do finansowania świadczeń ze środków publicznych[12]. Najwyższa Izba Kontroli dokonując oceny stwierdziła, że stwarza to ryzyko ograniczania zlecania tych badań przez lekarzy w celu minimalizowania kosztów.

Minister Zdrowia nie utworzył rejestru badań laboratoryjnych, pomimo że umożliwiłby płatnikowi publicznemu prowadzenie nadzoru i kontroli dotyczących liczby badań zlecanych pacjentowi oraz zapewniłby monitorowanie i ocenę bezpieczeństwa zdrowotnego. Brak informacji o liczbie i rodzaju zlecanych badań laboratoryjnych uniemożliwia monitorowanie jakości i efektywności kosztowej świadczeń diagnostyki laboratoryjnej. Centrala Narodowego Funduszu Zdrowia posiada jedynie ogólne dane na temat liczby sprawozdawanych badań, a systemy informatyczne Narodowego Funduszu Zdrowia nie mają możliwości połączenia informacji na temat liczby badań laboratoryjnych oraz ich udziału w kosztach ogólnych porad czy hospitalizacji. Najwyższa Izba Kontroli już od 2011 r. zwracała uwagę na nierzetelne przygotowanie administracji państwowej do realizacji Programu Informatyzacji Ochrony Zdrowia oraz na ryzyko niepowodzenia procesu budowy i wdrożenia systemu informacji w ochronie zdrowia[13].

Minister Zdrowia nie analizował funkcjonowania systemu ochrony zdrowia w celu zidentyfikowania problemów związanych z diagnostyką laboratoryjną i nie podejmował skutecznych działań zmierzających do poprawy efektywności funkcjonowania tego systemu, pomimo licznie zgłaszanych wniosków i postulatów. Konsultant krajowy w dziedzinie diagnostyki laboratoryjnej, w raportach rocznych za 2014 i 2015 r. występował m.in. z postulatem zmiany systemu finansowania badań diagnostyki laboratoryjnej w podstawowej opiece zdrowotnej z wydzielonej puli lekarza rodzinnego.

Raport „Medycyna laboratoryjna w Polsce – efektywność kosztowa", przygotowany dla Izby Producentów i Dystrybutorów Diagnostyki Laboratoryjnej przez zespół ekspertów Deloitte Consulting, wykazał wpływ zwiększenia liczby wykonywanych badań laboratoryjnych na obniżenie kosztów leczenia pacjenta w przypadku wybranych jednostek chorobowych. Wyliczenia wpływu zwiększenia liczby badań laboratoryjnych na koszty leczenia przedstawiono na przykładzie przewlekłej choroby nerek i cukrzycy. Obie w początkowym stadium mogą przebiegać bezobjawowo, a można je wykryć za pomocą prostych i niedrogich badań laboratoryjnych. W dalszych stadiach choroby te sieją spustoszenie w organizmie

[12] Dz.U. poz. 482.

[13] Wyniki kontroli P/11/045 *Efekty wdrażania przedsięwzięć z zakresu e-administracji*, nr P/12/125 *Informatyzacja szpitali* oraz nr P/16/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 46 – Zdrowie* oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych w 2015 r.

człowieka i są przyczyną groźnych powikłań. Dlatego, im wcześniej jest podjęte leczenie i regularnie monitorowane, tym skuteczniejsze i mniej kosztowne. Autorzy raportu udowodnili, że koszty leczenia choroby rosną wraz z jej zaawansowaniem, np.: szacowany średni roczny koszt leczenia pacjenta z przewlekłą chorobą nerek w I–III stadium wynosił w 2013 r. od 120 do 138 zł na osobę; w IV stadium do 2 tys. zł, a w V stadium koszty wzrastają do prawie 36 tys. zł. W przypadku cukrzycy średni roczny koszt leczenia oszacowano na 5 zł w pierwszym stanie przedcukrzycowym, w drugim stanie cukrzycy bez powikłań na kwotę 844 zł, zaś w III stanie cukrzycy z powikłaniami na kwotę ponad 9 tys. zł, co oznacza, że dla efektywności systemu ochrony zdrowia bardziej opłacalne jest wykrywanie i leczenie chorób we wczesnym stadium rozwoju.

Ponadto, z raportu wynika, że zwiększenie o 25% prewencyjnych badań diagnostycznych w kierunku przewlekłej choroby nerek i cukrzycy w ciągu 6-9 lat obniżyłoby koszty leczenia tych chorób odpowiednio w przedziale od 93-197 i 500 mln zł[14].

Wykonywanie czynności diagnostyki laboratoryjnej

Katalog czynności diagnostyki laboratoryjnej oraz uprawnień koniecznych do ich wykonywania określają przepisy ustawy z 27 lipca 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej[15]. Każde medyczne laboratorium diagnostyczne musi posiadać fachowy personel, dzięki któremu możliwie jest wykonywanie czynności w zakresie diagnostyki laboratoryjnej. W skład personelu medycznego laboratorium wchodzą diagności laboratoryjni i inne osoby ustawowo uprawnione do wykonywania związanych z nią czynności.

Diagnosta laboratoryjny jest osobą uprawnioną do samodzielnego wykonywania czynności diagnostyki laboratoryjnej. Ma je także osoba posiadająca tytuł zawodowy lekarza i prawo wykonywania zawodu lekarza oraz wiedzę i umiejętności w zakresie wykonywania czynności diagnostyki laboratoryjnej uzyskane w ramach specjalizacji na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty[16]. Specjalizacje te zostały określone w załączniku do rozporządzenia Ministra Zdrowia z 11 grudnia 2012 r. w sprawie wykazu specjalizacji uprawniających lekarza do samodzielnego wykonywania czynności diagnostyki laboratoryjnej w medycznym laboratorium diagnostycznym[17].

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że w Polsce jest niewystarczająca liczba lekarzy i diagnostów laboratoryjnych ze specjalizacją wśród osób zatrudnionych w medycznych laboratoriach diagnostycznych, a Minister Zdrowia nie podejmował skutecznych działań ukierunkowanych na uzupełnienie niedoborów

[14] *Medycyna laboratoryjna w Polsce – Efektywność kosztowa*, Deloitte Consulting, Izba Producentów i Dystrybutorów Diagnostyki Laboratoryjnej, Warszawa 2017, s. 32-48.
[15] Dz.U. z 2016 r. poz. 2245, zwana dalej *ustawą o diagnostyce laboratoryjnej*.
[16] Dz.U. z 2017 r. poz. 125, ze zm.
[17] Dz.U. poz. 1420.

kadry medycznej. Lekarzy ze specjalizacją w dziedzinie diagnostyki laboratoryjnej jest jedynie 254, a lekarzy mikrobiologów jest tylko 110 aktywnych zawodowo w tej dziedzinie medycyny[18]. W strukturze wiekowej aktywnych zawodowo lekarzy ze specjalizacją w dziedzinie diagnostyki laboratoryjnej największy udział (70%) stanowili lekarze w wieku powyżej 60 lat, a najmniejszy (1%) w wieku do 40 lat. Natomiast wśród lekarzy mikrobiologów największy udział (52%) stanowili lekarze w wieku 41–60 lat, a najmniejszy (5%) w wieku do 40 lat.

Według stanu na koniec grudnia 2016 r. aktywnych zawodowo diagnostów laboratoryjnych[19] było 14 435, z czego 3152, tj. ok. 22% posiadało tytuł specjalisty, m.in. z 13 dziedzin diagnostyki laboratoryjnej, a w porównaniu z 2014 r. ich liczba wzrosła o 1085. W strukturze wiekowej największy udział (47%) mieli diagnostycy laboratoryjni w wieku do 40 lat, 41% w wieku od 41 do 60 lat oraz 11% w wieku powyżej 60 lat.

Ustalenia kontroli NIK wykazały, że w 12 medycznych laboratoriach diagnostycznych kontrolowanych podmiotów (32% objętych kontrolą) nie zapewniono dostępności i nadzoru diagnosty laboratoryjnego nad wykonywanymi czynnościami diagnostyki laboratoryjnej przez technika analityki medycznej. W tym, w pięciu szpitalach sposób organizacji czasu pracy laboratorium nie zapewniał całodobowego dostępu do diagnosty laboratoryjnego, a tym samym dostępu do badań laboratoryjnych, pomimo że świadczeniodawca udzielający świadczeń gwarantowanych, w trybie hospitalizacji i hospitalizacji planowej, powinien zapewniać całodobowy dostęp do badań laboratoryjnych, w tym mikrobiologicznych, zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 3 lit. a) rozporządzenia Ministra Zdrowia z 22 listopada 2013 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu leczenia szpitalnego[20].

Osoba posiadająca tytuł zawodowy technika analityki medycznej, w świetle przepisów art. 6a ustawy o diagnostyce laboratoryjnej ma możliwość samodzielnego wykonywania czynności diagnostyki laboratoryjnej określonych w art. 2 pkt 1-3 ustawy[21], natomiast czynności, o których mowa w art. 2 pkt 4 (tj. wykonywanie oceny jakości i wartości diagnostycznej badań oraz laboratoryjnej interpretacji i autoryzacji wyniku) jedynie pod nadzorem diagnosty laboratoryjnego. W razie nieobecności w laboratorium osób posiadających uprawnienia diagnosty laboratoryjnego niedopuszczalne jest,

[18] Dane z kontroli NIK uzyskane z Naczelnej Izby Lekarskiej.

[19] Dane z kontroli NIK. Ogółem w ewidencji prowadzonej przez KRDL ujętych było 15 563 diagnostów laboratoryjnych. Do grupy aktywnych zawodowo nie zaliczono emerytów, rencistów, bezrobotnych oraz kobiet na urlopie wychowawczym.

[20] Dz.U. z 2017 r. poz. 2295, ze zm.

[21] Tj. badania laboratoryjne, mające na celu określenie właściwości fizycznych, chemicznych i biologicznych oraz składu płynów ustrojowych, wydzielin, wydalin i tkanek pobranych dla celów profilaktycznych, diagnostycznych i leczniczych lub sanitarno-epidemiologicznych; mikrobiologiczne badania laboratoryjne płynów ustrojowych, wydzielin, wydalin i tkanek pobranych dla celów profilaktycznych, diagnostycznych i leczniczych lub sanitarno-epidemiologicznych oraz działania zmierzające do ustalenia zgodności tkankowej.

aby technik analityki medycznej samodzielnie wykonywał czynności określone w art. 2 pkt 4 ustawy o diagnostyce laboratoryjnej.

W rozporządzeniu Ministra Zdrowia z 3 marca 2004 r. w sprawie wymagań, jakim powinno odpowiadać medyczne laboratorium diagnostyczne[22], zawarto wymagania fachowe wobec kierownika laboratorium. W ramach kontroli NIK stwierdzono, że w 10 podmiotach (29% kontrolowanych), osoby pełniące tę funkcję nie posiadały wymaganych kwalifikacji. Braki kadrowe powodowały, że posiadający odpowiednie kwalifikacje pełnili funkcję kierownika w kilku laboratoriach (od 2 do 8). Przyczyną takiej sytuacji był niedobór specjalistów w dziedzinach diagnostyki laboratoryjnej oraz dziedzinach medycyny mających zastosowanie w diagnostyce laboratoryjnej. Zdaniem NIK, prowadziło to do niezapewnienia należytego wykonywania obowiązków i ograniczenia skuteczności sprawowanego nadzoru nad funkcjonowaniem laboratoriów.

Zawód diagnosty laboratoryjnego polega na wykonywaniu czynności w laboratorium. W świetle obowiązujących przepisów dokonywanie autoryzacji wyniku badania nie jest możliwe poza laboratorium wykonującym je. Na taką czynność składają się bowiem wszystkie czynniki zrejestrowane w laboratorium w trakcie badania, a nie tylko dane teleinformatyczne z aparatury pomiarowej, odczytane w innym miejscu, nawet gdyby było to inne laboratorium. W czasie kontroli odnotowano przypadki, gdzie formalna autoryzacja wyników badań była dokonywana za pośrednictwem systemu teleinformatycznego przez diagnostę laboratoryjnego nieobecnego w laboratorium.

Diagnosta laboratoryjny, autoryzując wynik badania, przyjmuje na siebie odpowiedzialność za jego prawidłowe przygotowanie i przeprowadzenie, przestrzeganie przez osoby wykonujące zasad oraz standardów jakości określonych przez przepisy wykonawcze do ustawy o diagnostyce laboratoryjnej. W wypadku dokonywania autoryzacji wyniku badania za pośrednictwem systemu teleinformatycznego nie ma możliwości sprawowania merytorycznego nadzoru i weryfikacji należytego wykonywania czynności diagnostycznych oraz wpływania na czynności podejmowane przez osobę nadzorowaną. W art. 6a ustawy o diagnostyce laboratoryjnej ustawodawca określając zadania diagnosty, użył określenia „nadzór", czyli wyposażył go w uprawnienie pozwalające na ingerencję w czynności technika analityki medycznej, a nie tyko ich kontrolę.

Diagnosta laboratoryjny ponosi odpowiedzialność prawną za każdą interpretację i autoryzację wyników badań i podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej za zawinione, nienależyte wykonywanie czynności oraz za czyny sprzeczne z zasadami etyki zawodowej lub przepisami dotyczącymi wykonywania czynności diagnostyki laboratoryjnej, o czym mowa w art. 56 ust. 1 ustawy o tej diagnostyce.

[22] Dz.U. nr 43 poz. 408, ze zm.

Ustalenia kontroli NIK

Outsourcing usług

Medyczne laboratoria diagnostyczne są postrzegane przez kierujących podmiotami leczniczymi jako źródło kosztów, a nie jako ważny instrument umożliwiający prawidłowe leczenie, krótszą hospitalizację czy brak powikłań, a więc w rezultacie także mniejsze nakłady na leczenie. W konsekwencji kierownictwo szpitala często dąży do wyprowadzenia laboratoriów poza własną strukturę (*outsourcing*), w celu stworzenia możliwości wyboru najtańszej opcji oferowanej przez podmioty zewnętrzne. Od kilku lat występuje trend spadkowy udziału laboratoriów publicznych w całkowitej liczbie laboratoriów. Ich udział zmniejszył się z 51,7% na koniec 2014 r. do 49,8% na koniec 2016 r. Proces wydzielenia ze struktur szpitala diagnostyki laboratoryjnej odbywał się, w przeważającej mierze, bez przeprowadzenia szczegółowej analizy kosztów, a także skuteczności i efektywności takich decyzji. Z danych Krajowej Rady Diagnostów Laboratoryjnych wynika, że ok. 25% (144 szpitale spośród 626 objętych badaniem) przekazało w *outsourcing* podmiotowi zewnętrznemu działalność w zakresie diagnostyki laboratoryjnej. Najwyższy procent przekazywania usług na zewnątrz stwierdzono w województwie pomorskim (58%, tj. 21 szpitali spośród 36) oraz opolskim (48%, tj. 12 szpitali spośród 25), najniższy natomiast w województwach podlaskim (8%, tj. 2 szpitale spośród 25), dolnośląskim (10%, tj. 5 szpitali spośród 51) i wielkopolskim (11%, tj. 5 szpitali spośród 46).

Medyczne laboratoria diagnostyczne często są oddalone od szpitala czy przychodni, a transport materiału biologicznego, czas przewożenia, warunki w jakich się znajduje, a więc temperatura czy drgania wpływają na ostateczny wynik badania. Niezapewnienie prawidłowych warunków transportu wpływa bardzo niekorzystnie na jakość przewożonego materiału powodując jego nieprzydatność diagnostyczną.

Badania diagnostyki laboratoryjnej wykonywane były w okresie stwarzającym ryzyko uzyskania niewiarygodnych wyników. Kontrola NIK wykazała przekraczanie limitów czasu poszczególnych faz procesu diagnostycznego. Sytuacja ta wystąpiła w 10% wszystkich ocenionych przypadków (172), dla których było możliwe określenie czasu realizacji badania, a więc kiedy formularze zleceń i sprawozdań z wykonania badania zawierały wszystkie wymagane informacje. Przekroczenia dopuszczalnego czasu wykonania badania wystąpiły w 10 medycznych laboratoriach diagnostycznych kontrolowanych jednostek, w tym w 6 (43%) medycznych laboratoriach podwykonawców.

Nadzór nad transportem materiału biologicznego do laboratoriów zewnętrznych znajdujących się poza terenem szpitala był niewystarczający i nie gwarantował uzyskania wiarygodnych wyników. Kontrolowane laboratoria posiadały wprawdzie opracowane i wdrożone procedury transportu, jednak nie określono w nich dopuszczalnego czasu transportu materiału do badań zleconych podwykonawcom.

Materiał biologiczny transportowano do podmiotów zewnętrznych oddalonych od 2 do 100 km (w tym w sześciu jednostkach powyżej 20 km), a średni czas transportu wynosił nawet do 3 godzin. W tym czasie w pięciu podmiotach nie była zachowana i dokumentowana temperatura otoczenia, a w czterech pomimo przewożenia

w specjalnych pojemnikach nie dokumentowano temperatury. Ponadto, wystąpiły przypadki dostarczania materiału biologicznego do laboratorium podwykonawcy w terminie do 13 godzin, a nawet w dniu następnym po pobraniu.

Ustalenia kontroli wykazały również, że sytuacja finansowa podmiotów leczniczych nie pozwoliła na terminowe regulowanie zobowiązań wobec podwykonawców świadczących usługi diagnostyczne. W wypadku 1117 faktur, na łączną kwotę ponad 19,5 mln zł, opóźnienia wynosiły od 1 do 420 dni, a do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie zapłacono ponad 1,1 mln zł z tytułu wystawionych 25 faktur, których termin zapłaty upłynął.

Zgodnie z art. 133 ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych[23] świadczeniodawcy mogą zlecać podwykonawcom udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w ramach umowy zawartej z Narodowym Funduszem Zdrowia (dalej NFZ), jeżeli umowa tak stanowi.

W wyniku kontroli NIK stwierdzono, że w siedmiu kontrolowanych podmiotach (25%) świadczenia opieki zdrowotnej realizowane były z udziałem podwykonawców niewymienionych w załączniku do umowy z NFZ. Ponadto, kontrolowane podmioty lecznicze nie zapewniły rzetelnego nadzoru nad realizacją świadczeń w tym zakresie przez podwykonawców. W 10 spośród 29 podmiotów umowy o udzielanie świadczeń diagnostyki laboratoryjnej nie zawierały wszystkich wymaganych postanowień, a w ich treści nie zamieszczono regulacji gwarantujących interesy zleceniodawcy, w tym możliwości sprawowania rzetelnego nadzoru nad realizacją powierzonych świadczeń.

Najwyższa Izba Kontroli dokonując oceny podkreśliła również, że proces przekazywania w *outsourcing* działalności w zakresie diagnostyki laboratoryjnej może utrudniać zagwarantowaną ustawowo[24] współpracę diagnosty z klinicystą w postępowaniu diagnostycznym i monitorowaniu terapii, gdyż odpowiednia komunikacja w procesie terapeutycznym jest kluczowym elementem służącym postawieniu właściwej diagnozy i współpracy w opiece medycznej, w szczególności przy zmieniającym się stanie klinicznym pacjenta oraz w sytuacjach zagrożenia życia.

Nadzór nad jakością badań laboratoryjnych

W celu uzyskania niezależnej i obiektywnej oceny wiarygodności wyników wykonywanych badań laboratoria uczestniczą w międzylaboratoryjnych badaniach porównawczych w ramach krajowej lub międzynarodowej zewnętrznej oceny jakości badań organizowanej i realizowanej przez Centralny Ośrodek Badań Jakości w Diagnostyce Laboratoryjnej w Łodzi oraz Centralny Ośrodek Badań Jakości w Diagnostyce Mikrobiologicznej w Warszawie. Ośrodki te przygotowują i dostarczają uczestniczącym medycznym laboratoriom materiałów kontrolnych w celu opracowywania danych i wystawiania ocen indywidualnych wyników.

[23] Dz.U. z 2017 r. poz. 1938, ze zm.
[24] Ustawa o diagnostyce laboratoryjnej (art. 27).

Ustalenia kontroli NIK

Uczestnictwo w tych programach jest podstawowym narzędziem zapewnienia ich odpowiedniej jakości. Pozytywne wyniki zewnętrznej oceny wiarygodności wyników badań potwierdzają skuteczność stosowanego wewnątrzlaboratoryjnego systemu kontroli. Jeśli chodzi o badania nieobjęte podstawowymi programami, laboratorium może brać udział w innych programach krajowych lub międzynarodowych.

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że medyczne laboratoria diagnostyczne brały udział w programach zewnętrznej oceny jakości badań organizowanych przez wymienione ośrodki, z wyjątkiem jednego podwykonawcy.

Należy jednak zauważyć, że Centralne Ośrodki Badań Jakości w Diagnostyce Laboratoryjnej i Mikrobiologicznej nie zostały wyposażone w kompetencje niezbędne do wzmocnienia nadzoru nad jakością wykonywanych badań. Nie posiadają uprawnień do przeprowadzania kontroli w medycznych laboratoriach diagnostycznych oraz nałożenia sankcji za nieprzestrzeganie wymogu uczestnictwa w programach zewnętrznej oceny jakości i uzyskanie negatywnych wyników w sprawdzianach. Programy międzylaboratoryjnej oceny jakości badań laboratoryjnych prowadzone przez wymienione ośrodki mają wyłącznie charakter informacyjno-szkoleniowy, co uniemożliwia im realizację statutowego obowiązku zapewnienia klinicznie wymaganej wiarygodności wyników badań laboratoryjnych.

Ustalenia kontroli NIK wykazały, że w 11 kontrolowanych jednostkach (28%) stwierdzono nieprawidłowości w funkcjonowaniu wewnątrzlaboratoryjnego systemu zarządzania jakością: nie rejestrowano i nie analizowano błędów w poszczególnych fazach procesu diagnostycznego, nie ewidencjonowano warunków środowiskowych wykonywania badań, nie uczestniczono w programach zewnętrznej oceny jakości dla wszystkich badań wykonywanych w laboratorium, dla których takie programy były prowadzone.

Aparatura i sprzęt wykorzystywane do wykonywania czynności diagnostyki laboratoryjnej powinny być poddawane badaniom i kontroli parametrów pracy oraz konserwacji z częstotliwością zgodną z zaleceniami producentów i autoryzowanego serwisu. Zgodnie z art. 7 ustawy z 20 maja 2010 r. o wyrobach medycznych[25] zabrania się używania wyrobów, dla których upłynął czas bezpiecznego używania określony przez wytwórcę.

Kontrolowane przez NIK jednostki nieterminowo przeprowadzały przeglądy techniczne aparatury i sprzętu medycznego, wykorzystywanego w medycznych laboratoriach diagnostycznych. Ponad 15% nie zostało objęte badaniami i kontrolami parametrów pracy, z częstotliwością zalecaną przez producentów i autoryzowane serwisy. Wykorzystywanie takiej aparatury i sprzętu do wykonywania czynności diagnostyki laboratoryjnej stwarzało ryzyko uzyskania niewiarygodnych wyników badań.

[25] Dz.U. z 2017 r. poz. 211, ze zm.

Uznano również, że nieskuteczny jest nadzór publiczny nad jakością zlecanych badań. Pomimo że obowiązujące przepisy prawne określają wymagania i standardy obowiązujące w medycznych laboratoriach diagnostycznych[26], jednak ich przestrzeganie w praktyce nie podlega kontroli, a naruszenie nie pociąga za sobą żadnych konsekwencji.

Stwierdzono, że Minister Zdrowia nie kontrolował medycznych laboratoriów diagnostycznych w celu identyfikowania nieprawidłowości i zapobiegania ich występowaniu (w latach 2015–2016 nie przeprowadził żadnej kontroli). W tym okresie nie zlecał również przeprowadzenia kontroli działającym w jego imieniu: wojewodom, konsultantom krajowym i jednostkom organizacyjnym podległym lub przez niego nadzorowanym. Podstawę materialnoprawną władczej ingerencji w zakres merytoryczny funkcjonowania medycznych laboratoriów diagnostycznych stanowiły przepisy art. 118-120 i 122 ustawy z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej[27], w których zostały uregulowane kompetencje kontrolne Ministra Zdrowia oraz działających w jego imieniu wojewodów, konsultantów krajowych i podległych lub nadzorowanych jednostek organizacyjnych.

W celu wzmocnienia nadzoru nad kontrolą jakości badań, Minister Zdrowia 6 października 2016 r. powołał Zespół do spraw opracowania koncepcji zmian w zakresie funkcjonowania ośrodków badań jakości w diagnostyce laboratoryjnej i mikrobiologicznej[28]. Celem Zespołu było m.in:

1. Wypracowanie rozwiązań prawnych, które umożliwią egzekwowanie jakości badań laboratoryjnych; publikowanie na stronach internetowych Ośrodków wyników kontroli jakości uzyskanych przez laboratoria; wprowadzenie obligatoryjnego procesu działań korygujących pozwalających na uzyskanie poprawnych wyników.
2. Zwiększenie uprawnień Centralnego Ośrodka Badań Jakości w Diagnostyce Laboratoryjnej oraz Centralnego Ośrodka Badań Jakości w Diagnostyce Mikrobiologicznej polegających na ustaleniu kryteriów dopuszczenia lub wstrzymania procesu wykonywania badań laboratoryjnych na podstawie uzyskanych wyników badań kontroli międzylaboratoryjnej.
3. Poszerzenie zakresu sprawdzianów organizowanych przez wymienione ośrodki.

Zespół opracował raport końcowy zawierający propozycje zmian w obszarze diagnostyki laboratoryjnej i zakończył prace 31 marca 2017 r.

Pokreślenia wymaga również, że 1 stycznia 2018 r. znowelizowano rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie standardów jakości dla medycznych laboratoriów diagnostycznych i mikrobiologicznych[29].

---

[26] Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 23.3.2006 w sprawie standardów jakości dla medycznych laboratoriów diagnostycznych i mikrobiologicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1665, ze zm.).

[27] Dz.U. z 2018 r. poz. 160, ze zm., zwana „ustawą o działalności leczniczej".

[28] Zarządzenie Ministra Zdrowia z 6.10.2016 w sprawie powołania Zespołu do spraw opracowania koncepcji zmian w zakresie funkcjonowania ośrodków badań jakości w diagnostyce laboratoryjnej i mikrobiologicznej (Dz.Urz. MZ poz. 104), które zgodnie z § 9 utraciło moc 31.3.2017.

[29] Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 15.12.2017 zmieniające rozporządzenie w sprawie standardów jakości dla medycznych laboratoriów diagnostycznych i mikrobiologicznych (Dz.U. poz. 2394).

Ustalenia kontroli NIK

Zmiana ma na celu zapewnienie właściwej jakości badań laboratoryjnych, ponadto doprecyzowuje sposób realizacji programów kontroli jakości badań w tym obszarze. Przedmiotowe rozwiązania sankcjonują jednocześnie dotychczasową praktykę wydawania świadectw i zaświadczeń potwierdzających udział w programie zewnętrznej oceny w ramach międzylaboratoryjnej oceny jakości badań.

Wnioski i uwagi

W ocenie NIK, Minister Zdrowia nie sprawował skutecznego nadzoru nad funkcjonowaniem diagnostyki laboratoryjnej, nie inicjował i nie podejmował działań o charakterze systemowym. Nie wykonywał tym samym przysługującej mu kompetencji kreowania i realizacji polityki zdrowotnej państwa w obszarze diagnostyki laboratoryjnej, pomimo że zgodnie z art. 2 pkt 1 i 4 oraz art. 4 ustawy z 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym[30] to na tym organie spoczywa obowiązek monitorowania i dokonywania oceny stanu zdrowia społeczeństwa, zagrożeń zdrowia oraz jakości życia związanej ze zdrowiem społeczeństwa, a także profilaktyki chorób.

Kompetencje kontrolne związane z wykonywaniem czynności diagnostyki laboratoryjnej przez diagnostę laboratoryjnego, zgodnie z art. 13 ustawy o diagnostyce laboratoryjnej, posiada Krajowa Rada Diagnostów Laboratoryjnych (dalej KRDL). Kontrolę przeprowadzają i oceny dokonują wizytatorzy powołani przez KRDL spośród diagnostów laboratoryjnych. Wizytatorzy są uprawnieni w szczególności do: wizytowania pomieszczeń laboratorium, obserwowania sposobu wykonywania czynności diagnostyki laboratoryjnej, żądania informacji, wyjaśnień i udostępnienia dokumentacji medycznej oraz wydawania zaleceń powizytacyjnych.

W latach 2014–2015 przeprowadzonych zostało 71 wizytacji, w tym w 25 podmiotach publicznych (35%) i w 46 niepublicznych (65%).

Wśród najczęściej występujących nieprawidłowości stwierdzono, m.in.: niezatrudnienie kierownika w laboratorium i powoływanie „koordynatorów" lub diagnostów laboratoryjnych/lekarzy nieposiadających wymaganych kwalifikacji; pełnienie przez tę samą osobę funkcji kierownika w kilku laboratoriach, często również w innym mieście; niewystarczającą liczbę diagnostów do zapewnienia prawidłowej pracy, w tym rzetelnej autoryzacji wyników badań oraz/lub do całodobowego nadzoru nad wykonywaniem czynności; niewłaściwe prowadzenie kontroli wewnątrzlaboratoryjnej lub brak udokumentowanego nadzoru nad środowiskiem badań w pomieszczeniach, gdzie wykonywane były czynności diagnostyki laboratoryjnej; nieprzestrzeganie wymogu uczestnictwa w programach zewnętrznej oceny jakości dla wszystkich wykonywanych badań w laboratorium; niepoprawne prowadzenie dokumentacji medycznej i nieprawidłowy transport pobranego do badań materiału biologicznego z punktów pobrań oraz pomiędzy laboratoriami.

[30] Dz.U. z 2017 r. poz. 2237, ze zm.

W 11 przypadkach KRDL powiadomiła wojewodę o nieprawidłowościach mających wpływ na wyniki badań, stwierdzonych w medycznych laboratoriach diagnostycznych.

Wojewodowie właściwi dla siedziby podmiotu leczniczego, działając na podstawie art. 111 ustawy o działalności leczniczej, przeprowadzili na terenie 16 województw 276 kontroli, m.in. w zakresie oceny realizacji zadań określonych w regulaminie organizacyjnym lub statucie, w tym dostępności i jakości udzielanych świadczeń zdrowotnych oraz kontroli pomieszczeń, przy udziale konsultantów wojewódzkich.

Najczęściej występujące nieprawidłowości dotyczyły prowadzenia dokumentacji medycznej, jakości badań, braku aktualnego przeglądu sprzętu wykorzystywanego w medycznym laboratorium diagnostycznym oraz pełnienia funkcji kierownika bez posiadania wymaganych kwalifikacji.

Podsumowanie

Ustalenia kontroli NIK wskazują na konieczność podjęcia działań w celu poprawy efektywności funkcjonowania systemu ochrony zdrowia, co w konsekwencji poprawi zdrowie i jakość życia mieszkańców. Przede wszystkim niezbędne jest przygotowanie rozwiązań systemowych dotyczących diagnostyki laboratoryjnej, zapewniających optymalne wykorzystanie dostępnych badań i właściwe finansowanie (w tym zwiększenie nakładów), w szczególności do celów profilaktycznych w podstawowej opiece zdrowotnej, co w połączeniu z wywiadem lekarskim zapewni najtańsze źródło informacji medycznej.

Najwyższa Izba Kontroli uznała również za celowe przeprowadzenie rzetelnych analiz zapotrzebowania na kadrę medyczną w dziedzinach diagnostyki laboratoryjnej oraz w dziedzinach medycyny mających w niej zastosowanie i podjęciu skutecznych działań ukierunkowanych na uzupełnianie niedoboru tej kadry medycznej.

W celu podniesienia jakości wykonywanych badań konieczne jest wykorzystanie przewidzianych w ustawie o diagnostyce laboratoryjnej i ustawie o działalności leczniczej instrumentów skutecznego nadzoru nad funkcjonowaniem medycznych laboratoriów diagnostycznych.

Ponadto, NIK wnioskowała do Ministra Zdrowia o podjęcie działań legislacyjnych mających na celu dokonanie zmian w ustawie o diagnostyce laboratoryjnej, polegających na:

- zapewnieniu umiejscowienia medycznego laboratorium diagnostycznego w lokalizacji podmiotu udzielającego stacjonarnych i całodobowych świadczeń zdrowotnych, biorąc pod uwagę m.in. szybkość uzyskania wyników badań, a tym samym możliwość wykorzystania ich przy zmieniającym się stanie klinicznym hospitalizowanego pacjenta, a także nadzór nad wykonywaniem czynności diagnostyki laboratoryjnej;
- wprowadzeniu systemu licencjonowania medycznych laboratoriów diagnostycznych powiązanego z oceną jakości badań, co zapewni należyte wykonywanie czynności diagnostyki laboratoryjnej oraz wymaganą jakość badań diagnostycznych;
- wprowadzeniu wymogu pełnienia funkcji kierownika laboratorium w pełnym wymiarze czasu pracy w lokalizacji medycznego laboratorium diagnostycznego, co przyczyni się do wzmocnienia nadzoru nad pracą laboratorium;

Ustalenia kontroli NIK

• określeniu sposobu liczenia kosztów badań laboratoryjnych na podstawie opisu struktury świadczeń diagnostycznych, co stworzy narzędzie do ich wyceny, ujednolici procedury diagnostyki laboratoryjnej oraz usprawni organizację pracy w medycznym laboratorium diagnostycznym.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła się również do Ministra Zdrowia o kontynuowanie rozpoczętego procesu legislacyjnego w sprawie określenia standardów organizacyjnych w zakresie diagnostyki patomorfologicznej, w celu jednoznacznego usytuowania związanych z nią czynności w systemie prawnym.

Warto podkreślić, że już w stanowisku do Informacji o wynikach kontroli Minister Zdrowia poinformował o postępach prac nad projektem rozporządzenia, który 5 lipca 2017 r. został przyjęty przez Kolegium Ministra Zdrowia, a następnie skierowany do Rządowego Centrum Legislacji[31]. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 18 grudnia 2017 r. w sprawie standardów organizacyjnych opieki zdrowotnej w dziedzinie patomorfologii[32] weszło w życie 11 stycznia 2018 r.

Posiedzenie Parlamentarnego Zespołu ds. Praw Pacjentów, którego tematem były „Badania laboratoryjne w POZ – finansowanie i dostępność" odbyło się w Sejmie 13 grudnia 2017 r. Na posiedzeniu przedstawiono stan diagnostyki laboratoryjnej i omówiono najistotniejsze problemy związane z brakiem dostępności badań laboratoryjnych w profilaktyce zdrowotnej, wynikające ze sposobu finansowania w ramach stawki kapitacyjnej. Powoływano się przede wszystkim na raport Najwyższej Izby Kontroli dotyczący dostępności i finansowania diagnostyki laboratoryjnej, w którym dostrzeżono ten problem. Krytycznie odniesiono się do działań podejmowanych przez Ministra Zdrowia, a zaproponowane rozwiązania uznano za niewystarczające i nietrafiające w istotę problemu.

Na posiedzeniu Zespołu zostało uchwalone stanowisko skierowane do Ministra Zdrowia, w którym zwrócono się o podjęcie pilnych działań zmierzających do zmiany systemu finansowania badań laboratoryjnych, polegających na wprowadzeniu odrębnego ich finansowania w ramach podstawowej opieki zdrowotnej.

LILA GNIADEK
Departament Zdrowia NIK

[31] Sygn. DNM.0911.4.2017.3KCZ.
[32] Dz.U. z 2017 r. poz. 2435.

Słowa kluczowe: diagnostyka laboratoryjna, medyczne laboratorium diagnostyczne, badania laboratoryjne, diagnosta laboratoryjny, finansowanie badań laboratoryjnych

Key words: laboratory diagnostics, medical laboratory diagnostics, laboratory tests, diagnostician, financing of laboratory diagnostics

Proces stanowienia prawa

Znaczenie oceny przewidywanych skutków regulacji prawnych

ANDRZEJ PANASIUK
MICHAŁ MUSIOŁ

Prawidłowe przewidywanie społeczno-gospodarczych skutków (ocena wpływu) projektowanych regulacji powinno być instrumentem doskonalenia przepisów. Wyniki przeprowadzonej przez NIK kontroli rządowego procesu legislacyjnego wskazują jednak na częste bagatelizowanie jej znaczenia i traktowanie jedynie jako koniecznego do spełnienia wymogu formalnego. Oddziałuje to negatywnie na prowadzenie analiz i rzutuje na jakość stanowionego w Polsce prawa.

W ostatnich kilkunastu latach podejmowano wiele działań związanych z reformą systemu tworzenia prawa, jednak mimo tego jego jakość wciąż wymaga poprawy. Na przeciętną jakość stanowionych w naszym kraju przepisów wskazuje m.in. pozycja Polski w rankingach poświęconych otoczeniu regulacyjnemu. Na przykład w prowadzonym przez Fundację Bertelsmanna rankingu SGI (*Sustainable Governance Indicators*), w punkcie dotyczącym stosowania mechanizmów badających potrzeby, cele i skutki społeczno-gospodarcze wprowadzanych nowych regulacji nasz kraj zajmował w 2017 r. dopiero 37 miejsce wśród 41 ujętych w rankingu.

Wydaje się również, że zbyt duża liczba regulacji prawnych wpływa na możliwości ich przyswojenia przez obywateli i wyegzekwowania przez odpowiednie służby państwa. Wzrostowi ich liczby towarzyszy zjawisko niestabilności prawa, wiążące się z jego częstymi i bardzo chaotycznymi zmianami.

Kolejnym czynnikiem jest zjawisko skracania procesu legislacyjnego, które stało się niemal standardem w naszym parlamencie. Najbardziej jaskrawym przykładem szybkości tego procesu było uchwalenie w ciągu jednego dnia ustawy podwyższającej kwotę wolną od podatku[1].

Skracanie czasu prac nad ustawami, a także omijanie niektórych etapów

[1] Ustawa z 29.11.2016 o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, (Dz.U. 2016 poz. 1926).

procesu legislacyjnego zwiększa ryzyko błędów w aktach prawnych oraz powoduje konieczność ich ciągłego poprawiania przez uchwalanie kolejnych.

W związku z pojawiającymi się głosami krytycznymi, odnoszącymi się głównie do sposobu wykorzystywania nowych „Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego", a także wybiórczego stosowania instrumentów kontroli stanowienia prawa przewidzianych w Regulaminie pracy Rady Ministrów[2], Najwyższa Izba Kontroli podjęła decyzję o przygotowaniu, a następnie przeprowadzeniu kontroli w tym obszarze[3]. W założeniu jej wyniki miały stanowić istotne źródło informacji o pozytywnych i negatywnych elementach obecnego procesu dokonywania oceny wpływu (OW) oraz pozwolić na identyfikację ewentualnych barier w jego prawidłowej realizacji.

Kontrolę koordynowała Delegatura NIK w Warszawie, w czasie jej trwania sprawdzono czy przyjęte w podmiotach uczestniczących w rządowym procesie legislacyjnym rozwiązania organizacyjno-prawne pozwalały na dokonanie oceny wpływu w sposób prawidłowy, a także czy działania podejmowane przez uczestników procesu legislacyjnego w ramach OW były prawidłowe (legalne i rzetelne) oraz czy przeprowadzona ocena pozwalała na wiarygodne określenie efektów przyjmowanych regulacji prawnych. Kontrola została przeprowadzona w czterech ministerstwach: Ministerstwie Finansów, Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwie Rozwoju oraz w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Geneza oraz znaczenie systemu oceny wpływu

Jedną z przyczyn mających negatywny wpływ na jakość stanowionego prawa jest stosowanie w ograniczonym stopniu tzw. polityki opartej na dowodach (ang. *evidence-based policy making*). Jest to zasada oznaczająca podejmowanie świadomych decyzji politycznych na podstawie najbardziej wszechstronnej informacji i uwzględnienie wszystkich istotnych aspektów danego problemu. Chodzi o zapewnienie, aby w procesie decyzyjnym zostały zebrane i przeanalizowane wszystkie potencjalnie dostępne dane. Polityka ta powinna mieć zastosowanie w czasie przeprowadzania oceny wpływu (ang. *impact assessment*). Ocena wpływu nazywana również oceną skutków regulacji i analizą oddziaływania regulacji (*regulatory impact assessment*), nie posiada jednej i powszechnie akceptowanej definicji, ponieważ jej założenia podlegały zmianom, w reakcji na zapotrzebowanie i kondycję sektora publicznego.

Ocena wpływu jest procesem analitycznym mającym wspomagać podejmowanie decyzji przez systematyczne dostarczanie możliwie pełnej informacji na temat

[2] A. Pączka, P. Wołejko: *Ocena skutków regulacji. Ważna, ale wciąż lekceważona*, „Rzeczpospolita" z 20.5.2016, s. B12, C. Kosikowski: *Instrumenty zbyt rzadko używane*, „Gazeta Prawna" z 2.10. 2015, s. C6.

[3] W artykule autorzy wykorzystują informację o wynikach kontroli: *Dokonywanie oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, nr ewid. P16/094, styczeń 2018 r.

wariantów planowanej interwencji regulacyjnej (rozwiązań konkretnego problemu) państwa oraz potencjalnych skutków (kosztów i korzyści) ich wprowadzenia.

Obowiązujące obecnie przepisy krajowe, określające tryb postępowania w ramach rządowego etapu procesu legislacyjnego[4] nie posługują się pojęciem oceny wpływu. Przywołana wyżej definicja OW została zawarta we wspomnianych „Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego" (dalej: Wytyczne), opracowanych w 2015 r. przez Ministerstwo Gospodarki wraz z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów. Dokument ten określa zasady, jakie należy stosować podczas przeprowadzania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji oraz konsultacji publicznych projektów aktów normatywnych. Pełni szczególną rolę, bowiem same przepisy Regulaminu pracy RM oraz wewnętrzne procedury poszczególnych ministerstw nie wskazują sposobu organizacji procesu oceny wpływu oraz wymogów w zakresie gromadzenia, oceny i analizy danych na potrzeby tworzenia dokumentów towarzyszących temu procesowi (test regulacyjny – TR[5], Ocena skutków regulacji – OSR, ocena skutków regulacji *ex-post* – OSR *ex-post*). Szczegółowe wskazówki zawierają dopiero Wytyczne, które szczegółowo określają jak przygotować propozycje regulacji, analizować sposoby osiągnięcia celu, prowadzić konsultacje, szacować koszty i korzyści analizowanych rozwiązań.

Ocena wpływu jest przeprowadzana przez organy administracji rządowej odpowiedzialne za przygotowanie projektu aktu normatywnego (głównie ministrów). Powinna mieć miejsce już na wstępnych etapach podejmowania decyzji o ewentualnym rozpoczęciu interwencji regulacyjnej na podstawie wyczerpującego materiału dowodowego. OW jest dokonywana z udziałem interesariuszy i trwa aż do momentu przyjęcia aktu prawnego. Pomimo różnych form oceny wpływu w poszczególnych krajach, można wyróżnić jej elementy wspólne, takie jak: analiza problemu i oczekiwanego efektu interwencji (w tym odpowiedź, czy jest ona potrzebna); przedstawienie różnych sposobów osiągnięcia pożądanych efektów; analiza skutków różnych wariantów interwencji; szerokie konsultacje; przedstawienie wybranej opcji działania wraz z uzasadnieniem oraz plan ewaluacji lub dokonanie oceny *ex-post* funkcjonowania aktu normatywnego.

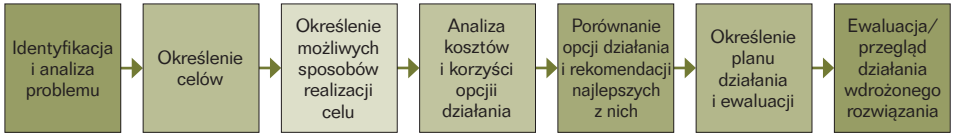
Sposób przeprowadzania analiz przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, stanowiących kluczowy element OW, był przedmiotem wielu krytycznych

[4] Uchwała nr 190 Rady Ministrów z 29.10.2013, Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006.) Dalej: Regulamin pracy RM.

[5] Uchwała nr 62 Rady Ministrów z 1.6.2016 zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (weszła w życie 22.6.2016) zniosła wymóg opracowywania testu regulacyjnego. Test regulacyjny przedstawiał w syntetyczny sposób wyniki oceny wpływu na etapie prac nad założeniami projektu aktu prawnego. Był obligatoryjnie opracowywany w wypadku projektu założeń do projektu ustawy i dołączany do wniosku o wpis do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów w wypadku projektu założeń projektu ustawy oraz projektu ustawy opracowywanego bez uprzedniego przyjęcia założeń.

Ustalenia kontroli NIK

Rysunek 1. **Etapy procesu oceny wpływu**



Źródło: Opracowanie własne NIK, źródło: Ministerstwo Gospodarki we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów: *Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*.

uwag formułowanych przez środowiska ekonomistów, prawników oraz przez partnerów społecznych. Na konieczność przeprowadzenia reform w tym zakresie wskazywały wyniki raportów zewnętrznych i analizy rządowe. Na przykład w Strategii Rozwoju Kraju 2020, przyjętej uchwałą nr 157 Rady Ministrów z 25 września 2012 r.[6] zapisano, że ocena skutków społeczno-gospodarczych jest zbyt sformalizowana i nie stanowi wnikliwej analizy i oceny efektywności wydatków publicznych.

W Strategii innowacyjności i efektywności gospodarki „Dynamiczna Polska 2020" przyjętej uchwałą nr 7 Rady Ministrów z 15 stycznia 2013 r.[7] wśród kierunków działań wskazano m.in. wzmocnienie i usprawnienie systemu przeprowadzania oceny skutków społeczno-gospodarczych na odpowiednio wczesnym etapie prac, ze szczególnym uwzględnieniem analizy wpływu na przedsiębiorczość i konkurencyjność gospodarki.

Prawidłowo przeprowadzona analiza miała stanowić mechanizm zapobiegania przyjmowaniu niedopracowanych, niepotrzebnych, niekiedy wręcz szkodliwych dla gospodarki regulacji oraz umożliwić wprowadzenie okresowego monitoringu prawa gospodarczego (OSR *ex post*) zapewniającego analizę i przegląd faktycznych korzyści i kosztów związanych z uchwaleniem danego aktu prawnego, stanowiący podstawę dalszych prac.

Realizując rekomendacje zawarte w wymienionych dokumentach strategicznych, a także zalecenia OECD dotyczące wzmocnienia systemu oceny wpływu, Polska przyjęła w roku 2013 program „Lepsze Regulacje 2015"[8]. Dokument ten określił zadania dotyczące kontynuacji reformy procesu stanowienia prawa i optymalizacji przepisów w okresie kolejnych czterech lat (2012–2015). Jednym z wielu zadań programu, wpisującym się w realizację celu „Przejrzyste tworzenie prawa skutecznie rozwiązującego rzeczywiste problemy" był

[6] M.P. poz. 882.
[7] M.P. poz. 73.
[8] Program stanowi załącznik do uchwały nr 13/2013 Rady Ministrów z 22.1.2013.

„Rozwój systemu oceny wpływu". Miało ono zostać zrealizowane m.in. przez opracowanie wytycznych do przeprowadzania OW, zapewnienie koordynacji w każdym ministerstwie związanej z zapewnieniem jakości oceny wpływu, szkolenia z zakresu OW, opracowanie podręcznika do identyfikacji i pomiaru kosztów regulacyjnych wraz z narzędziami informatycznymi, uzupełnianie i doskonalenie platformy elektronicznej OW. Zgodnie z założeniami Programu jego realizacja miała zakończyć się w IV kwartale 2015 r. Większość z zaplanowanych zadań została zrealizowana. Z uwagi na obszerność materiału w dalszej części artykułu przedstawione zostały tylko najważniejsze ustalenia tej kontroli.

Co ustaliła NIK

Rozwiązania organizacyjno-prawne

Sposób organizacji pracy w poszczególnych ministerstwach ma wpływ na system dokonywania oceny wpływu. Struktura organizacyjna oraz regulacje wewnętrzne dwóch z czterech kontrolowanych resortów (Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej) stwarzały ramy do prawidłowego dokonywania OW na badane projekty aktów normatywnych, jednak ostateczny wpływ na jakość oceny wpływu miała przyjęta praktyka, w szczególności wykorzystanie Zespołów ds. Oceny Skutków Regulacji (Zespoły ds. OSR), tworzonych w ministerstwach w celu zapewnienia jakości OW. Istotne znaczenie miało również przygotowanie merytoryczne pracowników uczestniczących w tym procesie. W żadnym z kontrolowanych ministerstw nie stosowano odrębnych regulacji odnoszących się do dokonywania OW. Zadania z tym związane były ujmowane, w różnym zakresie, w wewnętrznych procedurach regulujących tryb i zasady rządowego procesu legislacyjnego.

Wszystkie regulacje dotyczące oceny wpływu ograniczały się głównie do wskazania komórki odpowiedzialnej za opracowanie, a następnie procedowanie projektu dokumentu rządowego. W praktyce, w wypadku badanych projektów aktów normatywnych dokonywanie OW polegało głównie na indywidualnym zaangażowaniu pracowników komórek wiodących (odpowiedzialnych na podstawie regulaminów wewnętrznych za opracowanie projektu aktu normatywnego), którzy opracowywali dokumenty pomocnicze potrzebne przy badaniu OW (test regulacyjny i ocena skutków regulacji), tekst projektu dokumentu, jego uzasadnienia, a także odpowiadali za prowadzenie procesu uzgodnień, opiniowania i konsultacji publicznych. W niektórych wypadkach w pracach nad projektami dokumentów uczestniczyły kilkuosobowe zespoły składające się z przedstawicieli jednego lub kilku departamentów (np. w Ministerstwie Finansów). Tylko regulacje wewnętrzne dwóch jednostek: MRPiPS oraz MF zawierały przepisy, zobowiązujące „komórki wiodące" do przeprowadzenia oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji, jeszcze przed opracowaniem projektów dokumentów, zgodnie z wymogami Regulaminu pracy Rady Ministrów w tym zakresie.

Przygotowywanie oceny wpływu wymaga aktywności merytorycznej analityków; ich udział wyglądał różnie w poszczególnych resortach objętych kontrolą. W Ministerstwie Finansów, choć regulacje wewnętrzne nie przewidywały udziału

wydzielonego departamentu analitycznego, służącego wsparciem merytorycznym w zakresie dokonywania OW, analitycy byli zatrudnieni w poszczególnych departamentach projektujących. Udział komórki analitycznej w ocenie wpływu zapewniono natomiast w MRPiPS. W strukturze organizacyjnej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie funkcjonowało odrębne stanowisko lub komórka organizacyjna do spraw przeprowadzania analiz na potrzeby OW, w tym udziału w tworzeniu testów regulacyjnych lub ocen skutków regulacji. Uczestnictwo analityków w procesie dokonywania OW miało miejsce jedynie wtedy, gdy w pracach nad przygotowaniem projektu aktu normatywnego uczestniczyły osoby posiadające takie przygotowanie, zatrudnione w komórkach wiodących. Podobna sytuacja miała miejsce w Ministerstwie Rozwoju, przy czym za koordynację opiniowanie TR i OSR odpowiadał dodatkowo Wydział Ekonomicznej Analizy Prawa.

Ograniczona rola Zespołów ds. OSR

Jednym z elementów reformy procesu stanowienia prawa było stworzenie odpowiednich struktur, które by umożliwiały sprawną koordynację prac legislacyjnych w poszczególnych jednostkach. W każdym z kontrolowanych ministerstw powołano Zespoły ds. oceny skutków regulacji, przy czym, choć ich zadania, skład oraz sposób funkcjonowania były zróżnicowane, w żadnym przypadku nie pełniły one dość skutecznie roli podmiotu, który wpływałby na poprawę jakości OW i sporządzanych w ramach tego procesu testów regulacyjnych i ocen skutków regulacji.

Utworzone w ministerstwach Zespoły, w praktyce nie funkcjonowały (Ministerstwo Rozwoju, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi), bądź też nie realizowały swoich zadań w pełnym, przypisanym im zakresie. Ich rola w procesie dokonywania OW polegała głównie na opiniowaniu (zgłaszaniu uwag) TR lub OSR, chociaż i w tym wypadku nie opiniowały wszystkich testów regulacyjnych lub ocen skutków regulacji, które powinny uzyskać taką opinię. Choć część ze zgłaszanych przez Zespoły uwag przyczyniała się do podkreślenia jakości testów regulacyjnych i ocen skutków regulacji, to w większym stopniu pod względem formalnym, niż dotyczącym istoty planowanej interwencji, jej celowości, czy proponowanego kształtu. Jednocześnie Zespoły nie były w stanie wyeliminować wszystkich, w tym ewidentnych, błędów lub braków w tych dokumentach. Żaden nie realizował zadania istotnego z punktu widzenia zapewnienia jakości oceny wpływu, tj. nie doradzał innym komórkom organizacyjnym ministerstw w zakresie metodologii dokonywania OW lub sporządzania testów regulacyjnych lub ocen skutków regulacji, ani nie udzielał wsparcia analitycznego, mimo że w wypadku dwóch (MRPiPS, MR) było to ich obowiązkiem.

Ograniczona rola Zespołów była m.in. wynikiem pokrywania się ich kompetencji z zadaniami innych komórek organizacyjnych ministerstw lub też pełnienia przez pracowników resortów podwójnej roli, tj. zarówno członka Zespołu, jak i pracownika komórki organizacyjnej (departamentu) prowadzącej prace nad projektem ustawy. Powodowało to, biorąc

pod uwagę jednoczesne oczekiwanie na pilne załatwienie sprawy, niechęć departamentów merytorycznych do angażowania Zespołów w proces legislacyjny. W tej sytuacji obopólne (ze strony departamentów, jak i Zespołów) przeświadczenie o nieobligatoryjnej współpracy wynikało również z poczucia braku produktywności takiego działania (członek zespołu ma oceniać TR lub OSR, który sam uprzednio akceptował, tworzył lub współtworzył). Ograniczona rola Zespołów była również konsekwencją: ich składu i przyjętych procedur (np. nieobligatoryjność współpracy komórek merytorycznych z Zespołem), braku odpowiedniego przygotowania niektórych członków, a także marginalizowania ich znaczenia przez kierownictwo ministerstwa oraz departamenty. W efekcie, ciężar dokonywania czynności w ramach OW spoczywał na pracownikach departamentów odpowiedzialnych za przygotowanie projektów aktów normatywnych.

Nieprzygotowanie pracowników

Do istotnych czynników wpływających na jakość dokonywanej oceny wpływu oraz sporządzanych w jej ramach dokumentów należą kompetencje analityczne urzędników (z zakresu ekonomii, statystyki, ekonometrii), ale również umiejętność identyfikacji i definiowania problemów, gromadzenie i interpretacja danych, praktyka w przygotowywaniu oceny społeczno-gospodarczych skutków regulacji. Tylko niewielki odsetek pracowników uczestniczących w procesie OW został objęty szkoleniami, których celem było podniesienie kompetencji analitycznych w zakresie dokonywania tej oceny. W organizowanej przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (KPRM) Akademii Analityka uczestniczyło 4% pracowników biorących udział w dokonywaniu OW w MRPiPS, 1% w MRiRW, 7% w MR. Najwięcej pracowników przeszkolono w MF – Akademię Analityka ukończyło tam28%.

Lepsza sytuacja miała miejsce w wypadku szkoleń obejmujących stosowanie ogólnych zasad i metodologii przeprowadzania oceny wpływu (przede wszystkim szkolenia z Wytycznych organizowane przez ówczesne Ministerstwo Gospodarki oraz inne szkolenia o zbliżonej tematyce prowadzone np. przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej). W takich szkoleniach uczestniczyło 46% pracowników MRPiPS, 14% MF, 45% MRiRW oraz 55% MR. Należy jednak zaznaczyć, że tego rodzaju szkolenia w powyższym zakresie były prowadzone w większości przed 2015 r.

Ograniczona rola Zespołów oraz braki w przygotowaniu pracowników skutkowały nieprawidłowościami zarówno w dokonywaniu czynności składających się na ten proces, jak i sporządzaniu testów regulacyjnych i ocen skutków regulacji.

Prawidłowość dokonywania oceny – skala kontrolowanej działalności

W latach 2015–2016 w kontrolowanych ministerstwach pracowano łącznie nad 125 projektami ustaw i założeń do projektów ustaw (32 nowe ustawy, 84 nowelizacje ustaw i 9 założeń) w tym: w MRPiPS – 24 (4 nowe ustawy, 19 nowelizacji i 1 założenie), w MF – 44 (10 nowych ustaw, 30 nowelizacji i 4 założenia), w MRiRW – 30 (10 nowych ustaw, 19 nowelizacji i 1 założenie) w MR – 27 (8 nowych ustaw, 16 nowelizacji i 3 założenia). W każdym

z ministerstw kontrolą objęto dokonywanie OW w ramach prac nad 5 projektami ustaw (łącznie 20 projektów). W Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zbadano działania z zakresu OW podejmowane przez tę jednostkę w stosunku do 20 projektów ustaw.

Aż w 14 wypadkach ocena przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji, o której mowa w § 24 ust. 3 Regulaminu pracy Rady Ministrów – stanowiąca istotną część składową OW – nie została przeprowadzona przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektów aktów normatywnych (6), bądź była prowadzona w niepełnym zakresie lub z błędami (8).

Chociaż przeprowadzanie OW towarzyszy całemu procesowi legislacyjnemu, to wykonywanie niektórych czynności, np. takich jak: analiza alternatywnych rozwiązań problemu, czy też kosztów i korzyści na etapie gotowego projektu aktu normatywnego pozbawiona jest większego sensu, z punktu widzenia roli jaką ma pełnić ocena wpływu. Obowiązujący Regulamin pracy Rady Ministrów nakazuje dokonanie oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu dokumentu, jednakże wymóg ten nie jest respektowany.

W wyniku kontroli stwierdzono we wszystkich badanych projektach 62 różne nieprawidłowości, które wystąpiły na etapie dokonywania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji, polegające na dokonywaniu OW niezgodnie z Wytycznymi, a także 82 przypadki sporządzania TR lub OSR niezgodnie z Wyjaśnieniami do tych dokumentów lub Wytycznymi. Stanowiło to podstawę do krytycznej oceny działalności poszczególnych ministerstw.

Ocena wpływu jako wymóg formalny

Brak analizy możliwych alternatywnych rozwiązań problemu dotyczył 6 z wymienionych 14 projektów, przy czym choć dotyczyło to prawie 1/3 badanych, nie można uznać, iż było to zjawisko powszechne, bowiem aż 5 z nich powstało w jednym ministerstwie (MRiRW), a jeden opracowano w MF.

W efekcie, pozbawiona tego elementu OW polegała w zasadzie na poszukiwaniu i prezentacji informacji oraz danych dla przyjętych uprzednio konkretnych modeli rozwiązań, a nawet gotowych projektów ustaw, co wynikało z decyzji wcześniej podjętych przez kierownictwa ministerstw. Tym samym ewentualne błędy w działaniach na kolejnych etapach oceny wpływu, czy nawet ich prawidłowe wykonanie miały, z punktu widzenia roli tej oceny, znaczenie drugorzędne.

Analiza kosztów i korzyści oraz plan wdrażania i ewaluacji

Jednym z elementów OW, w odniesieniu do którego stwierdzono najwięcej nieprawidłowości, była analiza kosztów i korzyści dla wybranej opcji działania. Nieprawidłowości te dotyczyły działań, do przeprowadzenia których ministerstwa były zobowiązane, tj. określania wpływu regulacji na sektor finansów publicznych (w tym obliczania dochodów i wydatków budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz pozostałych jednostek, wskazywania źródeł finansowania planowanych wydatków) i wpływu na rynek pracy.

Określenie planu wdrażania i ewaluacji stanowiło kolejny element OW, sprawiający kontrolowanym największy problem. Stworzenie systemu monitorowania dla każdego celu regulacji pozwala na systematyczną ocenę, czy polityka jest realizowana zgodnie z założeniami i prowadzi do osiągnięcia zakładanych celów. Dobrze zaplanowany system ewaluacji powinien gromadzić właściwie informacje, które następnie powinny być przetwarzane, w sposób pozwalający na osiągnięcie celu ewaluacji.

Nieprawidłowości stwierdzono we wszystkich działaniach, które powinny zostać zrealizowane w ramach planowania ewaluacji, tj. w ustalaniu terminów i sposobów pomiaru osiągnięcia celu regulacji; planowaniu przeglądu kosztów i korzyści projektowanych rozwiązań, tworzeniu systemu monitorowania i ewaluacji oraz definiowaniu mierników i wskaźników pozwalających na zbadanie, czy uzyskano oczekiwane efekty. Dotyczyło to w różnym zakresie 16 projektów. Na przykład Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi zakładało dokonanie ewaluacji efektów wszystkich projektów ustaw objętych badaniem wraz z określeniem terminów, nie wskazując jednak sposobów jej przeprowadzenia, wykorzystanych do tego celu wskaźników i mierników, a także tego, czy i kiedy nastąpi przegląd kosztów i korzyści związanych z projektowanymi oddziaływaniami.

Kontrola wskazała również na nieprawidłowości w dokonywaniu pozostałych elementów OW, takich jak: identyfikacja i analiza problemu, określenie celu regulacji, czy też możliwych sposobów (opcji) realizacji celu. Ze względu na obszerność materiału, autorzy artykułu odsyłają zainteresowanych do lektury części szczegółowej informacji o wynikach kontroli, (patrz przypis 3, s. 61).

Ograniczone wykorzystanie konsultacji publicznych

Zgodnie z Wytycznymi, prowadzenie konsultacji publicznych stanowi istotny element OW. Ich celem jest poszerzenie wiedzy na temat problemu społeczno-gospodarczego i możliwych sposobów jego rozwiązania. Jednocześnie służą one budowie społeczeństwa obywatelskiego i zwiększają świadomość obywateli na temat przygotowywanego rozwiązania, ułatwiają teżjego społeczną akceptację. O ile wymogi formalne dotyczące sposobu prowadzenia i przebiegu procesu konsultacji publicznych określone w Regulaminie pracy RM były wypełniane, to nie stosowano wielu rekomendacji dotyczących ich prowadzenia, ujętych w dokumentach niemających rangi powszechnie obowiązujących (Wytyczne z 2015 r., Siedem Zasad Konsultacji).

Przeprowadzanie konsultacji publicznych projektów ustaw było regułą. Miało miejsce w przypadku 17 spośród 20 objętych kontrolą projektów. Trzy projekty (wszystkie przygotowane przez MF) nie zostały poddane konsultacjom publicznym, jednak znajdowało to formalne uzasadnienie w przepisach Regulaminu pracy Rady Ministrów.

Dość powszechnym zjawiskiem było szerokie omawianie projektów ustaw, bowiem aż 7 z 17 projektów skonsultowano z więcej niż 50 podmiotami. Pod tym względem prym wiodło MRiRW, które trzy projekty przekazało grupie większej

niż 100 interesariuszy. Kolejne osiem projektów zostało przekazanych do konsultacji grupom powyżej 10 podmiotów. Tylko dwa projekty przekazano do konsultacji grupom mniejszym niż 10 interesariuszy (najmniejsza liczyła czterech). Podkreślić jednak należy, że choć szerokie konsultowanie projektów jest działaniem pożądanym, nie zawsze przynosi oczekiwane rezultaty. Kontrola wykazała bowiem, że duża liczba interesariuszy może stanowić przeszkodę w prawidłowym przeprowadzeniu kolejnych etapów konsultacji, utrudniając na przykład udzielenie odpowiedzi wszystkim zgłaszającym uwagi.

Sytuacja taka miała miejsce w MRiRW. Ograniczone zasoby ludzkie, pilny charakter projektów oraz liczba zgłoszonych uwag uniemożliwiły udzielenie odpowiedzi podmiotom, które zgłosiły je do projektów trzech ustaw. Wyłącznie na etapie projektu aktu normatywnego konsultowano 11 dokumentów, pomimo że zasady konsultacji publicznych rekomendują rozpoczynanie konsultacji na jak najwcześniejszym etapie (element zasady przewidywalności). Jedynie dla 6 projektów ustaw proces konsultacyjny rozpoczął się w fazie rozważania potrzeby zmian (przeprowadzenie tzw. pre-konsultacji). Powyższe działanie NIK oceniła jako przykład dobrej praktyki w procesie konsultacji publicznych.

Podmioty opracowujące koncepcje aktów normatywnych korzystały wyłącznie z tradycyjnych technik konsultacji, polegających na udostępnianiu projektów na stronach internetowych Rządowego Procesu Legislacyjnego, Rządowego Centrum Legislacji oraz Biuletynu Informacji Publicznej poszczególnych ministerstw wraz z zaproszeniem do zgłaszania stanowisk (co stanowiło spełnienie minimum wymogów, wynikające z Regulaminu RM). Na etapie gotowej koncepcji aktu normatywnego nie korzystano z innych możliwości, takich jak spotkania konsultacyjne, o których mowa w Wytycznych. Zaledwie 6 projektów opublikowano na platformie internetowej <konsultacje.gov.pl>, w dodatku praktykę tę stosowały wyłącznie dwa ministerstwa (5 MR, MRiRW). Tylko w wypadku trzech projektów (MRPiPS) informowano szerzej o celu konsultacji. Zasługująca na podkreślenie praktyka działania Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej była efektem przyjęcia w ministerstwie regulacji wewnętrznych określających zasady prowadzenia konsultacji publicznych, nakazujących sporządzanie informacji, zawierającej m.in. opis celów i przesłanek projektu. Zakres informacji odnoszących się do celu i przyczyny dokonywanych zmian był jeszcze węższy w wypadku pozostałych 14 projektów innych ministerstw. Zaledwie w kilku pismach przewodnich streszczono postulowane zmiany. W pozostałych ograniczono się do wskazania mniej lub bardziej ogólnej przyczyny opracowania dokumentu, jego nazwy, miejsca, gdzie umieszczono jego treść wraz z uzasadnieniem oraz wskazania czasu na zgłaszanie stanowisk. Sformułowanie konkretnych oczekiwań w stosunku do podmiotów, od których chce się otrzymać opinię może ułatwić ich przygotowanie. Opracowanie pytań powinno zwiększyć efektywność konsultacji publicznych. Przedstawienie przedmiotu konsultacji w jasny i przystępny sposób oraz sformułowanie konkretnych pytań wypełnią kryteria zasady „dobrej wiary".

Powtarzającym się utrudnieniem był zbyt krótki czas przeznaczany na przedstawienie stanowisk przez podmioty, z którymi konsultowano projekty ustaw. Można uznać, że dłuższy czas prowadzonych konsultacji zwiększa prawdopodobieństwo, że zgłoszone uwagi będą charakteryzowały się wysokim poziomem merytorycznym.

Zapewnienie zainteresowanym wystarczającego czasu na zebranie argumentów i przekazanie odpowiedzi jest jednym z kryteriów zachowania zasady „dobrej wiary". Regulamin pracy RM stanowi, że w wypadku projektów ustaw proces konsultacji publicznych nie powinien trwać mniej niż 21 dni. Skrócenie go wymaga szczegółowego uzasadnienia. Tylko przy 9 projektach na konsultacje przewidziano taki termin. Dla 7 projektów okresy te zostały skrócone i wynosiły od 8 do 18 dni. Dodatkowo skrócenie terminu konsultacji trzech z nich nie zostało w sposób szczegółowy uzasadnione. Co prawda, autorzy projektów próbowali przedstawiać okoliczności wyjaśniające taką decyzję, jednak ograniczały się one przede wszystkim do przywołania argumentów o pilności sprawy. W pismach przewodnich dołączonych do jednego projektu w ogóle nie określono terminu zakończenia konsultacji.

Projekty czterech ustaw, których treść została zmieniona w wyniku opinii i ustaleń przyjętych w toku wcześniejszych uzgodnień i konsultacji publicznych, zostały przedstawione wyłącznie podmiotom (ministrom), które zgłosiły do nich uwagi. Było to niezgodne z § 48 ust. 2 pkt 1 i 2 Regulaminu pracy RM, nakazującym przekazanie zmienionego projektu dokumentu rządowego wszystkim członkom Rady Ministrów (chyba że zakres zmian był nieznaczny), a także wszystkim podmiotom, którym przedstawiono projekt do zaopiniowania oraz zaprezentowania stanowiska w ramach konsultacji publicznych (w razie wprowadzenia istotnych zmian w obszarze zainteresowania tych podmiotów).

Jednym z istotnych czynników wpływających na jakość konsultacji publicznych jest publikowanie zgłoszonych przez uczestników debaty uwag, a także odniesienie się do nich. Najczęstszą formą przekazania przez ministerstwa opinii było przygotowanie raportu z konsultacji i opublikowanie go na stronach Rządowego Procesu Legislacyjnego (RPL). Tylko dwa ministerstwa (MRPiPS i MRiRW) udzielały indywidualnych odpowiedzi podmiotom prezentującym uwagi.

Choć sporządzanie, a następnie publikowanie raportu z konsultacji jest przewidzianą Regulaminem pracy RM formą przekazywania informacji zwrotnej, należy pamiętać, że informacja taka powinna być upubliczniona niezwłocznie (zalecane 21 dni) i odnosić się w sposób wyczerpujący do wszystkich zgłoszonych uwag. Kontrola wykazała, że w ramach konsultowania 10 projektów termin nie został dotrzymany, a opublikowanie raportu na stronach RPL następowało w okresie od 2 do 5 miesięcy po zakończeniu konsultacji publicznych, głównie na etapie przekazywania dokumentu na posiedzenie Komitetu RM.

Generalnie można powiedzieć, że dokumenty związane z OW nie były przedmiotem wnikliwej analizy ze strony partnerów społecznych, na co wskazuje śladowa liczba i treść zgłaszanych uwag.

Ustalenia kontroli NIK

Spośród kilkuset przeanalizowanych opinii tylko trzy odnosiły się bezpośrednio do testów regulacyjnych lub ocen skutków regulacji. Świadczy to o słabości konsultacji w tym zakresie. Możliwymi przyczynami tego stanu rzeczy zdają się być: zgłaszanie uwag na etapie gotowego już aktu normatywnego lub brak czasu. Rozwiązaniem jest rozpoczynanie konsultacji na jak najwcześniejszym etapie oraz zaplanowanie odpowiednich terminów na zgłaszanie uwag. Stwierdzone przypadki skracania terminów na przedstawianie stanowisk, ograniczenie konsultacji wyłącznie do etapu prac nad gotowym projektem regulacji, korzystanie z wąskiego katalogu form konsultacji, nieodnoszenie się lub czynienie tego z dużym opóźnieniem do zgłoszonych stanowisk świadczyć może, że konsultacje traktowane są jako obowiązek spowalniający proces tworzenia prawa, przy jednoczesnym braku przekonania, że mogą dostarczyć istotnych informacji.

Podsumowanie

Jak wynika z powyższych uwag, dokonywanie oceny wpływu nie jest powszechnie postrzegane jako instrument doskonalenia prawa, wspomagający podejmowanie przez decydentów politycznych decyzji dotyczących rozwiązań legislacyjnych. Kiedy przeważają czynniki polityczne, przeprowadzanie OW sprowadza się głównie do realizacji wymogu formalnego. W praktyce oznacza to ograniczanie się do poszukiwania i prezentowania informacji oraz danych do przyjętych uprzednio konkretnych rozwiązań i gotowych projektów ustaw, wynikających z decyzji podjętych przez kierownictwa ministerstw.

W efekcie, ocena wpływu nie pełni roli narzędzia wspomagającego proces decyzyjny przez dostarczenie możliwie pełnej informacji na temat wariantów rozwiązań konkretnego problemu, bowiem ogranicza się wyłącznie do jednego (zaproponowanego) z nich. Tymczasem działanie staje się racjonalne wówczas, kiedy prowadzi do realizacji stanu rzeczy uważanego przez podmiot działający za najbardziej cenny. Tym wyznacznikiem jest stan wiedzy konkretnej osoby oraz zakres norm prawa powszechnie obowiązującego[9].

Jednocześnie należy podkreślić, że OW dokonywana prawidłowo dostarcza wiarygodnych informacji na temat skutków (kosztów i korzyści) przyjmowanych regulacji prawnych. Sytuacja taka miała miejsce tylko w wypadku 1/3 badanych projektów aktów normatywnych.

Bagatelizowanie znaczenia oceny wpływu oddziałuje negatywnie na prowadzenie analiz w rządowym procesie legislacyjnym i generuje słabości tego procesu, polegające przede wszystkim na:

- dokonywaniu oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji, stanowiącej istotny element OW, dopiero na etapie gotowej treści regulacji;
- znikomej roli Zespołów ds. OSR;
- niestosowaniu lub ograniczonym stosowaniu Wytycznych, opracowanych

[9] A. Panasiuk: *Racjonalny prawodawca a racjonalna administracja - uwag kilka* [w:] *Racjonalny ustawodawca: racjonalna administracja: pamięci Profesora Eugeniusza Smoktunowicza;* D. R. Kijowski, A. Miruć, A. Budnik (red.), Białystok 2016, Temida 2, s. 81-86.

w 2015 r. przez Ministerstwo Gospodarki wraz z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów;
• ograniczonym korzystaniu z możliwości, jakie niosą konsultacje publiczne;
• sporadycznym planowaniu przeprowadzenia OSR *ex-post* ustaw.

Do innych, oprócz wyżej przywołanych słabości systemu oceny wpływu, niezależnych od działania ministrów odpowiedzialnych za przeprowadzenie procesów legislacyjnych, można zaliczyć również nieegzekwowanie obowiązku szczegółowego raportowania wyników analizy wariantowej. Jeżeli celem OW jest dostarczenie decydentom wiarygodnej podstawy do podjęcia decyzji opartej na dowodach, ważne jest przedstawienie wyników tej analizy z wyraźnym i szczegółowym opisaniem konsekwencji każdego z rozwiązań. Ma to znaczenie, gdy ocena użyteczności każdego z nich różni się w zależności od przyjętych kryteriów, co wymaga ich porównania. Do dnia wejścia w życie zmian w Regulaminie pracy Rady Ministrów[10], obowiązek raportowania analizy wariantowej, choć w ograniczonym zakresie, był przewidziany w teście regulacyjnym. Po wejściu w życie uchwały nr 62 Rady Ministrów z 1 czerwca 2016 r. zniesiono wymóg opracowywania testu regulacyjnego. Obecnie dokument przedstawiający wyniki przeprowadzonej analizy skutków społeczno-gospodarczych (OSR) nie zawiera pozycji, w której mogłyby być przedstawiane wyniki analizy innych niż zaproponowane rozwiązań. Brak obowiązku prezentowania powyższych informacji nie musi być, oczywiście, równoznaczny z niegromadzeniem danych oraz nieprzeprowadzaniem ich analizy (choć wyniki kontroli wskazują, iż jest to obecnie najsłabszy element OW), ogranicza jednak możliwość podejmowania świadomych decyzji politycznych. Uczestnicy procesu legislacyjnego otrzymują bowiem informację wyłącznie na temat jednego, już wybranego rozwiązania. W tej sytuacji mogą, co najwyżej, odnieść się do niego, przyjąć je lub odrzucić. Kolejną słabość stanowi brak wyraźnych oczekiwań odnośnie do wykorzystywania procesu OW ze strony partnerów społecznych. Podmioty uczestniczące w procesie konsultacji publicznych praktycznie nie zgłaszały uwag do testów regulacyjnych lub ocen skutków regulacji, a tym samym do sposobu przeprowadzonej OW. Jedną z przyczyn tego stanu zdaje się być angażowanie tych podmiotów do procesu konsultacji dopiero na etapie gotowego już aktu normatywnego, co z natury rzeczy zmniejsza zainteresowanie samym OW. Zwiększenie oczekiwań partnerów społecznych mogłoby skutkować zwielokrotnieniem wagi, jaką do dokonywania OW przykładają urzędnicy oraz kierownictwo ministerstw.

Zidentyfikowane słabości wskazują na konieczność podjęcia przez właściwych ministrów działań[11] polegających na:
• pełnym wykorzystywaniu w procesie legislacyjnym instrumentu doskonalenia prawa, jakim jest OW;
• wypracowaniu i wdrożeniu wewnętrznych rozwiązań organizacyjnych, które

[10] 22 czerwca 2015 r.
[11] Ujętych w informacji o wynikach kontroli jako systemowe wnioski pokontrolne.

Ustalenia kontroli NIK

skutecznie będą wpływały na zapewnienie jakości OW (np. z wykorzystaniem już istniejących Zespołów ds. OSR);
• przeprowadzaniu kluczowych elementów OW (w szczególności oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji oraz angażowanie partnerów społecznych) na wstępnym etapie planowania interwencji, co umożliwi wykorzystanie ich wyników;
• kontynuowaniu procesu podnoszenia poziomu wiedzy i kompetencji z zakresu OW u wszystkich pracowników zaangażowanych w czynności związane z jej dokonywaniem;
• wprowadzeniu obowiązku przedstawiania/dokumentowania wyników analizy poszczególnych wariantów rozwiązań problemu branych pod uwagę w ramach OW, co powinno zapewnić rzeczywiste przeprowadzanie analiz, a tym samym ograniczyć sytuacje, w których ocena wpływu sprowadza się do uzasadnienia uprzednio podjętych decyzji;
• przeprowadzaniu OSR *ex-post* w stosunku do wszystkich ustaw.

dr hab. **ANDRZEJ PANASIUK**
dyrektor,
MICHAŁ MUSIOŁ
doradca ekonomiczny,
Delegatura NIK w Warszawie

Słowa kluczowe: ocena wpływu, proces stanowienia prawa, ocena skutków regulacji, konsultacje społeczne, proces legislacyjny

Key words: impact assessment, law establishment process, quality of regulations, public consultations, legislative process

Pomoc w nauce i rozwijanie zainteresowań uczniów

Funkcjonowanie świetlic szkolnych

RADOSŁAW KROPIOWSKI

Świetlice szkolne mogą pełnić ważną rolę w procesie edukacyjno-wychowawczym ucznia, który ze względu na różne okoliczności przebywa w szkole dłuższy czas przed rozpoczęciem lub po zakończeniu lekcji. Sposób wykorzystania czasu, który nie jest przeznaczony na uczestnictwo, np. w zespołach wyrównawczych, kołach zainteresowań lub zajęciach szkolnego klubu sportowego, może pozytywnie oddziaływać na dzieci, choćby przez odkrywanie u nich nieujawnionych dotąd zdolności i umiejętności. W wariancie najbardziej pesymistycznym natomiast może zniechęcać do przebywania w placówce. Zwieńczeniem prac legislacyjnych podkreślających rolę świetlicy w szkole była nowelizacja w 2014 r. ustawy o systemie oświaty. Sposób i zakres jej wdrożenia zbadano podczas kontroli NIK[1].

Uwarunkowania organizacyjne i prawne

Rola świetlicy szkolnej została dostrzeżona w opracowanej w 2013 r. „Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju – Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności", w której m.in. napisano, że: „…Trzeba również wzmocnić warunki dołączenia ambicji zawodowych i aspiracji rodzinnych młodej i średniej generacji, przez m.in. poprawę dostępności przedszkoli i opieki świetlicowej".

Podstawowym aktem prawnym określającym funkcjonowanie świetlic szkolnych w okresie objętym kontrolą była ustawa o systemie oświaty[2] (obecnie ustawa – Prawo oświatowe[3]). Zadania świetlicy, których realizacja była m.in. przedmiotem kontroli, zostały wprowadzone do ustawy o systemie oświaty na mocy art. 1 pkt 3

[1] Artykuł opracowano na podstawie Informacji o wynikach kontroli *Funkcjonowanie świetlic szkolnych,* nr ewid. 40/2017/P/16/092/LSZ, Delegatura NIK w Szczecinie, wrzesień 2017 r.; kontrolę przeprowadzono w 32 publicznych szkołach podstawowych (po 8 z terenu województw: kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, podkarpackiego i zachodniopomorskiego) oraz w 4 kuratoriach oświaty (w Bydgoszczy, Lublinie, Rzeszowie i Szczecinie). W artykule wykorzystano również materiały z 3 kontroli rozpoznawczych przeprowadzonych w publicznych szkołach podstawowych z terenu województwa zachodniopomorskiego.

[2] Dz.U. z 2016 r. poz. 1943, ze zm. Dalej: ustawa o systemie oświaty lub Ustawa.

[3] Ustawa z 14.12.2016 Prawo oświatowe (Dz.U. z 2017 r. poz. 59). Dalej: ustawa Prawo oświatowe.

Ustalenia kontroli NIK

ustawy z 24 kwietnia 2014 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty[4], obowiązującej od 4 czerwca 2014 r. Zgodnie z art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy o systemie oświaty szkoła publiczna powinna zapewnić uczniom możliwość korzystania ze świetlicy. Dotyczy to tych uczniów, którzy pozostają w szkole dłużej ze względu na:

- czas pracy rodziców – na wniosek rodziców;
- organizację dojazdu do szkoły lub inne okoliczności wymagające zagwarantowania opieki w szkole.

W ustawie określono m.in., że na zajęciach świetlicowych w szkole podstawowej pod opieką jednego nauczyciela nie może pozostawać więcej niż 25 uczniów.

Artykuł 67 ust. 5 ustawy o systemie oświaty (powtórzony w ustawie – Prawo oświatowe – art. 105 ust. 2) stanowił, że w świetlicy umożliwia się uczniom odrabianie lekcji oraz prowadzone są zajęcia uwzględniające potrzeby edukacyjne oraz rozwojowe dzieci i młodzieży, a także ich możliwości psychofizyczne, w szczególności rozwijające zainteresowania i prawidłowy rozwój fizyczny.

Do 4 czerwca 2014 r. art. 67 ustawy o systemie oświaty określał m.in., że „do realizacji zadań statutowych szkoła publiczna powinna zapewnić uczniom możliwość korzystania z: pomieszczeń do nauki z niezbędnym wyposażeniem; biblioteki; świetlicy; gabinetu profilaktyki zdrowotnej i pomocy przedlekarskiej; zespołu urządzeń sportowych i rekreacyjnych; pomieszczeń administracyjno-gospodarczych". W uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty między innymi stwierdzono, że proponowane brzmienie art. 67 podkreśla wagę obowiązku właściwego zapewnienia opieki świetlicowej dzieciom i młodzieży, uwzględnienia warunków korzystania z tej opieki, w szczególności w zakresie liczby uczniów pozostających pod opieką jednego nauczyciela oraz rodzajów zajęć świetlicowych organizowanych dla dzieci[5].

Rola organów prowadzących (gmin) w myśl ustawy o systemie oświaty polegała m.in. na zapewnieniu finasowania świetlic.

Do ich zadań należało przede wszystkim: zagwarantowanie wymogów działania szkoły, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki; wyposażenia w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny, m.in. do pełnej realizacji programów nauczania i programów wychowawczych.

Natomiast kuratorzy oświaty, w imieniu wojewody, mieli wykonywać zadania w dziedzinie oświaty, określone w ustawie i przepisach odrębnych na obszarze województwa, a w szczególności sprawować nadzór pedagogiczny[6] nad publicznymi i niepublicznymi szkołami i placówkami

[4] Dz.U. poz. 642.

[5] <http://www.sejm.gov.pl. Sejm RP VII kadencji, nr druku: 2132>

[6] W okresie prowadzenia czynności kontrolnych obowiązywało m.in. rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 27.8.2015 w sprawie nadzoru pedagogicznego (Dz.U. poz. 1270). Dalej: rozporządzenie w sprawie nadzoru. Obecnie obowiązuje rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 25.8.2017 w sprawie nadzoru pedagogicznego (Dz.U. poz. 1658).

doskonalenia nauczycieli[7]. Nadzór pedagogiczny polegał na: obserwowaniu, analizowaniu i ocenianiu przebiegu procesów kształcenia i wychowania oraz efektów działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkół; ocenianiu stanu i warunków działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkół; udzielaniu pomocy szkołom, nauczycielom w wykonywaniu ich zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych; inspirowaniu nauczycieli do innowacji pedagogicznych, metodycznych i organizacyjnych.

Ważniejsze ustalenia kontroli

Organizacja pracy świetlic w szkołach

Obowiązujący od 2014 r. art. 67 ust. 5 ustawy o systemie oświaty nałożył na szkoły wymóg prowadzenia zajęć uwzględniających potrzeby edukacyjne, rozwojowe oraz zainteresowania uczniów zapisanych do świetlicy.

W większości skontrolowanych szkół nie stwierdzono wpływu zmiany ustawy na działalność świetlicy[8]. Dominującymi (w 90% kontrolowanych placówek) kryteriami organizacji grup wychowawczych (po 2 latach jej obowiązywania) były przede wszystkim godziny rozpoczęcia i zakończenia lekcji lub dojazdu uczniów autobusem szkolnym. Prowadzone w tych grupach zajęcia dzielono najczęściej na bloki tematyczne, np. „plastyczny", „muzyczny", „ruchowy". Świetlice gwarantowały również możliwość odrabiania lekcji. W wyniku kontroli ustalono, że w szkołach nie został opracowany sposób rozpoznawania potrzeb i zainteresowań uczniów, który byłby następnie wykorzystany przy organizowaniu grup wychowawczych oraz sporządzeniu i dalszej realizacji planu zajęć. Tylko w 3 z 32 skontrolowanych placówek wprowadzono elementy tego systemu, które skutkowały organizacją zajęć dla określonej grupy uczniów z uwzględnieniem ich zindywidualizowanych potrzeb i zainteresowań, zgodnie z dostosowanymi do nich planami zajęć.

Na podstawie ustaleń kontroli opracowano przykładowy model organizowania grup wychowawczych, który obejmował m.in.: prowadzenie naboru (wraz z deklaracjami rodziców o potrzebach i zainteresowaniach uczniów); utworzenie listy zapisanych uczniów; rozpoznawanie potrzeb i zainteresowań uczniów przez szkołę; analizę planu lekcji oraz godzin przyjazdów i odjazdów autobusów; deklaracje rodziców co do przebywania uczniów w świetlicy; podział na grupy wychowawcze w uwzględnieniem godzin rozpoczęcia i zakończenia lekcji, dojazdów i odjazdów autobusów, rozpoznanych potrzeb i zainteresowań;

[7] To jest placówki, o których mowa w art. 2 pkt 9 ustawy z 14.12.2016 Prawo oświatowe (Dz.U. z 2017 r. poz. 59) oraz art. 2 pkt. 9 ustawy o systemie oświaty.

[8] Według przeprowadzonych badań kwestionariuszowych tylko 48% dyrektorów wskazało, że zmieniono organizację zajęć w świetlicy, a niespełna 43%, że uległ zmianie sposób prowadzenia zajęć. Jedynie o 3 punkty procentowe (w latach 2014/2015 – 2016/2017 z 38% do 41%) wzrosła rola kryteriów związanych ze stosowaniem art. 67 ust. 5 Ustawy. W dalszym ciągu grupy wychowawcze były organizowane ze względu na godziny rozpoczęcia i zakończenia lekcji lub oddział klasowy.

Ustalenia kontroli NIK

opracowanie planu zajęć dla tak utworzonych grup i jego realizacja.

Zdecydowanie lepiej szkoły wywiązały się z realizacji wymogu pozostawania pod opieką 1 nauczyciela nie więcej niż 25 uczniów. Wypadki naruszeń w tym zakresie stwierdzono w 5 z 32 kontrolowanych szkół. Wynikały one przede wszystkich ze skierowania do świetlicy klas, w których lekcje nie mogły się odbyć, np. ze względu na nieobecność nauczyciela danego przedmiotu. W 2[9] szkołach (z 32) nie wszyscy uczniowie, których rodzice złożyli wnioski, zostali przyjęci do świetlicy. Ponadto w 8 (z 32) w przepisach regulujących zasady naboru dzieci do świetlicy wprowadzono rozwiązania, które mogły utrudniać uczniom dostęp do niej. Na przykład, niektóre szkoły, z naruszeniem art. 67 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, wprowadziły pierwszeństwo w naborze do świetlicy uczniów z klas I-III lub nie przewidywały możliwości przyjęcia uczniów z klas IV-VI.

Plany zajęć

Plan lekcji determinuje organizację pozostałych zajęć w szkole, jednak ich prowadzenie powinno być uwzględniane przy planowaniu lekcji. Ustalono, że zajęcia w świetlicach organizowano według jednego wspólnego planu dla wszystkich zapisanych uczniów a większość planów była corocznie powtarzana.

Szkoły nie podjęły trudu aby z uczniów przebywających w świetlicy o określonych godzinach w poszczególnych dniach tygodnia[10] wyodrębnić grupy o rozpoznanych potrzebach i zainteresowaniach oraz opracować dla nich plan zajęć. Te zaniechania miały wpływ na względną atrakcyjność zajęć w świetlicy i zdecydowaną przewagę zapisanych do niej uczniów z klas I-III (sami nie mogli wracać do domu).

Organy nadzoru pedagogicznego oraz centra doskonalenia nauczycieli nie opracowały modeli przenoszących do szkolnej rzeczywistości postanowienia ustawy o dostosowaniu zajęć w świetlicy do potrzeb ucznia. Dyrektorzy szkół nie występowali również o przeprowadzenie szkoleń w tym zakresie.

Czas przebywania uczniów w świetlicy

Waga adekwatnych do potrzeb uczniów zajęć w świetlicy zostaje w pełni dostrzeżona, jeżeli poznamy wyliczenia informujące, ile czasu spędzają oni w świetlicy w porównaniu z obecnością na lekcjach.

W trakcie kontroli, m.in. na podstawie odnotowanej w dziennikach zajęć w świetlicy obecności wylosowanej grupy 897 dzieci[11] (13,1% zapisanych) ustalono, że w kontrolowanej grupie 32 szkół ponad 40% uczniów przebywało w świetlicy ponad 3 godziny dziennie, tj. ok. 15 godzin w tygodniu. W 14 szkołach (z 32 kontrolowanych),

[9] SP Nr 2 w Sianowie (90 uczniów w roku szkolnym 2015/2016) i SP Nr 39 w Lublinie (Zespół Szkół Nr 8) 9 uczniów w roku szkolnym 2014/2015 oraz 7 uczniów w roku szkolnym 2015/2016.

[10] Co wynika z planu lekcji oraz deklaracji rodziców na wnioskach o przyjęcie dziecka do świetlicy, jeżeli szkoła o nie poprosiła.

[11] Badaniem objęto średnio 28 uczniów zapisanych do świetlic w kontrolowanych szkołach, wybranych z zastosowaniem metody statystycznej – dobór losowy z interwałem.

w których uczyło się od 400 do 700 uczniów[12], udział ten wynosił ponad 45%, a w 9 szkołach liczących powyżej 700 uczniów[13] – 53%. Dla porównania, średni tygodniowy czas pobytu uczniów na lekcjach wynosił ok. 25 godzin.

Biorąc pod uwagę efektywne wykorzystanie czasu pobytu dzieci w świetlicy, w informacji o wynikach kontroli stwierdzono, że szkoły powinny podejmować działania, które w o wiele większym stopniu niż obecnie uwzględniałyby postanowienia art. 67 ust. 5 ustawy o systemie oświaty (art. 105 ust. 2 ustawy Prawo oświatowe). Dotyczy to szczególnie grupy uczniów dłużej przebywających w świetlicy.

Bezpieczeństwo uczniów w świetlicy

Szkoły przykładały dużą wagę do zapewnienia bezpieczeństwa uczniom przebywającym w świetlicy. Niemniej, w znacznej części szkół w niewystarczający sposób – biorąc pod uwagę zmienność liczby uczniów przebywających w świetlicy – uregulowano zasady odpowiedzialności za bezpieczeństwo ucznia zapisanego do świetlicy podczas jego drogi na lekcje i z lekcji. Na przykład w 10 z 32 kontrolowanych placówek nie wskazano osób odpowiedzialnych za sprawowanie opieki nad uczniem. Ponadto 23 szkoły (z 32) nie określiły sposobu informowania wychowawców świetlicy o nieobecnościach ucznia na zajęciach lekcyjnych. Przyjęcie takich uregulowań jest szczególnie istotne ze względu na stwierdzoną skalę nieobecności uczniów na zajęciach świetlicowych.

Na podstawie przeprowadzonych przez NIK oględzin ustalono, że w wybranym dniu 34% zapisanych uczniów nie było w świetlicy, a wychowawcy w większości wypadków nie znali przyczyn. Brak powyższych unormowań może stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa uczniów w szkole.

Warunki lokalowe

W skontrolowanych 32 szkołach zajęcia były prowadzone w dobrych warunkach lokalowych. Szkoły dokonywały w świetlicach podziału na strefy[14]: porządkową, kręgu, zabawy, gier i zabaw stolikowych, nauki, wystawy, nauczyciela[15]. Wyposażenie

[12] Liczba szkół w kraju liczących od 400 do 700 uczniów wynosiła 1251; łącznie uczyło się w nich ponad 640 tys. uczniów.

[13] Liczba szkół w kraju liczących ponad 700 uczniów wynosiła 233; łącznie uczyło się w nich prawie 200 tys. uczniów.

[14] A. Pera, D. Kmita: *Świetlica – szkolną przestrzenią czasu wolnego. Funkcjonowanie świetlic szkolnych, poradnik dla gmin i dyrektorów szkół*. Ośrodek Rozwoju Edukacji, wyd. Warszawa 2014. Funkcjonowanie stref wprowadzono na podstawie artykułu E. Ciszewska: *Świetlica szkolna*, [online] <http://literka.pl/article/show/id/35686>.

[15] W strefie porządkowej umieszczone powinny być półki lub szafki na plecaki. Strefa musi znajdować się blisko wejścia; ciekawym rozwiązaniem jest zastosowanie szafek z zasuwanymi drzwiami, co wpływa na estetykę. Strefa kręgu powinna być wyposażona w miękki dywan, na którym organizuje się zajęcia, zabawy integracyjne, omawia ważne sprawy świetlicowe; to także miejsce na ćwiczenia relaksacyjne, słuchanie bajek i swobodne zabawy dzieci. Strefa zabawy powinna znajdować się w bezpośrednim sąsiedztwie ze strefą kręgu; to miejsce, w którym zgromadzone są zabawki, szafki lub pudła z grami i zabawkami oraz koce i poduszki przydatne do czytania i odpoczynku. Strefa nauki, gier i zabaw stolikowych powinna być wyposażona w stoliki i krzesła dostosowane do wzrostu dzieci; znajdują się tam szafki z grami planszowymi i innymi zabawkami stolikowymi, koszyki lub pojemniki na materiały i narzędzia do prac plastycznych (kartki, bloki, kredki, nożyczki, klej itp.); strefa ta powinna być zorganizowana po przeciwnej stronie względem strefy zabawy, bliżej strefy porządkowej, w której są plecaki dzieci, co jest bardzo praktyczne podczas odrabiania

pozwalało na prowadzenie zróżnicowanych zajęć, co po kontrolach potwierdzili kuratorzy oświaty[16]. Dodatkowo szkoły wykorzystywały do prowadzenia zajęć czytelnie, sale komputerowe, gimnastyczne oraz boiska szkolne. Z 32 szkół objętych kontrolą w 26 – wszystkie pomieszczenia świetlicy – (lub ich część) znajdowały się na parterze budynków szkolnych. W 4 szkołach świetlice zajmowały pomieszczenia położone na II piętrze lub poddaszu, a w 2 (z 32) wykorzystywano pomieszczenia znajdujące się w piwnicach. Normy prawne nie regulują warunków lokalowych, jakie powinny spełniać świetlice (w szczególności jej powierzchni w relacji do liczby zapisanych uczniów), w przeciwieństwie np. do unormowania warunków lokalowych przedszkoli[17].

NIK w informacji o wynikach kontroli zwróciła uwagę, że tylko ze względu na niską frekwencję uczniów zapisanych do świetlicy, jedynie w 4 szkołach (na 32, tj. w 12,5%) stwierdzono przypadki prowadzenia zajęć, podczas których na jednego ucznia przypadało poniżej 2 m^2 powierzchni świetlicy. Jednak dyrektorzy ponad 10% szkół objętych badaniem kwestionariuszowym[18], przeprowadzonym w toku kontroli, wskazywali złe warunki lokalowe (zbyt małą powierzchnię) jako jeden z problemów związanych z funkcjonowaniem świetlic. Mediana powierzchni świetlicy na jednego zapisanego ucznia wynosiła 0,85 m^2.

Prowadzenie dzienników zajęć

W świetlicach sprawdzono także dokumentowanie przez wychowawców świetlicy prowadzonych zajęć. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 29 sierpnia 2014 r. w sprawie sposobu prowadzenia

zadań domowych. Strefa wystawy – dotyczy takich miejsc jak ściany, parapety; służy do ekspozycji prac plastycznych, technicznych, konstrukcyjnych i innych przestrzennych oraz ważnych informacji bieżących lub tematycznych. Strefa nauczyciela, zlokalizowaną tam, gdzie stoi biurko, z tego miejsca powinny być widoczne wszystkie strefy; w biurku przechowuje się dzienniki i inne ważne dokumenty, dlatego też wskazane jest zamykanie go na klucz.

[16] Na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK zlecono kuratorom oświaty kontrolę służącą ustaleniu: 1. Jakie potrzeby są uwzględniane i jakie zainteresowania mogą być rozwijane przy zastosowanych w szkole kryteriach podziału uczniów w świetlicy na grupy wychowawcze? 2. Czy grupy wychowawcze w świetlicy zostały utworzone w wyniku zdiagnozowania potrzeb i zainteresowań uczniów? 3. Czy został dokonany właściwy dobór zajęć świetlicowych dla danej grupy wychowawczej oraz czy sposób ich prowadzenia pozwala realizować cele określone w art. 67 ust. 5 Ustawy o systemie oświaty? 4. Czy wyposażenie świetlicy jest właściwe do prowadzonych zajęć w danej grupie wychowawczej?

[17] Powierzchnia pomieszczenia przeznaczonego na zbiorowy pobyt od 3 do 5 dzieci wynosi, zgodnie z § 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 31.8.2010 w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania (Dz.U. nr 161, poz. 1080), co najmniej 16 m^2. W przypadku liczby dzieci większej niż 5 powierzchnia zostaje odpowiednio zwiększona, z tym że: powierzchnia przypadająca na każde kolejne dziecko wynosi co najmniej: 2 m^2, jeżeli czas pobytu nie przekracza 5 godzin dziennie i 2,5 m^2, jeżeli pobyt w szkole jest dłuższy niż 5 godzin.

[18] Zapytanie zostało skierowane w systemie badań internetowych do szkół podstawowych o liczebności ponad 200 uczniów (wg SIO, stan na 30.9.2016). Łącznie zapytanie skierowano do 4049 tj. ok. 35,1% publicznych szkół podstawowych z całej Polski; przy czym liczebność uczniów szkół objętych zapytaniem (1 667 141) stanowiła 69,6% populacji uczniów wszystkich publicznych szkół podstawowych (2 396 460). Kwestionariusz został wypełniony przez 2663 podmioty, co stanowiło 65,8% ogółu wysłanych zaproszeń.

przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki dokumentacji przebiegu nauczania, działalności wychowawczej i opiekuńczej oraz rodzajów tej dokumentacji[19] – enumeratywnie wymienia dane (dotyczące ucznia), które mogą zostać ujęte w dzienniku zajęć (w 10 szkołach zawierały one dane wykraczające poza ten zamknięty katalog). Brak prawnej możliwości zapisania w dzienniku informacji np. o sposobie kontaktu z rodzicami lub o stanie zdrowia ucznia może utrudniać podjęcie przez wychowawców decyzji w nagłych przypadkach. Dodatkowo, informacje o stanie zdrowia ucznia, stanowiące tzw. dane osobowe wrażliwe, w świetle zapisów ustawy o systemie oświaty (a także powtórzonych w ustawie Prawo oświatowe – art. 155) oraz ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych[20], nie mogą być, bez wyraźnej pisemnej zgody rodziców, przetwarzane przez szkołę, a także umieszczane w dzienniku zajęć w świetlicy. Stwarzać to może, jak wskazano w informacji o wynikach kontroli, zagrożenie dla zdrowia i życia ucznia. Podkreślenia wymaga jeszcze jeden problem związany z prowadzeniem dzienników, tj. odnotowywanie obecności dzieci w świetlicy. Przy dużej liczbie zapisanych uczniów i znacznej zmienności ich liczby na poszczególnych godzinach zajęć, czynność ta była bardzo czasochłonna i często dezorganizowała pracę wychowawców. Na przykład, w jednej ze szkół na zajęciach przebywało 119 uczniów z 20 grup wychowawczych, z których każda miała prowadzony (w formie papierowej) odrębny dziennik zajęć. Powyższe rozporządzenie przewiduje możliwość prowadzenia elektronicznego dziennika zajęć w świetlicy, z której skorzystały dwie z 32 kontrolowanych szkół.

Problemy z funkcjonowaniem świetlic i propozycje zmian

W ramach przeprowadzonych w toku kontroli badań kwestionariuszowych zwrócono się do dyrektorów szkół, m.in. o wskazanie głównych problemów związanych z funkcjonowaniem świetlic szkolnych. W celu ułatwienia sporządzenia ankiety, a następnie agregacji danych, m.in. na podstawie ustaleń kontroli rozpoznawczych, opracowano katalog problemów z prośbą o wskazanie, które z nich występowały bezpośrednio po wejściu w życie ustawy, a które po upływie dwóch lat. Prawie połowa dyrektorów stwierdziła, że w funkcjonowaniu świetlic nie występują żadne problemy. Pozostali zwrócili uwagę m.in. na: dużą zmienność liczby uczniów przebywających w świetlicy na poszczególnych zajęciach, dużą rozpiętość wieku podopiecznych, pracę szkoły w systemie dwuzmianowym, niewłaściwe warunki lokalowe. Zmiana w 2014 r. ustawy o systemie oświaty nie wpłynęła, w ich ocenie, w istotny sposób na skalę występowania utrudnień w pracy świetlic.

W wypadku kontrolowanych szkół przyjęto inne założenia badań. Zwrócono się do dyrektora szkoły oraz wychowawców świetlic o przedłożenie swoich propozycji

[19] Dz.U. poz. 1170, ze zm.
[20] Dz.U. z 2016 r. poz. 922.

Ustalenia kontroli NIK

usprawniających ich pracę. Z tej możliwości skorzystano w 21 szkołach z 32 kontrolowanych. Najczęściej zgłaszane propozycje dotyczyły usprawnienia prowadzenia dziennika zajęć w świetlicy, m.in.:

- Zmian dokumentowania obecności uczniów w świetlicy. Wskazywano, że konieczność wpisywania do dziennika obecności wszystkich uczniów i tematów zajęć co godzinę, przy znacznej liczbie dzieci, utrudnia opiekę nad nimi, natomiast warto powiększyć miejsca w rubrykach do zapisywania tematyki przeprowadzanych zajęć.
- Rezygnacji w godzinach od 7.00 do 8.00 z wymogu sprawowania opieki przez jednego nauczyciela nad grupą liczącą nie więcej niż 25 uczniów. W tym czasie świetlica pełni głównie funkcję opiekuńczą, a rotacja uczniów jest duża.
- Dopuszczenia możliwości opieki więcej niż jednego nauczyciela w jednej grupie – w wypadku dużych szkół i dużej liczby dzieci w świetlicy oraz nauki na dwie zmiany wynikającej z niedostatecznej liczby sal lekcyjnych.

Wsparcie organów nadzoru pedagogicznego

Kontrola NIK wykazała, że Minister Edukacji Narodowej nie sporządził standardów lub wytycznych dotyczących organizacji zajęć w świetlicy, uwzględniających obowiązujące od 2014 r. nowe regulacje ustawowe. Ośrodek Rozwoju Edukacji[21] na swojej stronie internetowej zamieścił opracowanie „Świetlica – szkolną przestrzenią czasu wolnego. Funkcjonowanie świetlic szkolnych, poradnik dla gmin i dyrektorów szkół" autorstwa Andrzeja Pery i Danuty Kmity, która była jedyną publikacją wydaną po 4 czerwca 2014 r. i tak dokładnie opisywała zagadnienia prawne związane z prowadzeniem świetlicy szkolnej wraz z propozycjami konkretnych rozwiązań. Należy jednak zwrócić uwagę, że nie został w niej przedstawiony sposób wdrożenia do codziennej pracy świetlicy szkolnej postanowień art. 67 ust. 5 ustawy o systemie oświaty lub jego stosowanie w pracy szkoły w systemie dwuzmianowym[22].

Kuratorzy oświaty (kujawsko-pomorski, lubelski, podkarpacki oraz zachodniopomorski), w ramach sprawowanego nadzoru pedagogicznego nad szkołami, między innymi przeprowadzili w latach szkolnych 2014/2015 oraz 2015/2016 łącznie 192 ewaluacje całościowe oraz 1562 problemowe, 4577 kontroli, w tym 408 (8,9%) dotyczących świetlic szkolnych (z tego: 306 planowych oraz 102 doraźne). Żadna ewaluacja problemowa nie dotyczyła świetlicy szkolnej. Tylko w 76 (39,6%) raportach z ewaluacji całościowej kuratorzy odnieśli się do działalności świetlicy, ale wyłącznie przy ocenie warunków lokalowych i uwzględniania przez szkoły oczekiwań rodziców co do godzin pracy świetlicy (w ramach prowadzonej ewaluacji danej szkoły ocenie powinna być również poddana działalność świetlicy

[21] Publiczna placówka doskonalenia nauczycieli o zasięgu ogólnokrajowym prowadzona przez Ministra Edukacji Narodowej.

[22] System Informacji Oświatowej nie zawiera informacji o zmianowości pracy szkół. Kontrola NIK wykazała, że 56,6% szkół objętych badaniem kwestionariuszowym oraz 16 na 32 (wg stanu na 30.9.2016) skontrolowane szkoły pracowały w systemie zmianowym.

szkolnej). Kuratorzy oświaty w roku szkolnym 2015/2016 zrealizowali kontrolę planową „Prawidłowość organizacji pracy świetlicy szkolnej zorganizowanej w publicznej szkole podstawowej". W arkuszu kontroli[23] przeznaczonym do obligatoryjnego stosowania przez kuratorów oświaty, badania kontrolne dotyczące art. 67 ust. 5 ustawy o systemie oświaty sprowadzały się jedynie do ustalenia stosunku liczby godzin przeznaczonych na realizację danego rodzaju zajęć (odrabianie lekcji; zajęcia rozwijające zainteresowania uczniów; zapewniające prawidłowy rozwój fizyczny uczniów; inne zajęcia uwzględniające potrzeby edukacyjne i rozwojowe uczniów oraz ich możliwości psychofizyczne) do ogólnej liczby godzin pracy świetlicy (w %). W arkuszu nie została przewidziana możliwość przeprowadzenia obserwacji zajęć oraz dokonania oceny ich jakości.

Realizowane przez kuratorów oświaty wspomaganie funkcjonowania świetlic szkolnych polegało przede wszystkim na publikacji na stronach internetowych kuratoriów oświaty, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie nadzoru, protokołów kontroli i raportów z ewaluacji, prowadzeniu spotkań informacyjnych dotyczących przebiegu ewaluacji, narad z dyrektorami szkół, sporządzaniu raportów ze sprawowanego nadzoru.

Podsumowanie

Brak odpowiednich warunków prowadzenia zajęć w świetlicy (pomieszczenia nieadekwatne do liczby przebywających w nich uczniów), a przede wszystkim zajęcia niedostosowane do potrzeb i zainteresowań zapisanych uczniów może spowodować u nich bezpowrotną utratę dodatkowych możliwości uzupełnienia potrzeb edukacyjnych lub kulturowych.

Wyniki kontroli wskazały na konieczność podjęcia działań systemowych przez Ministra Edukacji Narodowej, mających na celu określenie sposobów realizacji przez dyrektorów szkół przepisów obowiązującego od 4 czerwca 2014 r. art. 67 ust. 5 ustawy o systemie oświaty (art. 105 ust. 2 ustawy – Prawo oświatowe).

Ustalono, że dyrektorzy szkół nie otrzymali wsparcia ze strony organów nadzoru pedagogicznego przy wdrażaniu ustawowych zmian. Organy administracji oświatowej prowadziły czynności w ramach sprawowanego nadzoru pedagogicznego, nie obejmowały one jednak oceny jakości zajęć, które odbywały się w świetlicy. Wizytatorzy z kuratoriów oświaty nie uczestniczyli w zajęciach. Z tego względu NIK w informacji o wynikach kontroli wnioskowała o modyfikację stosowanych narzędzi nadzoru pedagogicznego, w celu sprawdzania jakości zajęć. Podnoszone przez związku zawodowe nauczycieli oraz rodziców problemy dotyczące dużej liczby dzieci w salach wynikały m.in. z nieodpowiedniej do liczby zapisanych uczniów, powierzchni sal, w których miały być prowadzone zajęcia. Dlatego NIK w swojej informacji wniosła

[23] Zgodnie z § 14 ww. rozporządzenia w sprawie nadzoru, kontrola podejmowana przez kuratora oświaty, przewidziana w planie nadzoru, o którym mowa w § 22 ust. 1 rozporządzenia, miała być przeprowadzana z wykorzystaniem arkuszy kontroli zatwierdzonych przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania.

o rozważenie ustalenia minimalnej powierzchni przypadającej na jednego ucznia uczestniczącego w zajęciach w świetlicy.

Wnioski *de lege ferenda*

Mając na uwadze poprawę funkcjonowania świetlic szkolnych, NIK wniosła o podjęcie przez Ministra Edukacji Narodowej działań w celu:

1. Doprecyzowania art. 155 ustawy – Prawo oświatowe, przez wskazanie, że po dobrowolnym przekazaniu szkole przez rodziców w formie pisemnej wrażliwych danych osobowych ucznia (w szczególności o jego stanie zdrowia) wraz z dołączoną zgodą na ich przetwarzanie, zamieszczanie tego rodzaju informacji w wewnętrznej dokumentacji szkoły (z zachowaniem pełnego bezpieczeństwa danych), do której uczęszcza dziecko, nie wymagałoby uzyskania przez szkołę wyraźnej, dodatkowej pisemnej zgody rodzica.
2. Zmiany § 11 ust. 2 rozporządzenia w sprawie dokumentacji przez: wprowadzenie zwrotu: „w szczególności" tak, aby katalog informacji o uczniu, które mogą być ujęte w dzienniku zajęć w świetlicy był otwarty; dopuszczenie także innych, niż obecnie stosowane, dogodniejszych form zapisywania godziny przyjścia i wyjścia ucznia.

Minister Edukacji Narodowej w stanowisku do informacji o wynikach kontroli zobowiązał się, między innymi do modyfikacji stosowanych narzędzi nadzoru pedagogicznego tak, aby w trakcie prowadzonych ewaluacji możliwe było uzyskanie informacji o jakości pracy świetlicy szkolnej. Niestety, w zakresie pozostałych wniosków systemowych – to jest – określenia sposobów realizacji przez dyrektorów szkół wymogu uwzględniania w zajęciach w świetlicy, prowadzonych w grupach wychowawczych, potrzeb edukacyjnych, rozwojowych, możliwości psychofizycznych oraz zainteresowań uczniów oraz rozważenia ustalenia minimalnej powierzchni przypadającej na jednego ucznia uczestniczącego w zajęciach w świetlicy – Minister Edukacji Narodowej nie zaoferował wsparcia metodycznego, ale przypomniał o obowiązku realizacji przez dyrektorów szkół ich obowiązków ustawowych.

RADOSŁAW KROPIOWSKI
Delegatura NIK w Szczecinie

Słowa kluczowe: edukacja, szkoła podstawowa, świetlica szkolna, rozwój, wychowanie

Key words: education, primary school, common room, development, upbringing

Jednostki o niskim wskaźniku rozwinięcia

Gospodarowanie mieniem wojskowym

MIECZYSŁAW HANDZEL

Wyposażenie wojska w potrzebny sprzęt oraz zapewnienie odpowiednich budynków i budowli, czyli mienia ruchomego i nieruchomego, jest istotne z punktu widzenia realizacji nałożonych na nie zadań. Z ustaleń Najwyższej Izby Kontroli wynika, że przeważająca część obiektów budowlanych użytkowanych przez armię znajdowała się w co najmniej dostatecznym stanie technicznym, natomiast duża część mienia ruchomego była przestarzała. Tylko dwie spośród dwunastu jednostek dysponowały też pełnym wyposażeniem w sprzęt. W czasie badań kontrolnych najniżej oceniono ochronę mienia.

Wprowadzenie

Kontrola[1] dotycząca gospodarowania mieniem w jednostkach wojskowych o niskim wskaźniku rozwinięcia[2], została podjęta w własnej inicjatywy NIK. Przeprowadzono ją na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli[3] we wszystkich skontrolowanych jednostkach[4], pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Kontrolą objęto lata 2014–2016 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych), jak również działania i zdarzenia zaistniałe we wcześniejszym okresie, w wypadkach gdy miały wpływ na badaną działalność.

Zarząd nad zasobami nieruchomości Sił Zbrojnych Rzeczpospolitej Polskiej sprawowały podległe Szefowi Inspektoratu

[1] Artykuł opracowano na podstawie Informacji o wynikach kontroli: *Gospodarowanie mieniem w jednostkach wojskowych o niskim wskaźniku rozwinięcia*, nr ewidencyjny 127/2017/P/16/066/LKA, Delegatura NIK w Katowicach, listopad 2017 r.

[2] Jednostki wojskowe o niskim wskaźniku rozwinięcia czyli te, których ukompletowanie w żołnierzy na czas pokoju było mniejsze niż przewidywane dla danej jednostki. Ukompletowanie, wyrażenie spotykane w żargonie wojskowym – używane zarówno w odniesieniu do zasobów kadrowych, jak i sprzętu oraz wyposażenia.

[3] Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

[4] Kontrolę przeprowadzono w 20 jednostkach, z tego w trzech Rejonowych Zarządach Infrastruktury, czterech Wojskowych Oddziałach Gospodarczych, jedenastu jednostkach wojskowych, Inspektoracie Wsparcia Sił Zbrojnych i Ministerstwie Obrony Narodowej. Kontrolę planową poprzedziła kontrola rozpoznawcza przeprowadzona w trzech jednostkach, z tego w: Rejonowym Zarządzie Infrastruktury, Wojskowym Oddziale Gospodarczym i jednej jednostce wojskowej.

Ustalenia kontroli NIK

Wsparcia Sił Zbrojnych, Rejonowe Zarządy Infrastruktury[5] oraz Stołeczny Zarząd Infrastruktury w Warszawie i Wojskowy Zarząd Infrastruktury w Poznaniu[6]. Rolę administratora pełniły Wojskowe Oddziały Gospodarcze[7] lub jednostki wojskowe pełniące funkcję WOG, podległe Komendantom Regionalnych Baz Logistycznych, dla których przełożonym był Szef Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych. Według stanu na 1 stycznia 2014 r. zasoby te obejmowały 865 kompleksów wojskowych[8], w tym m.in. 209 koszarowych, 101 sztabowych, 79 magazynowych, 46 szkoleniowych o łącznej powierzchni gruntów 190 855 ha (w tym 159 130 ha gruntów leśnych), zabudowanych 16 569 budynkami o łącznej kubaturze 56 301 413 m^3 i powierzchni użytkowej 10 668 443 m^2 oraz 6388 budowli[9]. W kolejnych latach zasoby te nieznacznie się zmniejszyły, bowiem zgodnie ze stanem na 30 czerwca 2016 r. obejmowały 855 kompleksów wojskowych.

Gospodarowanie nieruchomościami

Przeważająca część budynków i budowli (80%) użytkowanych przez wojsko znajdowała się w co najmniej dostatecznym stanie technicznym (tj. wymagała jedynie zabiegów konserwacyjnych lub napraw elementów o bardzo małej trwałości), natomiast stan pozostałej części (20%) nie był zadowalający. Poważny remont należało wykonać w 15% zasobów, 4% było wyłączone z użytkowania, a 1% przeznaczony do rozbiórki. Jeśli chodzi o stan techniczny obiektów terenowej bazy szkoleniowej, to 48% wymagało profilaktyki konserwacyjnej oraz napraw zapobiegawczych, 38% – remontów polegających na wymianie elementów o trwałości średniej i dużej, a pozostałe 14% należało wyłączyć z użytkowania bądź odtworzyć stosownie do potrzeb użytkowników. W wypadku niektórych nieruchomości wykluczonych z użytkowania, od kilkunastu lat (w skrajnych przypadkach nawet od 20 czy nawet 30 lat) nie podjęto decyzji dotyczących ich dalszego losu (np. przeprowadzenie remontu bądź rozbiórki).

Kontrola wykazała niedociągnięcia w gospodarowaniu nieruchomościami niezbędnymi jednostkom wojskowym. W ponad połowie garnizonów, w których zlokalizowane były te podległe Dowództwu Generalnemu Rodzajów Sił Zbrojnych (co dotyczyło 83% skontrolowanych jednostek wojskowych), nie było czynnych strzelnic garnizonowych umożliwiających przeprowadzenie bieżącego szkolenia. Konieczne było więc wykorzystywanie do tego celu obiektów będących w dyspozycji innych jednostek wojskowych poza danym garnizonem. Miało to negatywny wpływ na sprawność realizacji procesu szkolenia żołnierzy i powodowało konieczność ponoszenia dodatkowych kosztów (paliwo, czas dojazdu).

---

[5] W Bydgoszczy, Gdyni, Krakowie, Lublinie, Olsztynie, Szczecinie, Wrocławiu i Zielonej Górze.
[6] Zwane dalej RZI.
[7] Zwane dalej WOG.
[8] Dla porównania, jeszcze w 2007 r. zasoby te wynosiły 1098 kompleksów wojskowych.
[9] Tj. obiektami budowlanymi niebędącymi budynkami.

Poza tym zdarzało się, że dana jednostka wojskowa nie posiadała kilku istotnych obiektów szkoleniowych lub były one w nienależytym stanie (np. nie posiadała strzelnicy szkolnej czołgów, kancelarii kryptograficznej, wieży spadochronowej, magazynu środków bojowych).

Potrzeby inwestycyjne i remontowe dotyczące zasobu nieruchomości, mimo poprawy w kolejnych latach objętych kontrolą, nie były w pełni zaspokajane. Największe dysproporcje dotyczyły inwestycji, gdzie potrzeby w 2014 r. prawie dwunastokrotnie przewyższały wysokość środków przeznaczonych na inwestycje, w 2015 r. dziewięciokrotnie, a w 2016 r. ponadsześciokrotnie. Wydatki poniesione na remonty i konserwacje nieruchomości w kompleksach wojskowych stanowiły ponad połowę zgłoszonych potrzeb. Skutkowało to ograniczaniem się do realizacji tylko najpilniejszych przedsięwzięć inwestycyjno-remontowych, co z kolei przyczyniało się do występowania przypadków niewykonywania przez kilka lat zaleceń wynikających z okresowych, obowiązkowych rocznych kontroli stanu technicznego budynków, jak również niezrealizowania potrzeb, koniecznych z punktu widzenia danej jednostki wojskowej, zgłaszanych przez poszczególnych dowódców.

Zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane[10], właściciel lub zarządca obowiązany jest do przeprowadzenia okresowych kontroli stanu technicznego obiektów budowlanych co najmniej raz w roku, a w wypadku budynków o powierzchni zabudowy przekraczającej 2000 m^2 oraz innych obiektów budowlanych o powierzchni dachu przekraczającej 1000 m^2 dwa razy w roku[11]. Takie przeglądy były przeprowadzane przez pracowników WOG posiadających stosowne uprawnienia bądź przez firmy zewnętrzne. Poza pojedynczymi przypadkami, były wykonywane rzetelnie. W wypadku zlecania przeglądów na zewnątrz, stwierdzono przykładowe nieprawidłowości: w jednym WOG przeprowadzono postępowania nieuwzględniając przepisów ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Pzp)[12], mimo że łączna wartość przeglądów, o których mowa w art. 62 Prawa budowlanego, wskazywała na konieczność ich stosowania; w jednym WOG nie naliczono i nie wyegzekwowano kar umownych w związku z nieterminowym wykonaniem przez wykonawcę jednego etapu umowy na okresową roczną kontrolę stanu technicznego elementów budynków, budowli i instalacji oraz urządzeń służących ochronie środowiska.

WOG prowadziły, zgodnie z art. 64 Prawa budowlanego, książki obiektów budowlanych, które generalnie zawierały dane określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego[13]. Stwierdzono jednak m.in. przypadki nieprowadzenia części z nich:

- na bieżąco, mimo takiego wymogu określonego w § 2. rozporządzenia;

[10] Dz.U. z 2016 r. poz. 290, ze zm., zwaną dalej: Prawo budowlane.
[11] Do 31 maja oraz do 30 listopada.
[12] Dz.U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm., zwaną dalej: Prawem zamówień publicznych.
[13] Dz.U. z 2003 r. nr 120 poz. 1133 i 1134.

Ustalenia kontroli NIK

• zgodnie ze wzorem określonym w załączniku do rozporządzenia;
• chronologicznie lub niedokonywania w nich odpowiednich wpisów.

Zgodnie z obowiązującym w resorcie obrony narodowej podziałem zadań i kompetencji pomiędzy WOG a RZI w zakresie obowiązków wynikających z przepisów art. 62, 63 i 64 Prawa budowlanego, podmiotem odpowiedzialnym za ich realizację jest WOG (administrator), co nie zwalnia z odpowiedzialności ustawowej RZI, które sprawują trwały zarząd nad nieruchomościami. NIK zwróciła uwagę, że przy obecnej strukturze w resorcie i obowiązującej podległości służbowej, a także liczbie obiektów budowlanych, takie uregulowanie nie zapewnia prawidłowej realizacji ustawowych obowiązków, co potwierdzają wykryte nieprawidłowości. Polegały one m.in. na: niewłaściwym utrzymaniu stanu technicznego obiektów budowlanych, niewłaściwym dokumentowaniu okresowych kontroli ich stanu technicznego, nieprowadzeniu książek obiektów budowlanych, nieprzeprowadzaniu obowiązkowych okresowych kontroli stanu technicznego obiektów budowlanych, a w jednym przypadku udokumentowaniu przeprowadzenia kontroli obiektu, który nie istniał.

Skontrolowane RZI prawidłowo wydatkowały środki finansowe na inwestycje i prawidłowo stosowały przepisy Prawa zamówień publicznych. Natomiast w WOG stwierdzono nieprawidłowości przy wydawaniu środków finansowych i stosowaniu przepisów Prawa zamówień publicznych na roboty budowlane. Stwierdzono m.in:
• dokonanie istotnej zmiany postanowień umowy, bez zachowania formy pisemnej, zwiększającej zakres robót oraz kwotę wypłaconego wykonawcy wynagrodzenia o 370,1 tys. zł, co było niezgodne z art. 139 ust. 2 Prawa zamówień publicznych;
• w dwóch zamówieniach dopuszczono do zmian zakresu wykonywanych robót określonych w umowach, bez dokonania stosownych zmian w tych umowach;
• w jednym postępowaniu, w wyniku którego udzielono zamówienia na kwotę 810,1 tys. zł, zamawiający wybrał, jako najkorzystniejszą ofertę, takiego wykonawcę, który nie wykazał spełnienia warunków udziału w postępowaniu dotyczących wiedzy i doświadczenia;
• udzielono zamówienia na remont pokrycia dachowego z wymianą instalacji odgromowej wykonawcy, który oferował montaż pokrycia dachowego układanego w sposób niezgodny z określonym w SIWZ, czym naruszono przepisy art. 7 ust. 3 w związku z art. 89 ust. 1 pkt 2 Prawa zamówień publicznych; wykonawca nie wykazał spełnienia warunków udziału w postępowaniu w zakresie wiedzy i doświadczenia, a zamawiający nie żądał wyjaśnień lub dokumentów, czym naruszył art. 26 ust. 3 i 4 Pzp; ponadto zamawiający nierzetelnie opisał przedmiot zamówienia, zaniżając powierzchnię dachu o 34%;
• w jednym przypadku dokonano nierzetelnego odbioru robót, w tym przyjęto okna niespełniające wymagań określonych w umowie, a także potwierdzono wykonanie robót wskazanych w dokumentacji powykonawczej;
• w jednym postępowaniu wyrażono zgodę na powierzenie przez wykonawcę realizacji całości zamówienia przez podwykonawcę, co było niezgodne z art. 36a ust. 1 w związku z art. 2 pkt 9b Pzp, stanowiącymi, że wykonawca może powierzyć podwykonawcy jedynie część zamówienia.

Skontrolowane RZI i WOG prawidłowo zabezpieczyły swoje interesy w zawieranych umowach na roboty budowlane, jednakże w WOG stwierdzono przypadki nierzetelnego egzekwowania tych zapisów. Przykładowo:

- w jednym WOG nie wystąpiono z roszczeniem do wykonawcy kosztorysu inwestorskiego/przedmiaru robót, pomimo że został sporządzony nierzetelnie, bowiem wartość robót nieuwzględnionych w kosztorysie wyniosła 370,1 tys. zł;
- w dwóch WOG w wyniku nieprawidłowego nadzoru nad realizowanymi robotami budowlanymi odebrano prace wykonane niezgodnie z zawartą umową, akceptując dokonane zmiany bez uprzedniego sporządzenia odpowiednich poprawek w umowie;
- w jednym WOG stwierdzono wypadki nierzetelnego dokumentowania robót budowlanych.

Kwestie związane z formalno-prawnymi wymogami przekazywania nieruchomości zostały uregulowane przede wszystkim w zarządzeniu nr 42 Ministra Obrony Narodowej z 16 sierpnia 2011 r. w sprawie sposobu zarządzania nieruchomościami przeznaczonymi na zakwaterowanie SZ oraz właściwości organów wojskowych i norm rozmieszczenia[14]. Obowiązywało ono od 4 października 2011 r. do 25 lipca 2016 r., następnie w zarządzeniu nr 22 Ministra Obrony Narodowej z 7 lipca 2016 r. w sprawie sposobu zarządzania nieruchomościami przeznaczonymi na zakwaterowanie oraz właściwości organów wojskowych i norm rozmieszczenia[15], obowiązującym od 26 lipca 2016 r.

Stosownie do zawartych w nich regulacji, szefowie wszystkich kontrolowanych RZI, jako sprawujący trwały zarząd nad określonymi zasobami nieruchomości, przekazywali je protokolarnie komendantom WOG w administrowanie. Ci z kolei przekazywali poszczególne nieruchomości dowódcom jednostek wojskowych, którzy protokolarnie przyjęli w użytkowanie kompleksy wojskowe, stosownie do wymogów określonych w zarządzeniach, a następnie rozkazami dziennymi wyznaczali osoby funkcyjne odpowiedzialne za ich właściwe użytkowanie. Administratorzy przekazywali dowódcom jednostek wojskowych nie tylko nieruchomości nadające się do użytkowania, ale również te, które zostały z niego wyłączone ze względu na zły stan techniczny lub były przewidziane do rozbiórki. NIK zwróciła uwagę, że takie obiekty powinny pozostać w dyspozycji administratora, który zleciłby jej dokonanie bądź postarał się o poprawienie ich stanu technicznego w taki sposób, aby przywrócić im przewidzianą funkcję użytkową. Dopiero wówczas mogły być przekazywane w użytkowanie dowódcom jednostek wojskowych.

Przy przekazywaniu przez WOG w użytkowanie nieruchomości dowódcom jednostek wojskowych, występowały liczne nieprawidłowości, przykładowo:

- stosowano niejednolitą praktykę ich przekazywania dowódcom jednostek wojskowych, ponieważ w niektórych wypadkach ujmowano wszystkie obiekty wymienione w danym rozkazie dowódcy garnizonu o przydziale w użytkowanie

[14] Dz.,Urz. MON z 2011 r.nr 17 poz. 236, ze zm.
[15] Dz.Urz. MON z 2016 r. poz. 122.

Ustalenia kontroli NIK

nieruchomości (w tym również te, które już wcześniej zostały przekazane), a w innych – tylko te niewymienione wcześniej w protokole i wynikające z nowego rozkazu dowódcy garnizonu;

• nierzetelnie sporządzano wspomniane protokoły, bowiem różnie określano w nich stan techniczny tego samego obiektu oraz przeznaczenie niektórych z nich, a w jednym przypadku przekazano obiekt, który nie istniał;

• w jednym ze skontrolowanych WOG ustalono, że dowódcy jednostki wojskowej protokołem przekazano w użytkowanie m.in. takie obiekty, których nie mógł on użytkować, ponieważ w ramach umowy użyczenia dysponowała już nimi Agencja Mienia Wojskowego.

Zgodnie z uregulowaniami określonymi w „Wytycznych w sprawie szczegółowych zasad planowania i przekazywania Agencji Mienia Wojskowego i Wojskowej Agencji Mieszkaniowej niektórych składników mienia Skarbu Państwa", które stanowiły załącznik do decyzji nr 32/14 Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej z 26 maja 2014 r., nieruchomości zbędne powinny być przekazywane w terminach określonych w odnośnych planach dla resortu obrony narodowej, po wydanej decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu, na podstawie umów użyczenia i sporządzonych protokołów zdawczo-odbiorczych.

Skontrolowane RZI posiadały stosowne plany przekazywania nieruchomości, sporządzone zgodnie z zasadami i warunkami określonymi w decyzji Ministra Obrony Narodowej nr 230 z 20 czerwca 2011 r. w sprawie gospodarowania niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa będącego we władaniu komórek organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej i jednostek podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych[16]. Jednakże w trzech spośród czterech kontrolowanych RZI stwierdzono wypadki przekazania nieruchomości w terminach późniejszych niż wynikało to z planów i jednocześnie nie wnioskowano o stosowną zmianę terminu. Takie działanie było niezgodne z obowiązującym do 30 września 2015 r. art. 18 ust. 3 ustawy z 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego[17] oraz art. 18 ust. 2 ustawy z 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej[18], a także obowiązującym od 1 października 2015 r. art. 46 ust. 1 ustawy z 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego[19].

Gospodarowanie mieniem ruchomym

Wyposażenie jednostek wojskowych w sprzęt jest istotne z punktu widzenia realizacji nałożonych na nie zadań a ilość i rodzaj tego sprzętu określa etat danej jednostki i tabela należności. Opracowanie tych dokumentów rzutuje na sprawność organizacyjną całego wojska, a popełnione błędy czy braki w wyposażeniu mogą mieć

[16] Dz.Urz. MON z 15.7.2011.
[17] Dz.U. z 2013 r. poz. 712, ze zm.
[18] Dz.U. z 2016 r.poz. 207.
[19] Dz.U. z 2016 r. poz. 614, ze zm.

katastrofalne skutki i spowodować na przykład niewydolność systemu dowodzenia i łączności czy systemów logistycznych. Kluczowe znaczenie dla działań jednostki ma również jakość i sprawność posiadanego przez nią sprzętu. Istotne więc, jak jednostki gospodarują posiadanym mieniem.

Kontrola wykazała, że stan wyposażenia większości jednostek wojskowych umożliwiał im realizację zadań, choć nie w pełni odpowiadał obowiązującym normatywom, tj. etatowi i tabeli należności. Stwierdzono wypadki niepełnego ukompletowania poszczególnych jednostek wojskowych w wybranych do kontroli służbach, jak również w pewnych grupach sprzętu określonych służb. Tylko dwie spośród skontrolowanych dwunastu jednostek wojskowych dysponowały pełnym ukompletowaniem przez cały okres objęty kontrolą. W służbie zdrowia i żywnościowej wypadło ono lepiej, niż w sprzęt w służbie czołgowo-samochodowej i w sprzęt zasadniczy. Ponadto, mimo że w zasobach jednej ze skontrolowanych służb pozostawały niektóre rodzaje wyposażenia umożliwiające pełne ukompletowanie wszystkich jednostek, to jednak w poszczególnych jednostkach objętych kontrolą wystąpiły braki w wyposażeniu tej służby. Oznaczało to, w ocenie NIK, że nierzetelnie analizowano stan posiadanego sprzętu, jak również niewłaściwie go rozdysponowano.

Ponadto NIK oceniła, że braki w wyposażeniu jednostek wojskowych w sprzęt utrudniały sprawne i efektywne wykonywanie przez nie zadań w czasie pokoju, negatywnie wpływały na utrzymywanie ich pełnej zdolności bojowej, a także powodowały ponadplanowe i nadmierne eksploatowanie posiadanego sprzętu. Przyczyną niepełnego ukompletowania jednostek wojskowych było również m.in. przydzielenie podmiotom realizującym zakupy niewystarczających środków, jak również znaczny wiek sprzętu i konieczność jego wycofywania z eksploatacji z uwagi na zły stan techniczny i przekroczenie docelowej normy eksploatacji, a w wypadku samochodów ciężarowo-osobowych wysokiej mobilności – przedłużająca się procedura ich zakupu.

Duża część sprzętu i wyposażenia przebadanych służb była przestarzała i także ze względu na wieloletnią eksploatację nie dawała pewności zachowania pełnej sprawności. Okres użytkowania sprzętu transportowego trzech wybranych do kontroli służb znacznie przekraczał 20 lat, a w skrajnych przypadkach sięgał 40 lat. Ponad 15 lat miało co najmniej 56% pojazdów w służbie czołgowo-samochodowej, co najmniej 51% pojazdów w służbie żywnościowej i co najmniej 36% pojazdów w służbie zdrowia. Niejednokrotnie użytkowany sprzęt osiągnął już zakładany przebieg lub wiek (tzw. resurs), a mimo to był nadal użytkowany po przeprowadzeniu stosownej procedury i uzyskaniu odpowiedniej zgody. Stwierdzono również wypadki jego dalszej eksploatacji bez odpowiedniej zgody, co było niedopuszczalne w świetle wewnętrznych regulacji obowiązujących w resorcie obrony narodowej. Działania podejmowane przez MON w latach 2014-2016 (I półrocze), zmierzające do zastąpienia starego sprzętu nowszym, były niewystarczające. NIK uznała to za mało efektywne i opieszałe. Izba zwróciła również uwagę na dużą różnorodność posiadanego przez wojsko sprzętu, co powodowało wiele problemów związanych z dostępem do części

Ustalenia kontroli NIK

zamiennych oraz koniecznością posiadania przez żołnierzy umiejętności jego naprawy.

Dowódcy skontrolowanych jednostek wojskowych byli zobowiązani do cotygodniowego lub comiesięcznego analizowania stanu technicznego wybranego do kontroli sprzętu wojskowego i informowania o poziomie jego sprawności. NIK oceniła, że sprawozdania te sporządzano rzetelnie[20]. Na niesprawność pojazdów i okres jej trwania miały wpływ: zaawansowany wiek sprzętu; brak części zamiennych bądź trudności w ich pozyskaniu; eksploatacja w trudnych warunkach terenowych i pogodowych podczas szkoleń; sposób przechowywania; brak decyzji gestora o zasadności naprawy (w skrajnych przypadkach brak takiej decyzji od co najmniej dwóch lat). Kontrola wykazała, że średnia sprawność sprzętu kształtowała się na poziomie 85%.

Ochrona mienia

Obiekty wojskowe, w zależności od kategorii, do której zostały zakwalifikowane, były ochraniane przez Specjalistyczne Uzbrojone Formacje Ochronne[21], Oddziały Wart Cywilnych[22] lub warty wojskowe. SUFO zapewniało bezpieczeństwo większości posterunków, bowiem 73% z nich było ochranianych właśnie przez tę formację, podczas gdy OWC zapewniały ochronę 26% posterunków, a warty wojskowe mniej niż 1% tych posterunków. Ustalono, że na jeden posterunek ochraniany przez OWC przypada 10 pracowników, podczas gdy w zaakceptowanej w lutym 2014 r. „Koncepcji racjonalizacji systemu ochrony jednostek wojskowych" (dalej: Koncepcja) przyjęto, że wystarczy sześciu takich pracowników. Stwierdzono w niej ponadto, że miesięczny koszt jednego posterunku chronionego poprzez OWC wynosił 26,4 tys. zł, a przez SUFO wahał się od 16,2 do 27,0 tys. zł (w zależności od rejonu Polski i zakontraktowanej stawki godzinowej). Ustalenia kontroli wykazały, że koszty ochrony sprawowanej przez SUFO rosły z roku na rok i w 2016 r. miesięcznie wynosiły około 30-36 tys. zł, co czyniło tę formację mniej opłacalną od OWC (przy zachowaniu obsady 6 osób na jeden posterunek – a więc przy zastosowaniu rozwiązań ujętych w „Koncepcji..") bądź porównywalną kosztowo z OWC (przy zachowaniu obsady 10 osób na jeden posterunek). Izba zwróciła uwagę, że działania mające na celu ograniczenie do niezbędnego minimum udziału SUFO w ochronie obiektów wojskowych, które ujęto w Koncepcji, nie były w pełni realizowane. Nie wykorzystano m.in. możliwości optymalizacji kosztów, które wynikały z przyjętego w tym dokumencie założenia o ochronie jednego posterunku przez sześciu pracowników OWC czy np. większego zastosowania środków technicznych, jak np.: alarmy, monitoring wizyjny itp.

Kontrola wykazała, że w trakcie realizacji umów o ochronie fizycznej kompleksów wojskowych, niejednokrotnie stwierdzano

[20] Spośród skontrolowanych jednostek wojskowych tylko jedna sporządziła takie sprawozdanie nierzetelnie, nie ujmując w nim niesprawności kilku pojazdów, co nie rzutowało znacząco na ocenę poziomu sprawności sprzętu.
[21] Zwane dalej: SUFO.
[22] Zwane dalej: OWC.

nieprawidłowości występujące po stronie firm ochroniarskich, polegające m.in. na: braku pracowników na posterunku; wykonywaniu zadań w stanie nietrzeźwości; braku reakcji grupy interwencyjnej na wezwanie; opóźnień w czasie przyjazdu grupy interwencyjnej; realizacji ochrony przez pracowników bez odpowiednich upoważnień dopuszczających do informacji niejawnych i odpowiednich zaświadczeń o przeszkoleniu z ochrony informacji niejawnych.

NIK negatywnie oceniła brak nadzoru Ministra nad działalnością SUFO; taki obowiązek wynikał z art. 44 ustawy z 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia[23]. Zakres tego nadzoru został określony w art. 43 ust. 1 ww. ustawy i winien obejmować zasady i sposób realizacji zadań ochrony osób i mienia, sposób użycia przez pracowników SUFO środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej oraz posiadanie przez tych pracowników niezbędnych kwalifikacji. W uzasadnieniu do przygotowanego przez resort obrony narodowej projektu zmiany ww. ustawy przedłożonej Sejmowi w kwietniu 2016 r. stwierdzono m.in.: „Doświadczenia zebrane w związku z funkcjonowaniem specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych na terenach resortu obrony narodowej pozwalają stwierdzić, że mimo ogromnego znaczenia zagadnień związanych z realizacją zadań przez te podmioty, nadzór nad ich działalnością ma charakter iluzoryczny. Praktycznie bowiem nadzoru w zakresie, w jakim przewidział to ustawodawca w art. 43 ustawy, w resorcie obrony narodowej nie wykonuje żaden podmiot".

Zgodnie z podziałem kompetencji i zadań obowiązującym w resorcie obrony narodowej, w wypadku realizowania ochrony jednostek wojskowych przez SUFO, za przeprowadzenie procedury przetargowej w celu wyłonienia wykonawcy takiej usługi, podmiotem odpowiedzialnym był WOG. W trakcie kontroli ustalono, że trzy z pięciu skontrolowanych WOG zastosowały niewłaściwy tryb wyłonienia wykonawców. W dwóch WOG postępowania takie prowadzone były w trybie przetargu nieograniczonego, który w tym wypadku był niedopuszczalny[24], a w jednym WOG w trybie zamówienia z wolnej ręki bez spełnienia stosownych przesłanek do jego zastosowania. Ponadto, w jednym z WOG w postępowaniu, w wyniku którego zawarto osiem umów, przyjęty sposób obliczenia ceny nie zapewnił wyboru najkorzystniejszej oferty w sposób gwarantujący uczciwą konkurencję, czym naruszono art. 7 ust. 1 w związku z art. 36 ust. 1 pkt 12 i art. 91 ust. 1 Prawa zamówień publicznych. Spowodowało to konieczność wprowadzenia do sześciu z ośmiu umów zmian wartości przedmiotu zamówienia. Takie działanie NIK uznała za nierzetelne i niegospodarne, bowiem nie zrealizowano zasady oszczędnego wydatkowania środków publicznych, ustalonej w art. 44

[23] Dz.U. z 2016 r. poz. 1432, ze zm., zwaną dalej: ustawą o ochronie osób i mienia.

[24] Wynikało to przede wszystkim z konieczności zachowania niejawnego charakteru znacznej części informacji niezbędnych do złożenia oferty. Ich udostępnienie wymagało zatem prekwalifikacji wykonawców, którzy mogli ofertę złożyć.

Ustalenia kontroli NIK

ust. 3 pkt 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[25].

W zawartych umowach na usługę ochrony fizycznej kompleksów wojskowych, WOG precyzyjnie określiły zadania i odpowiedzialność firm świadczących takie usługi, jak również prawidłowo i należycie zabezpieczyły interesy zamawiającego, m.in. w zakresie kontroli rzetelności wykonania umowy oraz zasady naliczania i stosowania kar umownych. Generalnie WOG sumiennie kontrolowały jakość i poprawność świadczonych usług ochrony fizycznej, jak również prawidłowo naliczały i skutecznie egzekwowały kary umowne, jednakże w jednym WOG stwierdzono następujące nieprawidłowości:

• W trakcie realizacji przedmiotu zamówienia o ochronie obiektów wojskowych dokonano zmian w dwóch umowach, niezgodnie z art. 144 ust. 1 Pzp. Do tych umów, zawartych w wyniku postępowania przeprowadzonego w trybie negocjacji bez ogłoszenia, wprowadzono aneksami zmiany zapisów, polegające na zwiększeniu wartości przedmiotu zamówienia w stosunku do złożonej oferty. W konsekwencji, wartość przedmiotu jednej umowy zwiększono o 4981,2 tys. zł, zaś drugiej o 768,8 tys. zł.

• Opieszale dochodzono zapłaty kary umownej w kwocie 8445,4 tys. zł i wypłaty gwarancji należytego wykonania umowy na kwotę 1407,5 tys. zł, w związku z dokonaniem przez WOG rozwiązania, z winy wykonawcy, jednej z umów o ochronie obiektów wojskowych. W sprawie tej zrezygnowano z niezwłocznego poinformowania Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa[26] o stanie faktycznym i prawnym, który uzasadniał wszczęcie w imieniu Skarbu Państwa postępowania sądowego.

• Stwierdzono przypadki dokonywania płatności za faktury, wystawione przez wykonawców umów o ochronie obiektów wojskowych, do których dołączono źle wypełnione lub niekompletne „protokoły wykonania usługi ochrony obiektów przez SUFO", tj. z których nie wynikało, czy rozliczane usługi są zgodne z umową, są zrealizowane w nadmiernej ilości oraz czy zostały zrealizowane w całości.

Kontrola wykazała również, że ogrodzenia kompleksów wojskowych objętych kontrolą jednostek wojskowych w przeważającej części (83% skontrolowanych jednostek) nie spełniały wymogów instrukcji nr 5 w sprawie ochrony obiektów wojskowych, zwłaszcza dotyczących ich wysokości.

Podsumowanie

NIK oceniła, że podmioty odpowiadające za nieruchomości, mienie ruchome (sprzęt) i wyposażenie jednostek wojskowych w większości wypadków gospodarowały tym zasobem w sposób zgodny z przepisami. Budynki i budowle były w większości (80%), utrzymywane w stanie technicznym pozwalającym na użytkowanie. Tylko dwie spośród dwunastu jednostek wojskowych dysponowały pełnym ukompletowaniem w sprzęt i wyposażenie w całym

[25] Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.
[26] Aktualnie Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej.

kontrolowanym okresie. Braki w tym zakresie utrudniały sprawne i efektywne wykonywanie zadań w czasie pokoju, negatywnie wpływały na utrzymywanie pełnej zdolności bojowej, a także powodowały ponadplanowe i nadmierne eksploatowanie posiadanych urządzeń. Duża część mienia ruchomego skontrolowanych wybranych służb poszczególnych jednostek była przestarzała i ze względu na wieloletnią eksploatację nie dawała pewności zachowania pełnej sprawności.

Wydatki na nieruchomości i wyposażenie realizowano w sposób celowy, w większości zgodnie z przepisami, zaś dostępność środków pozwalała tylko na przeprowadzenie najpilniejszych przedsięwzięć inwestycyjno-remontowych, niezbędnych do zapewnienia ciągłości wykonywania zadań przez skontrolowane jednostki i stosunkowo powolną wymianę wyposażenia. Zauważono jednak, że rokrocznie zmniejszała się różnica pomiędzy zgłaszanymi potrzebami dotyczącymi inwestycji i remontów, a kwotami przeznaczanymi na ich zaspokojenie.

Ochronę mienia wojskowego opierano w głównej mierze na najsłabszej, najmniej efektywnej i wcale nie najtańszej formie ochrony posterunków ochronnych, sprawowanej poprzez SUFO. Taki model ochrony jednostek wojskowych pozwalał z kolei żołnierzom na skoncentrowanie się na wykonywaniu zadań szkoleniowych. NIK zwróciła uwagę, że na niską skuteczność ochrony sprawowanej przez SUFO mógł mieć wpływ brak nadzoru Ministra Obrony Narodowej, mimo ciążącego na nim obowiązku wynikającego z art. 44 ustawy o ochronie osób i mienia.

NIK w swoim raporcie zauważyła, że nakłady na obronność w dziedzinach objętych kontrolą wzrastały w całym kontrolowanym okresie, co wpływało na wzrost zaspokojenia oczekiwań armii. Jednak łatwiejszy dostęp do środków finansowych nie powinien, w ocenie NIK, skłaniać do zaniechania dalszych działań na rzecz zapewnienia optymalnego wykorzystania zasobów będących w dyspozycji podmiotów resortu obrony narodowej.

MIECZYSŁAW HANDZEL
Delegatura NIK w Katowicach

Słowa kluczowe: mienie ruchome i nieruchome, jednostki wojskowe, wyposażenie wojska, niski wskaźnik rozwinięcia, ochrona mienia

Key words: movable and immovable property, army units, military equipment, low development indicator, protection of property

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

Wizy pracownicze

Polskie przepisy dotyczące zatrudniania pracowników z niektórych krajów zza wschodniej granicy należą do jednych z najbardziej liberalnych w Europie. Dlatego Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła, czy nie są one nadużywane i czy nie dochodzi do wyłudzania wiz pod pretekstem zatrudnienia cudzoziemców na terenie RP. Kontrolę, która objęła lata 2014–2016, przeprowadzono w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, 5 konsulatach RP i sześciu placówkach Straży Granicznej.

Strzelnice szkolne

Sprawdzono poziom bezpieczeństwa na zajęciach z nauki strzelania odbywających się na szkolnych strzelnicach. Cele szczegółowe obejmowały ocenę: spełnienia wymogów prawa związanych z dopuszczeniem ich do użytkowania; stopnia spełniania norm bezpieczeństwa dla tego typu obiektów podczas zajęć ze strzelectwa sportowego; nadzoru nad przebiegiem zajęć; prawidłowości nadzoru pedagogicznego dotyczącego stanu i warunków działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej nad zajęciami dodatkowymi ze strzelectwa sportowego. Kontrolą objęto szkoły posiadające strzelnice w rozumieniu przepisów ustawy o broni i amunicji oraz posiadające sale dydaktyczne do strzelectwa sportowego (strzelnice szkolne) – niebędące strzelnicami w rozumieniu tych przepisów, a także Kuratorium Oświaty w Rzeszowie. Badanie dotyczyło okresu od 1 września 2014 r. do 31 stycznia 2017 r.

Energetyka jądrowa

Sprawdzono, czy działania rządu zmierzające do rozwoju i wdrażania energetyki jądrowej, określone w Programie polskiej energetyki jądrowej (PPEJ), były prowadzone zgodnie z założeniami, w sposób skuteczny i efektywny. Oceniono ponadto stan zaawansowania i sposób realizacji przez organy administracji i inwestora zadań, które miały być wykonane do końca 2016 r., w ramach pierwszego etapu PPEJ. Próbowano także odpowiedzieć na pytania: czy kontynuacja PPEJ nie jest zagrożona; czy Państwowa Agencja Atomistyki jest przygotowana do pełnienia funkcji dozoru jądrowego w Polsce; czy i w jakim stopniu zostały zrealizowane wnioski pokontrolne NIK. Badanie przeprowadzono w Ministerstwie Energii, Państwowej Agencji Atomistyki, Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, PGE Polskiej Grupie Energetycznej SA, PGE EJ1 sp. z o.o. Badanie objęło lata 2014–2017.

Leczenie nowotworów

NIK przeprowadziła szereg kontroli oceniających realizację wybranych zadań związanych ze zwalczaniem nowotworów. Wspólnym elementem tych badań była ocena zabezpieczenia potrzeb zdrowotnych obywateli przez funkcjonujący w Polsce system zapobiegania zachorowaniom na nowotwory oraz ich leczenia. Analizie poddano również stan i efekty realizacji wieloletnich narodowych programów zwalczania chorób nowotworowych, jak też ustalenia 32 innych kontroli Izby.

Proces legislacyjny

Zbadano, czy dokonywana w ramach rządowego procesu legislacyjnego ocena społeczno-gospodarczych regulacji prawnych (ocena wpływu) dostarczała wiarygodnych informacji na temat skutków (kosztów i korzyści) przyjmowanych regulacji prawnych. Kontrolę, która objęła lata 2015–2016, przeprowadzono

w Ministerstwie Finansów, Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwie Rozwoju, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Więcej na temat wyników kontroli na s.60-73.

Służbowe samochody Policji

NIK zbadała, czy obowiązujące regulacje oraz praktyka użytkowania samochodów służbowych zapewniają prawidłową realizację zadań Policji. Kontrolę, która dotyczyła lat 2015–2016, przeprowadzono w Komendzie Głównej Policji, trzech komendach wojewódzkich, ośmiu powiatowych/miejskich. Ponadto w trakcie kontroli doraźnej, poprzedzającej planową, sprawdzono jedną komendę wojewódzką i jedną powiatową. Anonimowym badaniem ankietowym objęto również funkcjonariuszy ze wszystkich sprawdzanych komend.

Program STRATEGMED

NIK oceniła realizację strategicznego programu badań naukowych „Profilaktyka i leczenie chorób cywilizacyjnych" STRATEGMED. Sprawdzono, czy został odpowiednio zaprogramowany, czy dofinansowywane w jego ramach przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju projekty zostały właściwie wybrane i realizowane oraz czy program ten był odpowiednio monitorowany. Kontrolę przeprowadzono w Narodowym Centrum Badań i Rozwoju oraz pięciu jednostkach naukowych, które otrzymały dofinasowanie w ramach tego programu. 24 podmioty – szkoły wyższe, instytuty badawcze, instytuty naukowe PAN, firmy komercyjne – które także skorzystały ze wsparcia tego programu, objęto badaniem kwestionariuszowym.

Programy naprawcze JST

Sejmowa Komisja Finansów Publicznych, zaniepokojona coraz większą liczbą jednostek samorządu terytorialnego (JST) obejmowanych programami naprawczymi, poprosiła NIK o zajęcie się tą kwestią. Tylko w latach 2012–2017 liczba samorządów korzystających z programów naprawczych wzrosła z 10 do 60. Izba sprawdziła czy: przygotowano je rzetelnie; zaplanowane działania zostały wdrożone w sposób racjonalny; JST efektywnie wykorzystały pomoc finansową; proces udzielania wsparcia samorządom przez Ministra Finansów był zgodny z obowiązującymi procedurami; Minister po udzieleniu pożyczek na finansowanie programu naprawczego badał efekty udzielonego wsparcia oraz czy monitorował wykorzystanie tych środków. Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Finansów oraz 14 jednostkach samorządu terytorialnego z ośmiu województw. Badany okres obejmował lata 2012–2016.

Bezpieczeństwo przewozów kolejowych

Sprawdzono czy zarządcy infrastruktury, przewoźnicy kolejowi oraz straż ochrony kolei (SOK) w odpowiednim stopniu zapewniali bezpieczeństwo przewozów kolejowych. Badaniem kontrolnym objęto wspomniane organy oraz Urząd Transportu Kolejowego, a kwestionariuszowym – Policję oraz Państwową Komisję Badania Wypadków Kolejowych. Czynności dotyczyły okresu 2016–2017 (I półrocze).

Leczenie cukrzycy

Według danych Narodowego Funduszu Zdrowia, na koniec 2016 r. liczba chorych na cukrzycę typu 2 wynosiła 1 mln 657, tys. osób (wzrost o 1,14% w stosunku do 2015 r.). Jednak dane te są najprawdopodobniej zaniżone, gdyż wiele osób cierpiących na tę chorobę pozostaje niezdiagnozowanych.

Celem kontroli NIK, obejmującej lata 2015–2017 (I półrocze), była ocena działań mających na celu wczesne wykrycie osób zagrożonych i chorych na cukrzycę typu 2 oraz wdrażanie skutecznych metod jej leczenia. Badanie przeprowadzono w Ministerstwie Zdrowia, Centrali Narodowego Funduszu Zdrowia, 17 placówkach zajmujących się Ambulatoryjną Opieką Zdrowotną i 7 oferujących leczenie szpitalne.

Aktywizacja zawodowa niepełnosprawnych

Oceniono, jak samorządy i powiatowe urzędy pracy wywiązują się z zadań dotyczących aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Skontrolowano starostwa powiatowe w: Łodzi, Opocznie, Radomsku, Tomaszowie Mazowieckim, a także Powiatowe Urzędy Pracy w: Łodzi Wschód, Opocznie, Radomsku, Tomaszowie Mazowieckim. Czynności dotyczyły lat 2013–2016 (I półrocze).

Rezerwat „Karpaty Wschodnie"

Międzynarodowy Rezerwat Biosfery „Karpaty Wschodnie", uznany przez UNESCO w 1998 r., był pierwszym trójstronnym rezerwatem biosfery na świecie. Znajduje się na terenie trzech państw: Polski, Słowacji i Ukrainy. Rezerwaty biosfery winny spełniać kryteria i funkcje zawarte w Ramowym Statucie Światowej Sieci Rezerwatów Biosfery. Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła, czy działania podejmowane na tym obszarze zapewniały realizację celów, takich jak: ochrona bioróżnorodności; prowadzenie badań, monitoringu, szkoleń, turystyki i edukacji ekologicznej; zapewnienia zrównoważonych form rozwoju gospodarczego i dziedzictwa kulturowego; realizacji współpracy międzynarodowej. Kontrolę przeprowadzono w Bieszczadzkim Parku Narodowym i Zespole Karpackich Parków Krajobrazowych. Objęła ona lata 2012–2016.

Antybiotyki w hodowli zwierząt

Analizie poddano nadzór służb nad stosowaniem środków przeciwbakteryjnych, w tym antybiotyków, w hodowli zwierząt. Cele szczegółowe kontroli obejmowały także ocenę współpracy pomiędzy właściwymi inspekcjami a innymi organami/podmiotami. Badanie, które dotyczyło lat 2015–2016, przeprowadzono w Wojewódzkim Inspektoracie Weterynarii w Zielonej Górze, Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Gorzowie Wielkopolskim, ośmiu Powiatowych Inspektoratach Weterynarii z województwa lubuskiego.

Spółki hodowli roślin

Hodowla twórcza roślin w Polsce jest prowadzona głównie w ośmiu spółkach hodowli roślin, których prawa z udziałów wykonywała Agencja Nieruchomości Rolnych, a od 1 września 2017 r. czyni to Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa. Kontrolerzy Izby sprawdzili, czy spółki te skutecznie realizowały zadania polegające na ulepszaniu nasiennictwa i metod hodowli. Ocenie poddano także nadzór Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych nad tymi podmiotami. Badanie przeprowadzono w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Agencji Nieruchomości Rolnych, sześciu spółkach hodowli roślin i w dwóch spółkach objętych kontrolą rozpoznawczą. Badany okres dotyczył lat 2014–2016.

(red.)

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

Państwo i społeczeństwo

Nowe definicje pilnie potrzebne

Odory jako prawny problem gospodarki odpadami

Z odorami – nieprzyjemnymi zapachami, powstającymi jako skutek uboczny pracy wielu zakładów przemysłowych, w tym zagospodarowujących odpady, prawdopodobnie zetknęła się większość Polaków. Dotychczas jednak nie zostały uchwalone przepisy służące ochronie przed oddziaływaniami odorów oraz regulujące podstawy i zakres odpowiedzialności ich emitenta. Są potrzebne również dlatego, że wciąż nie maleje – mimo wprowadzania kolejnych regulacji prawnych oraz wzrastającej świadomości społecznej – ilość odpadów, których przetworzenie jest niezbędne. Wiąże się z tym konieczność istnienia przetwarzających je firm, działalność których może, między innymi ze względu na odory, prowadzić do konfliktów społecznych.

MICHAŁ ŁYSZKOWSKI

Celem artykułu jest przede wszystkim analiza obowiązujących regulacji dotyczących uciążliwości zapachowych na przykładzie gospodarki odpadami, praktyka orzecznicza sądów administracyjnych oraz przedstawienie związanych z tym zagadnieniem aspektów konstytucyjnych.

Stan prawny

Prowadzenie gospodarki odpadami jest regulowane przede wszystkim przez ustawę o odpadach[1] oraz prawo ochrony środowiska[2]. Pierwsza z nich m.in. definiuje co jest odpadem[3], określa hierarchię sposobów postępowania z odpadami oraz odpowiedzialność za niewypełnienie jej postanowień. Druga – określa ramy prawne, organizacyjne i techniczne dla podmiotów korzystających ze środowiska, a więc również dla zakładów zagospodarowujących odpady.

Priorytetem gospodarki odpadami (art. 1 u.o.) jest zmniejszenie ich negatywnego wpływu na środowisko oraz ochrona życia i zdrowia ludzi[4]. Osiąganie tych celów powinno następować dzięki zapobieganiu powstawaniu odpadów oraz efektywnemu ich wykorzystaniu (art. 17 u.o.). Jako najmniej korzystny w hierarchii sposobów postępowania z odpadami ustawodawca wskazał unieszkodliwianie[5], które jednak jest najbardziej popularnym procesem ich zagospodarowania. Podstawowym sposobem unieszkodliwiania odpadów jest przetwarzanie w odpowiednich instalacjach lub urządzeniach (art. 29 ust. 1 u.o.), których eksploatacja może prowadzić – i zazwyczaj prowadzi – do emisji[6]. Część emisji, która jest szkodliwa dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, to zanieczyszczenie (art. 3 pkt 49 p.o.ś.) Ponieważ na obecnym poziomie rozwoju technologicznego oraz możliwości finansowych, nie da się wykluczyć emisji, ustawodawca postanowił określić dopuszczalne jej granice. Do

---

1 Ustawa z 14.12.2012 o odpadach (Dz. U. z 2016 r. poz. 1987, ze zm.; dalej: ustawa o odpadach lub u.o.).

2 Ustawa z 27.4.2001 – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.; dalej: prawo ochrony środowiska lub p.o.ś.).

3 Definicja legalna odpadu stanowi, że jest nim „każda substancja lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany" (art. 3 ust. 1 pkt 6 u.o.). Bardziej właściwe byłoby użycie terminu „odpadek", czyli „zbędny kawałek, resztka pozostająca po wykorzystaniu czegoś, odrzucona przy produkcji itp., czasem służąca do dalszej produkcji" – zob. S. Dubisz (red.): *Uniwersalny Słownik Języka Polskiego*, Warszawa 2003, t. II, s. 1158.

4 Pojęcia „zapewnienia ochrony życia i zdrowia" (zob. art. 1, art. 2 pkt 6, art. 10 pkt 4, art. 16, art. 21 ust. 2 i ust. 3 pkt 1, art. 24 ust. 1 i 7, art. 25 ust. 1 i 7, art. 30 ust. 4, art. 35 ust. 1 pkt 4 lit. b, art. 87 ust. 2, art. 91 ust. 1, art. 96 ust. 4, art. 105 ust. 1, art. 124 ust. 2 i ust. 6 pkt 2, art. 127 ust. 3, art. 141 ust. 1 i 2 u.o. i nazwa rozdziału 1 działu II ustawy „Ochrona życia i zdrowia ludzi oraz środowiska") oraz „zapewnienia ochrony życia lub zdrowia" (zob. art. 3 ust. 1 pkt 9, art. 7 ust. 2 pkt 2, art. 11 ust. 6, art. 30 ust. 1 i 3, art. 32 ust. 1, art. 33 ust. 3, art. 42 ust. 2 pkt 13 i ust. 3, art. 43 ust. 1 pkt 6, art. 46 ust. 1 pkt 1, 98 ust. 3, art. 101 ust. 5 pkt 2, art. 138, art. 139 ust. 4, art. 140 ust. 8, art. 160 ust. 1, art. 161 ust. 4 i 6, art. 176 u.o.) ustawodawca traktuje zamiennie, co jest błędem legislacyjnym. Nadto ustawa o odpadach nie definiuje zagrożenia życia lub zdrowia ludzi. Nie robi tego również p.o.ś. (zob. K. Gruszecki: *Uwaga 6 do art. 364*, [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Lex 2016). Należy też zauważyć, że art. 183 ustawy z 6.6.1997 – Kodeks karny (Dz.U. z 2016 r. poz. 1137, ze zm.; dalej: k.k.) stanowi o „życiu lub zdrowiu".

5 Przez unieszkodliwianie rozumie się „proces niebędący odzyskiem, nawet jeżeli wtórnym skutkiem takiego procesu jest odzysk substancji lub energii" (art. 3 pkt 30 u.o.). Definiując z kolei odzysk należy uwzględnić art. 18 ust. 3 u.o., który stwierdza, że „Odzysk (…) polega w pierwszej kolejności na przygotowaniu odpadów przez ich posiadacza do ponownego użycia lub poddaniu recyklingowi, a jeżeli nie jest to możliwe z przyczyn technologicznych lub nie jest uzasadnione z przyczyn ekologicznych lub ekonomicznych – poddaniu innym procesom odzysku".

6 Ustawa o odpadach nie definiuje tego pojęcia, należy więc posiłkować się definicją zawartą w art. 3 pkt 6 p.o.ś., która stanowi, że emisją są „wprowadzane bezpośrednio lub pośrednio, w wyniku działalności człowieka, do powietrza, wody, gleby lub ziemi: a) substancje, b) energie, takie jak ciepło, hałas, wibracje lub pola elektromagnetyczne".

systemu prawnego wprowadzono więc pojęcia: granicznych wielkości emisyjnych (art. 3 pkt 4a p.o.ś.), standardów emisyjnych (art. 3 pkt 33 p.o.ś.) oraz standardów jakości środowiska (art. 3 pkt 34 p.o.ś.), które są ustalane dla poszczególnych typów emisji pochodzących z instalacji albo urządzeń stanowi podstawowy prawny instrument zapewnienia realizacji zasad prewencji[7] i przezorności[8] przy ocenie eksploatacji instalacji (działalności podmiotu korzystającego ze środowiska). Podstawowe zasady ochrony zasobów środowiska zostały określone w art. 82 p.o.ś. oraz w – będących ich rozwinięciem w zakresie ochrony powietrza – postanowieniach tytułu II działu II tej ustawy[9]. Emitenci zobowiązani są do spełnienia określonych przez prawo standardów emisyjnych, aby ich działalność nie powodowała pogorszenia stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagrożenia życia lub zdrowia ludzi[10].

Realizacji systemu kontroli emisji do atmosfery służyć ma regulacja zapisana w art. 222 p.o.ś. Ustawodawca zawarł tam upoważnienia do wydania dwóch rozporządzeń: w pierwszym z nich (na podstawie art. 222 ust. 2 p.o.ś.) miały zostać określone wartości odniesienia dla niektórych substancji w powietrzu i wydano je właściwie od razu[11]. Drugie, mające ustalić wartości graniczne uciążliwości zapachowych, których przekroczenie stanowi zagrożenie dla zdrowia (na podstawie art. 222 ust. 5), do tej pory nie zostało przyjęte[12]. Zapewne jednym z powodów jest fakultatywność[13] upoważnienia ustawowego do wydania

[7] Zasada prewencji – zapobiegania negatywnemu oddziaływaniu na środowisko (art. 6 ust. 1 p.o.ś.) – jest realizowana w szczególności w postępowaniach w sprawach wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (zob. art. 71 ustawy z 3.10.2008 o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz.U. z 2017 r. poz. 1405; dalej: ustawa środowiskowa), których celem jest ocena ewentualnych następstw dla środowiska wynikających z realizacji konkretnego przedsięwzięcia. Decyzja taka jest konieczna m.in. przy wydawaniu zezwoleń na zbieranie odpadów i ich przetwarzanie na podstawie ustawy o odpadach (art. 72 ust. 1 pkt 21 ustawy środowiskowej).

[8] Zasada przezorności – podejmowania wszelkich możliwych środków zapobiegawczych w razie podejmowania działalności o nie w pełni rozpoznanym negatywnym oddziaływaniu na środowisko (art. 6 ust. 2 p.o.ś.) – opiera się na założeniu, że skutki ingerencji w środowisko oraz alokacji zanieczyszczeń nie dadzą się nigdy dokładnie przewidzieć i opisać (a tym samym udowodnić). Skutki te – w postaci pogorszenia stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagrożenia życia lub zdrowia ludzi – mogą stanowić nieunikniony efekt działalności prowadzonej przez podmiot korzystający ze środowiska, zatem obowiązek podejmowania pewnych czynności zapobiegawczych istnieje, zanim jeszcze powstanie negatywne oddziaływanie na środowisko.

[9] Zob. art. 85-96a p.o.ś.

[10] Zob. art. 141 p.o.ś.

[11] Pierwotnie delegację ustawową wypełniało rozporządzenie Ministra Środowiska z 5.12.2002 w sprawie wartości odniesienia dla niektórych substancji w powietrzu (Dz.U. z 2003 r. nr 1 poz. 12). Obecnie jest to rozporządzenie Ministra Środowiska z 26.1.2010 w sprawie wartości odniesienia dla niektórych substancji w powietrzu (Dz.U. nr 16 poz. 87).

[12] Obowiązek jego wydania pierwotnie wynikał z art. 86 ust. 3 p.o.ś. Przepis ten został uchylony przez art. 1 pkt 39 lit. b) ustawy z 18.5.2005 o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 113 poz. 954). Ta sama ustawa nowelizująca wprowadziła obecnie obowiązujący art. 222 ust. 5 p.o.ś.

[13] „Minister właściwy do spraw środowiska, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia, może określić, w drodze rozporządzenia, wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu i metody oceny zapachowej jakości powietrza".

tego rozporządzenia, mimo istnienia potrzeby ustalenia standardów w tym zakresie. Jednak samo wprowadzenie tej delegacji ustawowej (wraz z ustępami 6 i 7 tego artykułu, które zakres postulowanego rozporządzenia częściowo doprecyzowują) prowadzi do wniosku, że ustawodawca już w chwili uchwalenia prawa ochrony środowiska widział potrzebę normatywnego uregulowania oceny zapachowej jakości powietrza oraz miał świadomość, że odory są mierzalne[14].

Rozporządzenie wydane na podstawie art. 222 ust. 2 p.o.ś. pozwala zweryfikować ilość (stężenie) w powietrzu określonych w nim gazów i pyłów. Niewydanie drugiego z rozporządzeń (na podstawie art. 222 ust. 5 p.o.ś.) powoduje, że nie ma definicji odorów oraz brak jest wartości odniesienia do ich badania[15].

Określenia, czym jest odór[16] lub „uciążliwość przez zapach" nie wprowadzono ani w prawie ochrony środowiska, ani w ustawie o odpadach[17]. Podkreślić należy, że ustalenie standardów emisyjnych wymaga najpierw ustalenia, czym jest odór i jakie są dopuszczalne jego granice[18].

Zdefiniowanie, czym jest odór, jaki jest standard emisyjny, ma doniosłe znaczenie dla prowadzenia gospodarki odpadami, ponieważ zjawisko „uciążliwości przez zapach" w założeniu powinno być eliminowane zarówno na etapie wydawania pozwolenia zintegrowanego, jak i w trakcie prowadzenia działalności.

Wydawałoby się zatem, że brak regulacji oznacza możliwość niekontrolowanej emisji odorów, co jednak w praktyce działania organów administracji, w szczególności Inspekcji Ochrony Środowiska[19] wygląda inaczej.

Stanowisko sądów administracyjnych

Z problemami wynikającymi z braku prawnej definicji odorów oraz standardów ich emisji próbują radzić sobie sądy administracyjne.

---

[14] Problem nie jest obcy prawodawcy, o czym świadczy opracowanie przez Departament Ochrony Powietrza i Klimatu Ministerstwa Środowiska projektu Kodeksu przeciwdziałania uciążliwości zapachowej (dalej: kodeks odorowy; <https://www.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/mos/srodowisko/Kodeks_przeciwdzialania_uciazliwosci_zapachowej.pdf>, dostęp 15.11.2017).

[15] Badaniem uciążliwości odorowej zajmuje się olfaktometria. Oceny uciążliwości zapachowej pod względem technicznym pomaga dokonać norma EN 13725:2007 *Jakość powietrza — oznaczanie stężenia zapachowego metodą olfaktometrii dynamicznej*.

[16] Przychylam się do argumentacji K. Nowackiego (wyrażonej w opinii Rady Legislacyjnej z 8.10.2007 nr RL-0303-112/07 dotyczącej projektu ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej), że najbardziej jednoznaczną nazwą jest „odór" i – odpowiednio – „uciążliwość odorowa". W tekście zamiennie również używam określeń „uciążliwość zapachowa" oraz „złowonność".

[17] Tym pojęciem operuje art. 16 pkt 2 u.o.

[18] Por. M. Górski: *Uwagi do art. 144* [w:] M. Bar: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 467-468. Przywołać tu należy również pogląd wyrażony w wyroku NSA z 8.7.2015, sygn. akt II OSK 2867/13, że „Również sąd administracyjny nie jest władny do przyjęcia, że brak ustawowych standardów emisyjnych (…) oraz brak ustawowej ochrony (…) przed zanieczyszczeniem (…) stanowi wystarczającą podstawę prawną do przyjęcia, iż organ administracji naruszył prawo". Choć został on wypowiedziany w związku z ochroną przed hałasem z elektrowni wiatrowych, jest on uzasadniony również w wypadku innych zanieczyszczeń.

[19] Ustawa z 20.7.1991 o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. z 2016 r. poz. 1688, ze zm.) dalej: i.o.ś.

Dostrzegają one w orzecznictwie, że uciążliwość odorowa prowadzi do powstania konfliktów społecznych[20], zwracając przede wszystkim uwagę na spełnienie wymogów w postępowaniu inwestycyjnym, w szczególności na wypełnienie obowiązków przez inwestorów obiektów potencjalnie uciążliwych zapachowo oraz przez organy administracji wydające pozwolenia na przedsięwzięcia, które mogą w taki sposób oddziaływać. Sądy przyjmują, że przy ocenie oddziaływania na środowisko zarówno inwestor, jak i organy administracji, powinny kierować się zasadą przezorności i wszelkie prawdopodobieństwo wystąpienia negatywnych skutków traktować tak jak pewność ich wystąpienia. Przewidywany przez prawo raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko powinien więc zawierać stosowne analizy dotyczące eliminacji uciążliwości zapachowych. Sądy przyjmują zatem, że mimo braku norm odorowych rolą organu administracji jest wypowiedzenie się na temat skali uciążliwości zapachowej planowanej inwestycji, wpływu na zdrowie i życie ludzi, a także możliwości jej zminimalizowania. Na organie spoczywa obowiązek weryfikacji i oceny przedstawionego przez inwestora raportu dotyczącego oddziaływania higienicznego i zdrowotnego na środowisko. Sporządzenie go przez inwestora nie zwalnia organu uzgadniającego od poczynienia własnych ustaleń zmierzających do weryfikacji przedstawionych danych[21]. Ich podstawą powinna być ocena skali zjawiska oraz możliwego zakresu środków służących ograniczeniu uciążliwości[22].

Sądy administracyjne przyjmują, że szczególnie istotne jest ustalenie właściwego kręgu podmiotów uprawnionych do udziału w postępowaniu inwestycyjnym. Chociaż oddziaływanie planowanego przedsięwzięcia oceniane jest przez pryzmat norm prawa administracyjnego i ogranicza się do terenu planowanej inwestycji, nie musi to oznaczać, że nie będzie ona – na gruncie prawa cywilnego – źródłem immisji sąsiedzkich, co uzasadnia posiadanie przez jej sąsiadów interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a.[23] Zaznaczyć należy, że od 1 stycznia 2018 r. zaczął obowiązywać art. 74 ust. 3a ustawy środowiskowej[24], który wprowadził odrębne unormowanie pojęcia „strony postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach", a tym samym

[20] Zob. np. wyroki z: 12.11.2008, sygn. akt II SA/Bk 154/08, 14.5.2009, sygn. akt III SA/Lu 72/09. Ze względu na brak normatywnego uregulowania uciążliwości odorowych prezentowane jest również stanowisko, że jeśli ilość wskazanych w przepisach substancji w powietrzu, które generować mogą przykry zapach mieści się w granicach prawa (tj. rozporządzenia Ministra Środowiska z 26.1.2010 w sprawie wartości odniesienia dla niektórych substancji w powietrzu; Dz.U. nr 16 poz. 87) to – mimo uciążliwości zapachowych – nie ma w tym zakresie podstaw do kwestionowania możliwości funkcjonowania danej inwestycji (zob. np. wyroki z: 6.3.2014, sygn. akt VIII SA/Wa 911/13 oraz 4.10.2017, sygn. akt II SA/Łd 551/17).

[21] Zob. wyrok z 13.4.2007, sygn. akt IV SA/Wa 2206/06.

[22] Zob. wyroki z: 18.9.2012, sygn. akt II OSK 1459/12, 14.11.2012, sygn. akt II OSK 1238/11, 30.5.2011, sygn. akt II SA/Bd 218/11 i 16.9.2014, sygn. akt II SA/Bk 316/14.

[23] Np. wyrok z 15.5.2013, sygn. akt II OSK 108/12.

[24] Dodany przez art. 509 pkt 8 lit. c ustawy z 20.7.2017 – Prawo wodne (Dz.U. 2017 poz. 1566, ze zm.).

wyłączył stosowanie art. 28 k.p.a.[25] Zmiana ta z pewnością wpłynie na orzecznictwo sądów administracyjnych w ramach problematyki objętej artykułem.

Orzecznictwo sądów administracyjnych stale ewoluuje w kierunku zapewniającym coraz pełniejszą ochronę zdrowia ludzkiego przed uciążliwymi zapachami[26]. Sądy wskazują, że bezzasadne jest zawężanie terminu „zdrowie" wyłącznie do zdrowia fizycznego – a więc dla spełnienia wskazanej w art. 364 p.o.ś.[27] przesłanki „zagrożenia życia lub zdrowia" nie jest konieczne wykazanie na nim uszczerbku.

Takie stanowisko pokrywa się z wnioskami przyjętymi w ramach wciąż niedokończonych[28] prac legislacyjnych, w toku których zauważono, że „odory mogą mieć negatywny wpływ na zdrowie człowieka [co wynika – M. Ł.] przede wszystkim z destruktywnego oddziaływania na psychikę człowieka. Długotrwałe narażenie na uciążliwość zapachową może wywołać depresję, znużenie, problemy oddechowe, bóle głowy, nudności, podrażnienie oczu i gardła"[29].

Ograniczenie bądź zakaz prowadzenia działalności mogącej spowodować pogorszenie stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagrożenie życia lub zdrowia ludzi na podstawie zasady przezorności możliwe jest „także w sytuacji, gdy (…) brak pełnych danych technicznych dotyczących instalacji (..), a także ze względu na brak norm prawnych dotyczących oddziaływań odorowych"[30].

---

[25] Art. 74 ust. 3a ustawy środowiskowej stanowi, że: „Stroną postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wnioskodawca oraz podmiot, któremu przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości znajdującej się w obszarze, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie. Przez obszar ten rozumie się: 1) działki przylegające bezpośrednio do działek, na których ma być realizowane przedsięwzięcie; 2) działki, na których w wyniku realizacji lub funkcjonowania przedsięwzięcia zostałyby przekroczone standardy jakości środowiska; 3) działki znajdujące się w zasięgu znaczącego oddziaływania przedsięwzięcia, które może wprowadzić ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości, zgodnie z jej aktualnym przeznaczeniem".

[26] Wyroki z: 30.6.2016, sygn. akt II SA/Kr 407/16, 24.1.2017, sygn. akt IV SA/Wa 2181/16 i 19.4.2017, sygn. akt IV SA/Wa 312/17 (wszystkie wymienione wyroki nie są prawomocne).

[27] Art. 364 p.o.ś. stanowi: „Jeżeli działalność prowadzona przez podmiot korzystający ze środowiska albo osobę fizyczną powoduje pogorszenie stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagraża życiu lub zdrowiu ludzi, wojewódzki inspektor ochrony środowiska wyda decyzję o wstrzymaniu tej działalności w zakresie, w jakim jest to niezbędne dla zapobieżenia pogarszaniu stanu środowiska".

[28] I nie wiadomo, kiedy zostaną ukończone. Można przypuszczać, że dopiero przyjęcie na poziomie europejskim tzw. konkluzji BAT dotyczącej uciążliwości odorowych pozwoli na przynajmniej częściowe rozwiązanie problemu. Niezależnie od powyższego, w 2016 r. Ministerstwo Ochrony Środowiska udzieliło zamówienia publicznego, którego celem było przygotowanie opracowania „Lista substancji i związków chemicznych, które są przyczyną uciążliwości zapachowej" (zob. <https://bip.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/bip/zamowienia_publiczne/z_PzP/Substancje_zapachowe/Ogloszenie_o_udzieleniu_zamowienia.pdf> – dostęp 2.1.2018). Zapewne jego celem było przygotowanie podstaw do kolejnych prac legislacyjnych.

[29] Zob. kodeks odorowy, s. 7 oraz wyrok z 30.6.2016, sygn. akt II SA/Kr 407/16.

[30] Wyrok z 24.1.2017, sygn. IV SA/Wa 2181/16. Zasygnalizować należy również stanowisko, z którego wynika, że działanie z należytą starannością przez obwinionych (członków zarządu spółki prowadzącej składowisko odpadów komunalnych) – w szczególności przeprowadzenie analiz i pomiarów emisji odorów, rozpoczęcie procesu inwestycyjnego mającego na celu budowę nowych instalacji – było podstawą uniewinnienia od zarzutu popełnienia wykroczenia określonego w art. 171 u.o. (wyrok Sądu Okręgowego w Poznaniu z 6.10.2017, sygn. akt IV Ka 737/17, orzeczenia.ms.gov.pl).

Mimo powyższych, niewątpliwie słusznych i wartościowych ustaleń, rozważania sądów administracyjnych, dotyczące oceny prawidłowości prowadzonych postępowań administracyjnych, nie rozwiązują zasadniczego problemu – braku definicji i norm określających ograniczenia oddziaływania odorów.

Uciążliwość zapachowa w ustawie o odpadach

Wskazane wcześniej postanowienia ogólne prawa ochrony środowiska i ustawy o odpadach oraz rozwinięte na ich podstawie orzecznictwo sądów administracyjnych trzeba uznać za niewystarczające dla zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa prawnego zarówno podmiotów narażonych na oddziaływanie odorów, jak i tych, które je emitują. Gospodarka odpadami ma być prowadzona w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, a „w szczególności (…) nie może powodować" m.in. „zagrożenia dla (…) powietrza" (art. 16 pkt 1 u.o.) oraz „uciążliwości przez hałas lub zapach" (art. 16 pkt 2 u.o.)[31].

Rozdzielenie przez ustawodawcę zagrożenia dla powietrza oraz uciążliwości przez zapach oznacza, że terminy te mają różne znaczenie. Trudno jednak ustalić, w jaki sposób uciążliwość zapachowa – niebędąca jednocześnie określonym w art. 16 pkt 1 u.o. zagrożeniem dla powietrza (a także wskazanych w tym samym punkcie roślin i zwierząt) miałaby być zagrożeniem dla środowiska według jego definicji przyjętej w prawie ochrony środowiska[32].

Problemy interpretacyjne może budzić również pojęcie uciążliwości. Słownik języka polskiego definiuje przymiotnik „uciążliwy" jako „trudny do zniesienia", „dający się we znaki", „bardzo kogoś obciążający"[33]. To, co jest w pełni zrozumiałe w języku potocznym, może wywoływać wątpliwości prawne. W projekcie kodeksu odorowego uciążliwość zapachową zdefiniowano jako „stan subiektywnego [podkreślenie autora] dyskomfortu odczuwanego przez człowieka w sferze fizycznej i psychicznej powodowany zapachem substancji wprowadzonej do powietrza. Uciążliwość zapachowa jest wynikiem oddziaływania źródeł emitujących związki odorowe, które są rozpoznawane przez receptory ludzkiego narządu węchu"[34]. Dookreślenie gospodarki odpadami jako „uciążliwej", choć wiąże się z indywidualną i subiektywną oceną, prowadzi do innego zakwalifikowania odpowiedzialności emitenta odorów. Wynika to z powiązania naruszenia art. 16 u.o. z art. 171 u.o., który stanowi: „Kto prowadzi gospodarkę odpadami niezgodnie z nakazem określonym w art. 16 podlega

[31] Ustawodawca już dawno zdefiniował zarówno hałas (art. 3 pkt 5 p.o.ś.), jak i określił zasady ochrony przed hałasem (tytuł II dział V p.o.ś.). Szerokie uregulowanie ustawowe (16 rozbudowanych artykułów p.o.ś., nie licząc aktów wykonawczych) stoi w jaskrawym kontraście z brakiem regulacji w zakresie odorów.

[32] Art. 3 pkt 39 p.o.ś. definiuje środowisko jako „ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami".

[33] Zob. S. Dubisz (red.), op.cit., t. IV, s. 196.

[34] *Kodeks odorowy*, s. 6.

karze aresztu albo grzywny". Norma wynikająca z art. 16 pkt 2 i art. 171 u.o. stanowi dla Inspekcji Ochrony Środowiska podstawę prowadzenia postępowań kontrolnych oraz, w razie stwierdzenia nieprawidłowości, może skutkować skierowaniem do sądu wniosku o ukaranie sprawcy wykroczenia[35].

Wątpliwości co do obecnie obowiązującego stanu prawnego narastają, jeśli wziąć pod uwagę okoliczność, że naruszenie zasad postępowania z odpadami, które może zagrozić życiu lub zdrowiu człowieka lub spowodować istotne obniżenie jakości wody, powietrza bądź powierzchni ziemi lub spowodować zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach – nie jest już wykroczeniem wynikającym z art. 171 u.o., lecz przestępstwem określonym w art. 183 k.k.[36] Co istotne, art. 183 § 1 k.k. nie wymaga, aby zachowania takie stworzyły realne zagrożenie, wystarczy jedynie ryzyko potencjalne[37].

Wątpliwości konstytucyjne

Brak definicji odorów, a co za tym idzie, także nieokreślenie przez prawodawcę dopuszczalnego poziomu ich emisji, może budzić wątpliwości z punktu widzenia wymogów tworzenia prawa określonych w Konstytucji[38].

Wątpliwości konstytucyjne budzi – biorąc pod uwagę wymaganie określone w art. 2, art. 42 ust. 1 i, pośrednio, w art. 86 Konstytucji – po pierwsze, art. 222 ust. 5 p.o.ś. w związku z art. 16 u.o., po drugie zaś – art. 16 u.o., który w związku z art. 171 tej ustawy – jest podstawą odpowiedzialności wykroczeniowej, a w związku z art. 183 k.k. – również karnej.

Konstytucyjna odpowiedzialność za ochronę środowiska

Konstytucja nakłada – zarówno na władze publiczne, jak i na podmioty niepubliczne – powszechny obowiązek ochrony środowiska (art. 5, art. 74 i art. 86 Konstytucji), a władzom publicznym nakazuje dodatkowo stworzenie mechanizmów ochrony zdrowia przed negatywnymi skutkami degradacji środowiska (art. 68 ust. 4 Konstytucji).

Art. 5 Konstytucji podnosi wartość, jaką jest ochrona środowiska, do rangi ustrojowej i proklamuje ją jako jeden z celów stawianych przed władzami publicznymi. Stanowi on podstawowe spoiwo przepisów ustalających konstytucyjny standard ochrony środowiska[39]. Ponieważ ustrojodawca nie zdefiniował pojęcia „środowisko"[40], dopuszczalne jest określanie go tak, jak uczynił to ustawodawca w prawie

[35] Podstawą takiego wystąpienia są art. 57 ustawy z 24.8.2001 – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2016 r. poz. 1713, ze zm.; dalej: k.p.w.) oraz art. 14 i.o.ś.

[36] Zob. W. Radecki: *Uwagi do art. 16 ustawy o odpadach*, [w:] *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2016, Lex/el.

[37] J. Lachowski: *Uwagi do art. 183,* [w:] *Kodeks karny. Komentarz* (red.) V. Konarska-Wrzosek, Lex/El. 2016.

[38] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 (Dz. U. nr 78 poz. 483, ze zm.), dalej: Konstytucja.

[39] Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego (dalej: Trybunał, TK) z 10.7.2014, sygn. P 19/13 (OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 71).

[40] W trakcie prac konstytucyjnych pojawiało się stanowisko, aby środowisko określić jako naturalne. Pogląd taki nie został jednak przyjęty, zob. M. Łyszkowski: *Proces konstytucjonalizacji ochrony środowiska w Polsce,*

ochrony środowiska[41]. Przez ochronę środowiska należy więc rozumieć ogół działań (albo zaniechań) umożliwiających zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej, w szczególności polegających na racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu jego zasobami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom oraz na przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego (art. 3 pkt 13 p.o.ś.).

Obowiązek ochrony środowiska przez władze publiczne jest rozszerzony w art. 68 ust. 4 Konstytucji o zapobieganiu negatywnym skutkom degradacji środowiska, co wyraża się m.in. w konieczności usuwania zewnętrznych zagrożeń zdrowia jednostki, w tym zanieczyszczeń powietrza. Jego praktyczna realizacja następuje między innymi przez naukowe rozpoznawanie zagrożeń dla zdrowia, potrzeb zdrowotnych zbiorowości oraz inicjowanie skoordynowanych wysiłków instytucji rządowych, samorządowych i pozarządowych w celu osiągnięcia pożądanych standardów zdrowia, m.in. przez kontrolę czynników ekologicznych[42]. Postanowienia art. 68 ust. 4 Konstytucji mogą być uznawane za przeniesienie na grunt konstytucyjny zasad przezorności i prewencji[43].

Kolejny z przepisów poświęconych ochronie środowiska – art. 74 Konstytucji – dopełnia w ust. 1 unormowanie art. 68 ust. 4, ponieważ nakazuje władzom publicznym prowadzenie polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne, które „powinno polegać na ustaleniu i zapewnieniu optymalnych warunków zdrowia ludzi, z punktu widzenia warunków środowiskowych, przez (...) ocenę narażenia ludzi na szkodliwe działanie zanieczyszczeń środowiska [oraz] opracowanie zasad zapobiegania skutkom zanieczyszczeń biologicznych, chemicznych oraz fizycznych w środowisku"[44].

Uzupełnienie reguł wynikających z wymienionych wyżej postanowień Konstytucji stanowi jej art. 74 ust. 2 i 4, z którego wynika, po stronie władz publicznych, obowiązek ochrony środowiska oraz wspierania działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy jego stanu. Obowiązek ten nie może zostać punktowo określony, ponieważ zarówno ocena stanu środowiska,

„Przegląd Prawa i Administracji" nr CIII, s. 366 oraz M. Górski: *Uwagi do art. 74 Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.): *Konstytucja. Komentarz,* Warszawa 2016, s. 1697). Również na gruncie prawa międzynarodowego i w literaturze termin środowisko nie jest definiowany jednolicie (zob. J. Jendrośka, M. Bar: *Prawo Ochrony środowiska. Podręcznik,* Wrocław 2005, s. 19, M.M. Kenig-Witkowska: *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe,* Warszawa 2006, s. 11, *Uwagi do art. 3* [w:] M. Bar (red.): *Prawo ochrony środowiska. Komentarz,* Warszawa 2014, s. 82).

[41] Zob. wyrok TK z 13.5.2009, sygn. Kp 2/09 (OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 66). Art. 3 pkt 39 p.o.ś. stanowi, że przez środowisko rozumie się „ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami".

[42] Zob. L. Bosek: *Uwagi do art. 68 Konstytucji* [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), op.cit., s. 1564.

[43] J. Boć (red.) *Uwagi do art. 68 Konstytucji* [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.,* Wrocław 1998, s. 127.

[44] P. Korzeniowski: *Bezpieczeństwo ekologiczne*, Łódź 2012, s. 173.

jak i metody jego ochrony mają charakter dynamiczny. Należy więc przyjąć, że jego wypełnianie powinno odzwierciedlać aktualne możliwości prawne, organizacyjne i finansowe władz publicznych. Emanacją tych możliwości są normy prawne, które w sposób powszechny, obiektywny i jednoznaczny określają standardy emisyjne a te ustalają granice możliwego do osiągnięcia w danym czasie i miejscu bezpieczeństwa dla życia i zdrowia ludzkiego oraz środowiska, uwzględniając również, choć w innym stopniu, interesy podmiotów np. gospodarujących odpadami. Wsparciu przez władze publiczne modernizacji zakładów prowadzących gospodarkę odpadami sprzyja również art. 74 ust. 4 Konstytucji, który należy interpretować możliwie szeroko – tak, aby osiągnięcie zakładanego celu ustrojowego, ochrony i poprawy stanu środowiska, było jak najskuteczniejsze.

Realizacja wskazanych wyżej wartości konstytucyjnych w zakresie ochrony przed odorami jest więc możliwa przede wszystkim dzięki wprowadzeniu i egzekwowaniu odpowiednich norm, za których przygotowanie odpowiedzialne są władze publiczne. Jak zauważył J. Boć, standardy takie „ograniczają emisję oraz stymulują ulepszanie (z punktu widzenia ochrony) rozwiązań technicznych i technologicznych"[45]. Po raz kolejny należy tu przypomnieć, że od lat obowiązuje norma techniczna badania jakości powietrza EN 13725:2007, której wykorzystanie w pracach legislacyjnych mogłoby w znaczący sposób przybliżyć wydanie odpowiednich przepisów.

Wprowadzone regulacje w pierwszej kolejności muszą respektować obowiązek ochrony życia i zdrowia ludzi, ale też powinny być możliwe do wykonania przez podmioty prowadzące gospodarkę odpadami z punktu widzenia ich technicznych, finansowych i logistycznych możliwości – niezależnie od konieczności bieżącego dostosowywania się do wciąż aktualizowanych (*de facto* zaostrzanych) standardów ochronnych oraz tzw. najlepszych dostępnych technik[46]. Ustalenie standardów zbyt rygorystycznych, przynajmniej w pierwszym okresie ich obowiązywania, może przynieść efekt odwrotny do zamierzonego, czyli utrudnić działalność legalnie funkcjonujących podmiotów, które nie będą w stanie szybko wypełnić nałożonych zobowiązań. Zanim dojdzie do ich ustalenia, ustawodawca powinien więc dokonać analizy, przy poszanowaniu opinii partnerów społecznych, czy ich wprowadzenie może doprowadzić do planowanego rezultatu. Tak przeprowadzone postępowanie wypełni również ustrojowy nakaz działania zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju oraz dialogu i współpracy partnerów społecznych (art. 5 i art. 20 Konstytucji).

Jak wyżej wskazano, ustawową podstawę wydania rozporządzenia określającego „wartości odniesienia substancji

[45] Zob. J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć: *Ochrona środowiska*, Wrocław 2002, s. 319.
[46] Zob. *Uwagi do art. 3 pkt 10* [w:] M. Bar (red.): *Prawo ochrony środowiska. Komentarz,* Warszawa 2014, s. 52 i nast.

zapachowych w powietrzu i metody oceny zapachowej jakości powietrza" stanowi obecnie art. 225 ust. 5 p.o.ś. Uważam, że regulacja ta powinna być w zasadniczej części wprowadzona w formie ustawowej. Wynika to m.in. z art. 86 Konstytucji, który stanowi, że zasady odpowiedzialności za pogorszenie stanu środowiska mają być unormowane w ustawie.

Zatem to ustawodawca ma obowiązek określić, czym jest uciążliwość zapachowa, w jaki sposób wpływa na pogorszenie stanu środowiska i dodatkowo ustalić, w jakim zakresie owo pogorszenie jest uciążliwe dla środowiska oraz życia i zdrowia ludzkiego (art. 16 pkt 2 u.o.), a w konsekwencji stanowi negatywny dla zdrowia skutek degradacji środowiska (art. 68 ust. 4 Konstytucji).

Niedostatki istniejącej regulacji powodują, że nie powinna być ona uznawana za wystarczającą podstawę prawną do pociągnięcia sprawcy pogorszenia stanu środowiska do odpowiedzialności. Regulacja ustawowa wskazana w art. 86 Konstytucji może być powiązana z różnymi dziedzinami prawa (administracyjnym, karnym i cywilnym), a w związku z tym dopuszczalny poziom precyzji regulacji jest tu różny – właściwy dla każdej z wymienionych dziedzin. Im bardziej unormowanie dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki, tym bardziej szczegółowa musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje na odesłania do aktów wykonawczych.

W tych kwestiach, jeżeli ustawodawca korzysta z owych odesłań, musi znacznie dokładniej ustalić treść przyszłych rozporządzeń[47].

Potencjalne przeszkody w przygotowaniu odpowiednich przepisów są możliwe do przezwyciężenia, o czym paradoksalnie świadczą kolejne opinie[48] i projekty aktów prawnych, mających na celu normatywne uregulowanie problemu odorów.

Za największą barierę należy uznać pasywność prawodawcy i brak jakichkolwiek działań (zwłaszcza legislacyjnych), prowadzące do negatywnych skutków, wśród których należy wymienić brak podstaw do zobiektywizowanych działań kontrolnych i podejmowania decyzji oraz niepewność podmiotów korzystających ze środowiska, niedysponujących punktem odniesienia w planowaniu swojej działalności[49].

---

[47] Por. wyroki Trybunału z: 16.10.2000, sygn. K 16/99, OTK nr 7/2000, poz. 253; 31.3.2009, sygn. K 28/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 28; 4.11.2014, sygn. U 4/14, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 110.

[48] Przykłady prawnego uregulowania emisji zapachów uciążliwych w krajach UE wymienia opinia przygotowana przez L. Woźniaka: *Regulacje prawne dotyczące przeciwdziałania uciążliwościom zapachowym (odorom) w wybranych krajach Unii Europejskiej wraz z komentarzem na temat konsekwencji społecznych i ekonomicznych (gospodarczych) ich prowadzenia*, „Opinie i ekspertyzy Kancelarii Senatu" nr 222, listopad 2014 oraz J. Kośmider: *Opinia w sprawie pominięcia problemu zmniejszania uciążliwości zapachowej w projekcie zaktualizowanego dokumentu*, „Polityka Ekologiczna Państwa", dotyczącego okresu 2006-2010 z perspektywą na lata 2011–2014 <http://www.odory-szczecin.ps.pl/uploads/pdf/J.Kosmider_O%20P%20I%20N%20I%20A%20dla%20BAS.pdf>– dostęp 26.11. 2017) i powołane tam wcześniejsze analizy.

[49] Zob. opinia Rady Legislacyjnej, o której mowa w przyp. 16. Tytułem przykładu można zauważyć, że podmiot występujący np. o pozwolenie zintegrowane (czy emisyjne) nie ma pewności (poza wykształconą ułomną praktyką), jak miałby wypełnić obowiązki związane z określeniem charakterystyki emisyjnej gazów (tu: odorów) do atmosfery, skoro nie jest ustalone czym ten odór jest.

Jak nie regulować odpowiedzialności za odory

Dokonując oceny art. 16 u.o. w powiązaniu z art. 171 u.o., należy zwrócić szczególną uwagę na to, że norma wyprowadzana z tych przepisów penalizuje prowadzenie gospodarki odpadami powodujące uciążliwość odorową. Ponieważ ani „odór", ani „uciążliwość przez zapach" nie są w prawie polskim zdefiniowane, niejednoznaczność i nieokreśloność regulacji dotyczącej oddziaływania odorowego na środowisko oraz życie lub zdrowie budzi zasadnicze wątpliwości z punktu widzenia wywodzonych z art. 2 Konstytucji zasad rzetelnej legislacji, które są jednym z elementów zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa[50].

Wymóg jasności i precyzji prawa ma szczególne znaczenie, gdy chodzi o ochronę praw i wolności obywatela, zwłaszcza w sytuacji, gdy istnieje możliwość zastosowania wobec niego sankcji[51].

Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego, normy prawa czynią zadość konstytucyjnym standardom określoności i jednoznaczności wówczas, gdy ich językowo-logiczna konstrukcja pozwala na jednoznaczne wyprowadzenie zakodowanych w nich treści, umożliwiające ich prawidłowe wyegzekwowanie[52].

TK zauważył również, że „w wypadku regulacji niejasnych i nieprecyzyjnych władza prawodawcza nie może pozostawać bezczynna, oczekując na wypracowanie określonych rozwiązań w praktyce. Jako odpowiedzialna za obowiązujący stan prawny, ma ona obowiązek monitorowania sposobu stosowania stanowionych przez nią przepisów prawnych oraz eliminowania obarczających je wad, które ujawniają się w toku rozstrzygania określonych spraw.

Zagadnienie to ma szczególne znaczenie wówczas, gdy na bazie niejednoznacznych regulacji kwestie sporne są przesądzane na niekorzyść jednostek.

W takich sytuacjach nawet ugruntowana i jednolita praktyka orzecznicza nie niweluje zastrzeżeń związanych z naruszeniem zasady demokratycznego państwa prawnego"[53].

Ogólna zasada jasności i określoności prawa znajduje rozwinięcie i konkretyzację w art. 42 ust. 1 Konstytucji, ustanawiającym fundamentalną dla prawa karnego zasadę *nullum crimen sine lege*. Jej rozwinięciem jest zasada *nullum crimen sine lege certa*, wymagająca formułowania znamion czynu zabronionego w sposób na tyle poprawny, jednoznaczny i precyzyjny, aby ryzyko karalności było rozpoznawalne dla adresatów normy i aby w praktyce stosowania prawa wykluczona była możliwość rozszerzenia zakresu odpowiedzialności karnej na czyny, które nie zostały zabronione w ustawie pod groźbą kary[54].

---

[50] Zob. np. wyrok Trybunału z 20.12.1999, sygn. K 4/99, OTK ZU 7/1999, poz. 165.
[51] Zob. P. Tuleja: *Uwagi do art. 2 Konstytucji* [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.): *Konstytucja. Komentarz.*, Warszawa 2016, s. 223 i nast.
[52] Por. wyrok Trybunału z 21.3.2011, sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001 poz. 51.
[53] Wyrok Trybunału z 18.7.2013, sygn. SK 18/09, OTK ZU nr 6/A/2013 poz. 80.
[54] Zob. T. Sroka: *Uwagi do art. 42 Konstytucji* [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), op.cit., s. 1033.

Jak zauważył Trybunał, na ustawodawcy ciąży obowiązek takiego określenia „czynu zabronionego (jego znamion), aby zarówno dla adresata normy prawnokarnej, jak i dla organów stosujących prawo i dokonujących «odkodowania» treści regulacji w drodze wykładni normy prawa karnego nie budziło wątpliwości to, czy określone zachowanie *in concreto* wypełnia te znamiona.

Skoro bowiem ustawa wprowadza sankcję w przypadku zachowań zabronionych, nie może pozostawiać jednostki w nieświadomości czy nawet niepewności co do tego, czy pewne zachowanie stanowi czyn zabroniony pod groźbą takiej sankcji"[55].

Ustawodawca nie zawsze jest w stanie w pełni precyzyjnie ująć znamiona czynu zabronionego.

Jak wskazał Trybunał: „Ani sama konieczność wykładni przepisu prawa, ani posłużenie się odesłaniem w zakresie definiowania cech czynu nie przesądzają jeszcze o przekroczeniu przez ustawodawcę konstytucyjnego standardu określoności czynu zabronionego.

Nakazu określoności *(nullum crimen sine lege)* nie spełnia przepis ustawy karnej wówczas, gdy adresat normy prawnokarnej nie jest w stanie zrekonstruować, jedynie na jego podstawie, zasadniczych znamion czynu zabronionego. Przepis ustawy karnej musi stwarzać podmiotowi odpowiedzialności karnej realną możliwość takiej rekonstrukcji prawnokarnych konsekwencji zachowania.

Jeśli wynik tego testu jest pozytywny, to dany przepis prawa represyjnego jest zgodny z zasadami *nullum crimen sine lege scripta* oraz *nullum crimen sine lege certa*"[56].

Wydaje się oczywiste, że zawarte w omawianym art. 16 u.o. sformułowanie „uciążliwość zapachowa" nie spełnia standardu konstytucyjnego w zakresie penalizacji gospodarki odpadami.

W. Radecki stwierdził wręcz, że przepis ten ma ujęcie tak niesłychanie ogólne, że aż hasłowe[57].

Ustawodawca przyjmując obecnie obowiązującą ustawę o odpadach miał świadomość, że odwołuje się do terminu, który nie został zdefiniowany – nawet fakultatywna delegacja do wydania odpowiedniego rozporządzenia, zawarta w art. 222 ust. 5 p.o.ś., choć nie spełniłaby wymogów określonych w art. 86 Konstytucji, nie została wykonana. Nie zaproponował również innego rozwiązania legislacyjnego.

Stworzyło to sytuację, w której nie jest możliwe, przy użyciu powszechnie przyjmowanych reguł interpretacji oraz metod wykładni, ustalenie dokładnej treści zakazu przewidzianego w art. 16 pkt 2 u.o. dotyczącej zapachów.

Obiekcje co do prawidłowości uregulowania art. 16 pkt 2 u.o. pogłębia to, że sąd karny, rozstrzygając sprawę

[55] Zob. wyroki Trybunału z: 26.11.2003, sygn. SK 22/02, OTK ZU nr 9/A/2003 poz. 97; 13.5.2008, sygn. P 50/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 58 oraz 6.10.2015, sygn. SK 54/13, OTK ZU nr 9/A/2015 poz. 142.
[56] Zob. m.in. wyrok Trybunału z 9.6.2010, sygn. SK 52/08, OTK ZU nr 5/A/2010 poz. 50.
[57] *Ibidem*. Pogląd ten jest akceptowany w orzecznictwie (zob. wyrok NSA z 7.7.2015, sygn. akt II OSK 2958/13).

„uciążliwości zapachowej", nie dostaje od inspekcji ochrony środowiska, w ramach zebranego materiału dowodowego, obiektywnego (tzn. poddającego się naukowej kontroli) dowodu uciążliwości odorowej, który następnie może sam zweryfikować. Może wyłącznie przyjąć argumentację przedstawioną przez organ albo ją odrzucić.

Aktualny stan prawny, w którym brakuje norm emisji odorów, a ocena ich uciążliwości oparta jest na subiektywnych odczuciach inspektorów ochrony środowiska, musi być uznany za niezadowalający i nieprawidłowy.

Twierdzenie, że: „Inspekcja Ochrony Środowiska jest wyspecjalizowanym organem, powołanym do badania i oceny stanu środowiska. (…) [a] pracownicy Inspekcji posiadają niezbędny do realizacji jej ustawowych zadań (…) zakres wiedzy specjalistycznej"[58], nie może być oparte na, dokonywanych w trakcie wykonywania obowiązków służbowych, subiektywnych ocenach. Niekwestionowany zakres kompetencji Inspekcji i wiedzy jej pracowników nie przekłada się bowiem na powstanie domniemania umiejętności przeprowadzenia obiektywnej i powtarzalnej analizy zapachów.

Pracownicy Inspekcji, aby przeprowadzić postępowanie i skierować do sądu wniosek o ukaranie, nie mogą analizować uciążliwości zapachowej wyłącznie organoleptycznie, bez stosowania certyfikowanych urządzeń pomiarowych i odwołania się do odpowiednich norm.

Podsumowanie

Przedstawione w tekście poglądy przedstawicieli nauki, orzecznictwo sądów administracyjnych i Trybunału, a także ustalenia własne wskazują, że uregulowanie problematyki odorów jest możliwe i potrzebne.

Dopiero wówczas, po przyjęciu bardziej szczegółowych regulacji w tej dziedzinie, spełnione mogą zostać kryteria prowadzące do egzekwowania odpowiedzialności administracyjnej, wykroczeniowej oraz karnej.

Trwający od lat stan niepewności co do zakresu ochrony prawnej i jednocześnie odpowiedzialności za emisję odorów ujawnia wady na różnych, omawianych także w artykule, płaszczyznach.

Nieuregulowanie prawnych aspektów uciążliwości odorowej stawia w trudnej sytuacji adresatów norm prawnych, w tym sądy i organy stosowania prawa. Wydawane decyzje i orzeczenia mogą być również punktem wyjścia do wszczynania postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (ETPCz) pod zarzutem naruszenia art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności[59].

Jak przyjmuje się w orzecznictwie ETPCz, wyrażone w tym przepisie prawa chronią także przed naruszeniami „o charakterze niematerialnym lub niefizycznym [takimi] jak hałas, zanieczyszczenia, wyziewy i inne ingerencje.

Gdy naruszenia takie są poważne, mogą pozbawić daną osobę jej prawa do

[58] Wyroki z: 25.7.2011, sygn. akt IV SA/Wa 6/11 oraz 19.9.2014, sygn. akt II OSK 612/13.
[59] Sporządzonej w Rzymie 4.11.1950 (Dz.U. z 1993 r. nr 61 poz. 284, ze zm.).

poszanowania mieszkania, skoro nie może ona z mieszkania korzystać”[60].

Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził wyraźnie, że naruszenia prawa do poszanowania mieszkania obejmują również „emisje, wonie i inne formy ingerencji”[61]. Należy też pamiętać, że art. 8 Konwencji może znaleźć zastosowanie w sprawach dotyczących środowiska bez względu na to, czy zanieczyszczenie jest bezpośrednio powodowane przez państwo, czy też odpowiedzialność państwa wynika z braku odpowiedniej regulacji sektora prywatnego[62].

Nie budzi wątpliwości, że obecny stan prawny wywołuje niepewność podmiotów odpowiedzialnych za emisję odorów. Ryzyko, że prowadzona przez nie działalność zostanie uznana za „uciążliwą” pod względem zapachowym (z konsekwencjami również w sferze prawa karnego) rośnie wraz z rozwojem poziomu świadomości ekologicznej społeczeństwa a także postępem technicznym i wynikającym zeń obowiązkiem korzystania z najbardziej efektywnych i zaawansowanych technologii oraz metod prowadzenia danej działalności.

Jako jedną z przyczyn nieuchwalenia przepisów regulujących uciążliwość zapachową można wskazać brak porozumienia co do ich treści (poziomu dopuszczalnej emisji). Jest to przedstawiane jako konflikt odmiennych interesów – z jednej strony podmiotu użytkującego instalację, z drugiej – wspólnoty lokalnej. Konflikt ten uważam za pozorny. Obie strony są zainteresowane utylizacją odpadów (a także prowadzeniem innych rodzajów działalności powodującej uciążliwość zapachową, np. oczyszczalni ścieków, tuczarni czy ubojni) oraz eliminacją odorów.

Problemem dotychczas nierozwiązanym jest dojście do wspólnego celu, przez który rozumiem pogodzenie wymogów prowadzonej działalności oraz interesów wspólnoty lokalnej[63].

Za konieczne uznaję tu wsparcie poszczególnych władz publicznych w zakresie przysługujących im kompetencji. Prawodawca powinien określić czym jest odór oraz ustalić normy jego emisji,

---

[60] Wyrok ETPCz z 3.7.2012 nr 61654/08, Martínez Martínez i Pino Manzano v. Hiszpania.

[61] Wyrok ETPCz z 16.11.2004 nr 4143/02, Moreno Gomez v. Hiszpania.

[62] Por. decyzja ETPCz z 3.7.2007, nr 32015/02, Lex 292205 oraz wyrok ETPCz z 21.7.2009 nr 12605/03, Lex nr 511104.

[63] Należy podzielić pogląd wyrażony w wyroku z 12.11.2015 Sądu Apelacyjnego w Gdańsku, sygn. akt I ACa 445/15, że „nie każda dolegliwość jakiej doznaje człowiek jest naruszeniem jego godności. (…) rozwój cywilizacyjny naszego społeczeństwa (…) niesie ze sobą nie tylko udogodnienia w codziennym życiu, lecz także wiąże się z różnego rodzaju dolegliwościami i uciążliwościami życia codziennego jak hałas, zanieczyszczenia środowiska naturalnego, czy też utylizacja odpadów związana przecież z codziennym funkcjonowaniem człowieka. Należy niewątpliwie wyważyć interesy stron, po jednej stronie potrzebę społeczeństwa w postaci budowania takich zakładów utylizacji odpadów na rzecz całej lokalnej społeczności, a z drugiej strony z indywidualną potrzeb[ę] (…) w zakresie funkcjonowania w określonym środowisku i odczuwania uciążliwości odorowych okresowo w miejscu zamieszkiwania”. Dodać należy, że nieprzetwarzanie odpadów (tak samo jak zaniechanie innych rodzajów działalności uciążliwej zapachowo, np. wysokotowarowego wytwarzania i przetwórstwa żywności) stwarzałoby zagrożenie epidemiologiczne a także w poważny sposób zagrażało środowisku oraz najprawdopodobniej prowadziłoby do istotnego wzrostu cen lub deficytu niektórych produktów codziennego użytku/konsumpcji.

które wprowadzą akceptowalny poziom dolegliwości zapachowej[64], a także dopuścić określenie w prawie miejscowym stref, w których uciążliwość odorowa może być akceptowana w większym stopniu (przy jednoczesnej ochronie pozostałych obszarów, w szczególności mieszkalnych).

Powyższe uwagi i propozycje powinny skłonić ustawodawcę do jak najszybszego prawnego uregulowania problematyki uciążliwości odorowych. Rozwiązania proponowane przez Ministerstwo Ochrony Środowiska w projekcie kodeksu odorowego, polegające przede wszystkim na adaptacji obowiązujących przepisów[65], można uznać jedynie za niezadowalający nikogo półśrodek.

dr **MICHAŁ ŁYSZKOWSKI**
specjalizuje się w prawie konstytucyjnym, zwłaszcza w ustrojowych podstawach ochrony środowiska

[64] Choć przyjęta w projekcie kodeksu odorowego definicja uciążliwości zapachowej (s. 6) stwierdza, że jest to „stan subiektywnego dyskomfortu (…)" to przy dokonywaniu oceny uciążliwości odorowej należy zaaprobować stanowisko wyrażone w cytowanym wyroku o sygn. I ACa 445/15, w którym stwierdzono, że „należy odnieść się do poglądów społeczeństwa posługując się abstrakcyjnym wzorcem «przeciętnego obywatela», nie zaś odwoływać się do jednostkowych odczuć i ocen osoby pokrzywdzonej".

[65] Zob. *Kodeks odorowy*, s. 8-9.

Słowa kluczowe: odory, kodeks odorowy, gospodarka odpadami, odpowiedzialność za ochronę środowiska, Konstytucja RP

Key words: odours, odours code, waste management, responsibility for environment protection, constitution of Poland

Wybrane zmiany

Nowelizacja procedury administracyjnej

Od 1990 r. Kodeks postępowania administracyjnego[1] zmieniano blisko 50 razy; nowelizacja procedury, która weszła w życie 1 czerwca 2017 r. jest dotychczas największa. Wprowadziła wiele instytucji prawnych zmieniających nie tylko sposób, ale – po części – również filozofię postępowania administracyjnego. Przyczyny wprowadzenia zmian są zbieżne z konkluzjami kontroli NIK i formułowanymi na ich podstawie wnioskami *de lege ferenda*. Prawidłowe wdrożenie nowych rozwiązań zależy teraz od zdolności organizacyjnych administracji.

FILIP BYCZKOWSKI

Nowelizacja została wprowadzona na mocy ustawy z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw[2]. Autorem jej projektu było Ministerstwo Rozwoju (w ramach pakietu „100 zmian dla firm – Pakiet ułatwień dla przedsiębiorców").

Ustawa nowelizująca wprowadziła również istotne zmiany w przepisach ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[3]. Większość z nich jest powiązana z nowymi lub zmienionymi instytucjami procesowymi procedury administracyjnej.

Ustalenia kontroli NIK

Najwyższa Izba Kontroli bada prawidłowość działania administracji publicznej. Do kluczowych zagadnień objętych kontrolami należą kwestie dotrzymywania procedur administracyjnych; sprawności i terminowości prowadzenia postępowań; podejmowania działań zmierzających do budowy administracji publicznej przyjaznej obywatelowi i przedsiębiorcy, co ma

[1] Ustawa z 14.6.1960 – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.). Dalej: k.p.a.
[2] Dz.U. poz. 935,dalej: ustawa nowelizująca.
[3] Dz.U. z 2017 r. poz. 1369, ze zm., dalej: p.p.s.a.

wpływ na prowadzenie działalności gospodarczej oraz inwestycje w Polsce.

Przykładowymi kontrolami NIK obejmującymi kwestie prawidłowości i sprawności postępowań administracyjnych były: „Zapobieganie nielegalnemu obrotowi paliwami ciekłymi", „Realizacja Strategii Głównego Urzędu Miar na lata 2010–2015" oraz „Wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą"[4].

W toku powyższych kontroli stwierdzane problemy (w różnym zakresie) dotyczyły m.in. realizacji obowiązków informacyjnych przez organy lub zapewniania stronom czynnego udziału w postępowaniach, przekraczania terminów załatwiania spraw i/lub długotrwałości postępowań (także wzywania do uzupełnienia braków formalnych wniosku po upływie wielu dni od jego wniesienia), czy czasochłonności gromadzenia materiału dowodowego mającego wykazać spełnienie przesłanek pozytywnych wydania decyzji (co wynikało z przedkładania wraz z wnioskiem o wszczęcie postępowania niewystarczających dokumentów przez strony i konieczności wzywania wnioskodawców do ich uzupełniania).

Uzasadnienie zmian

W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej wskazano, iż „rozpoznawanie spraw administracyjnych w wielu przypadkach cechuje przewlekłość", podnosząc, że „problem ten ma szczególne znaczenie w odniesieniu do licznych postępowań związanych z działalnością gospodarczą, takich jak uzyskanie koncesji lub zezwolenia czy też decyzji związanych z procesem inwestycyjnym"[5].

Projektodawca zwrócił również uwagę, iż „częste niedotrzymywanie przez organy administracji publicznej instrukcyjnych terminów załatwiania spraw sprawia, że trudno jest przewidzieć, w jakim realnie czasie przedsiębiorca może liczyć na uzyskanie ostatecznego rozstrzygnięcia jego sprawy"[6]. W uzasadnieniu przedstawione zostały wyniki badań i dane statystyczne[7] oraz zidentyfikowane problemy. Zaznaczono przy tym, iż dotyczą one także osób nieprowadzących działalności gospodarczej.

W związku z powyższym przyjęto, że celem projektu jest „wprowadzenie

---

[4] Kontrola P/16/018 „Zapobieganie nielegalnemu..." prowadzona była przez Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji (obejmowała dwa naczelne i dwa centralne organy administracji rządowej); kontrola P/16/020 „Realizacja Strategii Głównego Urzędu Miar..." koordynowana była przez Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji (obejmowała organy administracji miar); kontrola P/15/107 „Wydawanie decyzji o pozwoleniu..." koordynowana była przez Delegaturę NIK we Wrocławiu (obejmowała sześć organów administracji architektoniczno-budowalnej oraz sześć organów nadzoru budowlanego).

[5] *Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw* (druk 1183 Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VIII kadencji), s. 3.

[6] Tamże.

[7] Wskazano, iż w 2016 r. problem „przewlekłości rozpoznawania spraw administracyjnych" zauważało 78,1% ankietowanych przedsiębiorców (w badaniu przeprowadzonym przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości). Podano również, iż liczba uwzględnionych przez wojewódzkie sądy administracyjne skarg na bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania wyniosła w 2015 r. – 2000, zaś w I poł. 2016 r. – ok. 1150.

rozwiązań, które: a) pozwolą usprawnić postępowania administracyjne oraz skrócić czas ich trwania (…), b) zmniejszą ilość rozstrzygnięć kasatoryjnych (organów odwoławczych – przyp. aut.), c) przyczynią się do bardziej partnerskiego podejścia administracji do obywateli przez wprowadzenie zasad i szczegółowych regulacji pozwalających na efektywniejszą realizację zasady pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej (…) oraz na wykorzystanie metod polubownego rozwiązywania kwestii spornych (…)"[8].

Analiza konkluzji wynikających z ustaleń kontroli NIK i diagnozy dokonanej przez ówczesne Ministerstwo Rozwoju oraz celów, których osiągnięcie postawiono przed nowelizacją wskazuje, że panuje zgoda co do zasadniczych problemów wymagających rozwiązania.

Ogólne zasady postępowania

Nowelizacja wprowadziła zmiany dotyczące zasad ogólnych postępowania administracyjnego regulowanych w art. 6-16 k.p.a.

Do Kodeksu postępowania administracyjnego dodany został przepis art. 7a § 1 k.p.a., wprowadzający zasadę przyjaznej interpretacji przepisów (*in dubio pro libertate*).

Zgodnie z jego treścią, jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie jej uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, są one rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ[9]. W art. 7a § 2 k.p.a. przewidziano wyłączenia stosowania tej normy.

Według projektodawcy, „zasada ta wymaga rozważenia przez organ wyniku wykładni postulowanego przez stronę; nie nakłada jednak na organ obowiązku automatycznego jej uwzględniania"[10]. Wydaje się, że takie założenie nie znajduje oparcia w treści przyjętego przepisu. Wskazuje ona, że zawsze gdy nie zostaną spełnione przesłanki negatywne (*verba legis*: sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ), a są wątpliwości dotyczące treści normy prawnej, to organ jest związany powyższą zasadą i winien je rozstrzygnąć na korzyść strony.

Niejasne jest przy tym także, czy chodzi o wątpliwości organu co do treści normy prawnej, wątpliwości strony, czy też o stan ujawnionej w toku postępowania rozbieżności między zapatrywaniem organu i strony dotyczącym treści normy prawnej.

Zasadne jest również pytanie o skutki procesowe naruszenia tej zasady dla bytu decyzji po kontroli odwoławczej i sądowo-administracyjnej.

---

[8] *Uzasadnienie projektu*…, op.cit., s. 5.

[9] Zasygnalizować należy, iż podobny przepis, ale dotyczący wątpliwości co do stanu faktycznego, znalazł się w art. 81a k.p.a.

[10] *Uzasadnienie projektu*…, op.cit., s. 9.

W procedurze administracyjnej dodano art. 7b k.p.a., statuujący zasadę ogólną współdziałania organów administracji publicznej. Zgodnie z jego treścią, w toku postępowania organy administracji publicznej współdziałają ze sobą w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania; czynią to za pomocą środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy.

Przepis powyższy budzi jednak wątpliwości. Nie jest bowiem jasne, czy statuuje on zasadę ogólną odnoszącą się tylko do ugruntowanego w systemie i istniejącego w przepisach szczególnych trybu współdziałania organów, opisanego w art. 106 k.p.a.[11] oraz do innych ściśle określonych przypadków, np. przewidzianych w art. 52 k.p.a., czy też miałby z niego wynikać obowiązek także innego współdziałania z pozostałymi organami w toku postępowania administracyjnego (por. zwłaszcza współdziałanie w celu wyjaśnienia stanu prawnego sprawy).

Kwestia ta ma dość kluczowe znaczenie. Powstaje bowiem pytanie, w jakich formach miałoby następować współdziałanie, o którym mowa w art. 7b k.p.a. i ewentualnie jak strona mogłaby kwestionować jego przejawy oraz wyniki. Nie jest to bez znaczenia, tym bardziej, że w myśl art. 106 § 5 k.p.a. zajęcie stanowiska przez organ współdziałający (w trybie art. 106 § 1 k.p.a.) następuje w drodze postanowienia, na które służy stronie zażalenie. Jakkolwiek współpraca organów administracji publicznej jest ze wszech miar pożądana i celowa, zdecydowanie zanegować należałoby możliwość opierania rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych na działaniach nieznajdujących odzwierciedlenia w aktach postępowania i wyjaśnianiu jakichkolwiek kwestii mających wpływ na rozstrzygnięcie *de facto* poza lub obok danego postępowania w sposób nieznany stronie.

Do k.p.a. dodano art. 8 § 2 k.p.a., wprowadzający zasadę określoną przez projektodawcę jako zasada pewności prawa (zasada uprawnionych oczekiwań). Na jego mocy, organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym.

Projektodawca, uzasadniając wprowadzenie powyższej normy, wskazał również na stanowisko judykatury[12], podnosząc: „to, że sprawy mają charakter indywidualny, nie oznacza, że nie jest możliwe wypracowanie utrwalonych praktyk w zakresie ich rozstrzygania z uwagi na ten sam stan faktyczny i prawny"[13]. Stanowisko to należy podzielić. NIK również w jednej z prowadzonych kontroli[14] zwróciła uwagę na kwestię braku procedur wewnętrznych organu określających w sposób całościowy

[11] Przepis art. 106 k.p.a. w §1 stanowi, że jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu przez niego stanowiska.

[12] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9.10.2015, sygn. akt I OSK 1378/15, Lex nr 2002572.

[13] *Uzasadnienie projektu*…, op.cit., s. 16.

[14] P/16/018.

kryteria i sposoby stwierdzania i uznawania za spełnione przesłanek udzielenia koncesji na rynku paliw ciekłych ujętych w ustawie z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne[15].

Bez wątpienia więc w sprawach podobnych pod względem kwestii faktycznych i prawnej podstawy rozstrzygnięcia organy winny działać w sposób tożsamy (oczywiście również z zachowaniem reżimu proceduralnego k.p.a. i ustaw szczególnych oraz z uwzględnieniem składanych przez strony wniosków dowodowych). Jednocześnie należy mieć jednak na uwadze, że w każdej sprawie mogą występować odrębności wymagające uwzględnienia i rozważenia (co może wynikać np. ze złożenia wniosków dowodowych), jak również, że każda sprawa musi być rozpatrywana w sposób zindywidualizowany.

Przyjęty art. 8 § 2 k.p.a. co do zasady wdraża te założenia. Wydaje się jednak, że jego treść nie stanowi o zasadzie pewności prawa, a o zasadzie jednolitości praktyki proceduralnej i orzeczniczej organu administracji publicznej, i wydaje się, że tak powinien być on rozumiany.

Nie jest także jasne czy organ w uzasadnieniu decyzji powinien wskazać, że w danej sprawie odstąpił od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw, w jakim zakresie i jaka była przyczyna takiego działania. Kwestią otwartą jest również to, czy będą podejmowane próby wskazywania przez skarżących, iż odstąpienie takie nie miało uzasadnionej przyczyny i czy będą z tego tytułu wywodzone żądania procesowe. Możliwości takiej *a priori* wykluczyć nie można.

Dalsza ważna kwestia: w sprawach złożonych (*vide* np.: udzielania koncesji na podstawie ustawy – Prawo energetyczne) dążenie przez organ do ustalenia okoliczności faktycznych i ewentualnego stwierdzenia ich tożsamości z innymi sprawami może wymagać zróżnicowanych czynności dowodowych i tym samym innego sposobu postępowania. W konsekwencji, sposób postępowania organu może być całkowicie różny i nie powinno prowadzić to do argumentów o naruszeniu zasady ujętej w art. 8 § 2 k.p.a.

W przepisach procedury administracyjnej nowe brzmienie otrzymał art. 13 k.p.a. (przepis jest bardziej obszerny niż przed nowelizacją) – nastąpiło poszerzenie zasady ugodowego załatwiania spraw i wprowadzenie zasady polubownego rozstrzygania kwestii spornych.

W obowiązującym do 31 maja 2017 r. modelu postępowania administracyjnego załatwienie sprawy w sposób konsensualny (w drodze ugody) było możliwe tylko w przypadku wielości stron postępowania (co najmniej dwóch) i występowania pomiędzy nimi spornych interesów. Obecna regulacja art. 13 k.p.a. akcentuje generalny postulat konsensualnego działania organu – w każdej sprawie, której charakter na to pozwala. Jak należałoby przyjąć, ma to dotyczyć nie tylko załatwiania spraw, ale także *verba legis* rozstrzygania wszystkich kwestii spornych polubownie oraz ustalania praw i obowiązków będących

[15] Dz.U. z 2017 r. poz. 220, ze zm., dalej: ustawa – Prawo energetyczne.

przedmiotem postępowania – jak należy przyjąć również części z nich (w sytuacji braku możliwości konsensusu co do wszystkich z nich). Zważyć przy tym należy, iż takie działanie organu ma mieć miejsce również w postępowaniach, w których występuje jedna strona (a zatem w relacji pomiędzy organem a stroną). W sprawach, w których uczestniczą strony o spornych interesach, skłanianie ich do zawarcia ugody będzie natomiast jednym z możliwych, nie zaś jedynym przejawem zasady ugodowego załatwiania spraw. Elementem wzmocnienia tego dążenia jest wprowadzenie całkowicie nowego w procedurze administracyjnej instrumentu – mediacji.

Za właściwe należy uznać wzmocnienie obowiązku informowania przez organ o możliwościach i korzyściach polubownego załatwienia sprawy. Oczywiście otwartą kwestią pozostaje praktyka i przyjęty przez organy sposób, w jaki realizować będą obowiązki informacyjne w tym zakresie.

Ostatnia ze zmian dotyczących zasad ogólnych postępowania administracyjnego została dokonana w art. 15 k.p.a. przez zmianę jego treści i wprowadzenie modyfikacji odnoszących się do zasady dwuinstancyjności. Zgodnie z nowym brzmieniem przepisu, postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

Wbrew ewentualnym obawom lub oczekiwaniom (w zależności od punktu widzenia), powyższa zmiana sama w sobie nie powoduje zniesienia czy ograniczenia dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, ale tylko przewiduje możliwość ewentualnego wprowadzenia tego typu rozwiązań w poszczególnych ustawach materialnoprawnych. Możliwe kierunki zmian powinny być znane w grudniu 2019 r., bowiem z art. 15 ustawy nowelizującej wynika, że do 1 czerwca 2019 r., ministrowie mają dokonać przeglądu aktów prawnych oraz przedłożyć zestawienia wraz z uzasadnieniem. Mają one obejmować postępowania administracyjne, w których: zachodzi konieczność zachowania dwuinstancyjności postępowań albo zasadne jest odstąpienie od dwuinstancyjności postępowań, na podstawie czego w terminie 6 miesięcy minister właściwy do spraw gospodarki w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej ma przedłożyć Radzie Ministrów zbiorczy raport dotyczący dwuinstancyjności postępowań administracyjnych.

Warto przy tym dodać, że już obecnie z modyfikacją zasady dwuinstancyjności korespondują pozytywne zmiany wprowadzone w przepisach p.p.s.a. (mają one bezpośredni wpływ na postępowanie administracyjne). Przez zmianę § 2 i 3 w art. 52 p.p.s.a. usunięto konieczność złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy jako warunku wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Zgodnie z art. 127 § 3 k.p.a. od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze, podobnie jak przed 1 czerwca 2017 r., strona ma możliwość zwrócenia się z takim wnioskiem do organu, ale jego wniesienie w żadnym wypadku nie determinuje możliwości wniesienia skargi do sądu; strona może wnieść skargę na tę decyzję bez skorzystania z tego prawa. Dzięki zmianie § 3 i 4 w art. 52 p.p.s.a. nastąpiły również inne zmiany, dotyczące prawnej dopuszczalności wniesienia skargi do sądu. Rozwiązanie

powyższe należy ocenić bardzo pozytywnie, albowiem wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy (czy wezwania do usunięcia naruszenia prawa, przy innych aktach administracyjnych i czynnościach) stanowiły formalny wymóg o niskiej skuteczności i przedłużały okres poprzedzający wniesienie skargi do sądu.

Sposób załatwiania spraw

Przepisy regulujące zasady i terminy załatwiania spraw określono w k.p.a. w oddzielnym rozdziale, w art. 35-38. Stanowią one kluczową regulację normującą niezwykle istotną dla przedsiębiorców i obywateli kwestię sprawności postępowania oraz środków służących w przypadku niespełnienia przewidzianych w nich wymogów. Ustawa nowelizująca wprowadziła w zespole tych przepisów istotne zmiany, przy czym nie rozwiązują one wszystkich problemów.

W k.p.a. utrzymano, co nie budzi wątpliwości, obowiązujące terminy załatwiania spraw: niezwłocznie w warunkach określonych w art. 35 § 2 k.p.a., sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego – nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania (art. 35 § 3 k.p.a.). Regulację art. 35 k.p.a. uzupełniono o § 3a w związku z wprowadzeniem do procedury administracyjnej trybu postępowania uproszczonego; wskazano, że załatwienie sprawy w postępowaniu uproszczonym powinno nastąpić niezwłocznie, nie później niż w terminie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania.

Nie została w istotnym stopniu zmieniona regulacja art. 35 § 5 k.p.a., wskazującego zdarzenia (okresy), których nie wlicza się do ww. terminów załatwienia sprawy (uzupełniono je jedynie o okres trwania mediacji). Rozumienie tych zdarzeń co do zasady w doktrynie i orzecznictwie zostało wyłożone. W praktyce regulacja art. 35 § 5 k.p.a. stwarza jednak problemy. Przykładowo: strona wnosi do organu żądanie wszczęcia postępowania, podanie spełnia wszystkie warunki formalne, strona przedkłada wszystkie dokumenty, które w jej ocenie wykazują spełnienie przesłanek pozytywnych wydania decyzji. Organ zaś wzywa ją jednak do udzielenia wyjaśnień albo przedłożenia dodatkowych dokumentów (czasem wskazując nadto, że w jego ocenie na obecnym etapie stwierdzenie spełnienia określonej przesłanki nie jest możliwe), zakreślając termin dokonania czynności. W tej sytuacji pojawia się pytanie, czy dodatkowy czas trwania postępowania będzie stanowił okres opóźnienia spowodowany z winy strony, a zatem czy okres ten będzie wyłączany z terminu załatwienia sprawy. Jak wskazuje A. Wróbel, „do terminów tych nie wlicza się opóźnień powstałych z winy strony (uczestników postępowania), co należy wiązać z przekroczeniem przez stronę terminów dokonania czynności określonych w przepisach prawa lub wyznaczonych przez organ prowadzący postępowanie”[16].

[16] A. Wróbel: *Komentarz aktualizowany do art. 35 Kodeksu postępowania administracyjnego* (SIP LEX t. 12.).

Ze stanowiskiem tym należy się w pełni zgodzić, wskazując jednocześnie, że do terminów załatwienia sprawy w sytuacji przedstawionej powyżej nie będzie się wliczać ewentualnego opóźnienia strony w wypełnieniu wezwań organu, ale sam czas uczynienia mu zadość w terminie wyznaczonym.

Zanegować należy więc praktykę niektórych organów, które samo wezwanie do udzielenia wyjaśnień lub przedłożenia dokumentów przez stronę utożsamiają z powstaniem okoliczności skutkującej opóźnieniem spowodowanym z winy strony i czasu „realizacji" takiego wezwania nie wliczają do terminów załatwienia sprawy.

Powyższy problem uwidacznia się w związku z zasadami zawiadamiania stron o niezałatwieniu sprawy w terminie, co reguluje art. 36 k.p.a., którego treść została w części zmieniona mocą ustawy nowelizującej. W przypadku zawiadomienia o niezałatwieniu sprawy w terminie, wprowadzenie obowiązku pouczenia przez organ o prawie do wniesienia ponaglenia należy ocenić jednoznacznie pozytywnie. Właściwą zmianą jest również usunięcie z treści art. 36 § 1 k.p.a. dookreślenia terminów, do których odnosi się dyspozycja przepisu. Uprzednio było w nim wskazane, iż obowiązek zawiadomienia dotyczy niezałatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 lub w przepisach szczególnych; teraz jest mowa o niezałatwieniu sprawy w terminie, a zatem w każdym terminie, również później w terminie wyznaczonym.

Jakkolwiek już na podstawie dotychczasowej regulacji art. 36 § 1 k.p.a. i ogólnych zasad postępowania nie budziło większych wątpliwości, że nie tylko niezałatwienie sprawy w terminie podstawowym (miesięcznym, dwumiesięcznym lub innym określonym w przepisach szczególnych), ale również później w terminie wyznaczonym, powodowało konieczność zawiadomienia strony i wyznaczenia nowego terminu, zmiana powyższa, pozornie redakcyjna, powinna wyeliminować występujące uprzednio niedostatki w praktyce organów.

Treść art. 36 § 2 w zw. z § 1 k.p.a. nie rozstrzyga jednak dylematu: skoro bowiem okresów związanych z okolicznościami wymienionymi w art. 35 § 5 k.p.a. nie wlicza się do terminów załatwienia sprawy, a zawiadomienie ma być kierowane w wypadku niezałatwienia jej w terminie, to czy ma to mieć miejsce w każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie odnoszącym się do terminu podstawowego lub wyznaczonego, czy też terminu przedłużonego o okres zdarzeń wymienionych w art. 35 § 5 k.p.a.

Mając na względzie cel regulacji, zaaprobować należy pierwszą interpretację, wskazując, że organ niezależnie od przyczyny zawsze winien zawiadamiać o niezałatwieniu sprawy, wskazywać nowy termin oraz – co ważne, a co wprost nie wynika z przepisu – czynić to przed upływem terminu dotychczasowego, a nie po jego upływie. Zasadne byłoby nawet kierowanie takiego zawiadomienia z wyprzedzeniem umożliwiającym odbiorcy otrzymanie zawiadomienia przed upływem terminu. Powyższe ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia gwarancji procesowych strony i każdoczasowego posiadania przez nią aktualnej informacji co do oczekiwanego terminu załatwienia sprawy.

Nowelizacja zmieniła w całości treść art. 37 k.p.a. – wprowadzono nową instytucję prawną ponaglenia w wypadku bezczynności organu lub przewlekłości postępowania (zamiast zażalenia względnie wezwania do usunięcia naruszenia prawa).

Za pozytywną należy uznać zmianę nazwy środka oraz zdefiniowanie bezczynności i przewlekłości.

Słuszne jest też zdynamizowanie organu, który ma nie więcej niż siedem dni na przekazanie ponaglenia organowi wyższego stopnia; ten również otrzymał siedem dni na jego rozpatrzenie. Przy czym organ ten nie musi już otrzymywać akt postępowania, a jedynie ich odpisy w niezbędnym zakresie, co jednak z drugiej strony może wymagać dodatkowej pracy przy ich sporządzaniu. Charakter dyscyplinujący dla prowadzących postępowanie będzie miał również obowiązek ustosunkowania się organu do wniesionego ponaglenia.

Praktyka pokaże jednak, czy ustosunkowanie się nie będzie oznaczało jedynie wskazania, że organ nie zgadza się z treścią ponaglenia; należałoby oczekiwać, że ustosunkowanie się będzie zawierało umotywowanie prezentowanego stanowiska.

Z instytucją ponaglenia bezpośredni związek ma również wprowadzenie regulacji na poziomie p.p.s.a. W art. 53 § 2b p.p.s.a. jednoznacznie wskazano, iż skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania można wnieść w każdym czasie po wniesieniu ponaglenia do właściwego organu. Oznacza to, iż dla wniesienia skargi nie jest konieczne oczekiwanie na rozpatrzenie ponaglenia.

Zmieniła się treść art. 38 k.p.a., dotyczącego odpowiedzialności pracownika organu. W ocenie projektodawcy, regulacja ta „nie wprowadza żadnych zmian w zakresie podstaw odpowiedzialności pracownika", a zmiana ma charakter porządkujący (z uwagi na zmiany art. 37 k.p.a.)[17]. Wydaje się jednak, iż zakres odpowiedzialności, o której mowa w art. 38 k.p.a. został poszerzony, mimo że nie ma już w nim wprost mowy o odpowiedzialności za niezawiadomienie o każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie. Sankcjonowaniu podlega bowiem również prowadzenie postępowania dłużej niż jest to niezbędne dla załatwienia sprawy (niezależnie od formalnego dotrzymywania poszczególnych terminów), co winno mieć działanie dyscyplinujące.

Zasady doręczeń i liczenia terminów

Do Kodeksu postępowania administracyjnego dodano przepis art. 49a k.p.a. wprowadzający możliwość zawiadamiania przez organ o czynnościach i decyzjach bez doręczeń. Na jego mocy, poza przypadkami, o których mowa w art. 49 (tj. poza przypadkami, gdy przepis szczególny tak stanowi), organ może dokonywać zawiadomienia o decyzjach i innych czynnościach w formie, o której mowa w art. 49 § 1 (w formie publicznego obwieszczenia, w innej formie publicznego ogłoszenia zwyczajowo przyjętej w danej

[17] *Uzasadnienie projektu*…, op.cit., s. 27.

miejscowości lub przez udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej), jeżeli w postępowaniu bierze udział więcej niż dwadzieścia stron. Zawiadomienie jest w takim wypadku skuteczne wobec stron, które zostały na piśmie uprzedzone o zamiarze zawiadamiania ich w określony sposób (jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej). Do zawiadomienia stosuje się przepis art. 49 § 2 – uważa się je za dokonane po upływie czternastu dni od dnia wymienionych zdarzeń.

Przyjęte rozwiązanie powoduje, że zawiadamianie w tym trybie może zatem mieć miejsce w każdym wypadku, bez odrębnej podstawy ustawowej. Intencję taką wyraził zresztą wprost projektodawca, wskazując, iż „(…) taka forma powiadamiania adresatów aktów i czynności organu nie będzie wymagać podstawy prawnej w odrębnym akcie rangi ustawowej (art. 49a k.p.a.)”[18].

Jak należy rozumieć, w każdej sytuacji zastosowania tego rozwiązania zawiadomienie będzie uznane za dokonane, a zatem również decyzja uznana za doręczoną, po upływie 14 dni od dnia umieszczenia zawiadomienia; od tego czasu będzie biegł termin do wniesienia odwołania lub skargi. Jakkolwiek zgodzić się należy, że doręczanie pism w postępowaniach z udziałem wielu podmiotów sprawia problemy i niejednokrotnie przyczynia się do ich przedłużania, wydaje się, że uprzedzenie stron o zamiarze zawiadamiania w ten uproszczony sposób nie daje wystarczających gwarancji procesowych. Zmusza się bowiem strony postępowań lub ich pełnomocników do ciągłego sprawdzania toku sprawy. Nie została przy tym przewidziana możliwość wyrażenia przez stronę sprzeciwu wobec tego sposobu zawiadamiania i doręczenia pism organu, w tym także decyzji.

Drobna, aczkolwiek pożądana zmiana została wprowadzona w art. 57 k.p.a. Przez zmianę § 4 wskazano, że jeśli koniec terminu do wykonania czynności przypada na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy lub na sobotę, termin upływa następnego dnia, który nie jest dniem wolnym od pracy ani sobotą.

Wszczęcie postępowania

Nowelizacja wprowadziła zmianę art. 64 § 2 k.p.a., dotyczącego zasad wzywania do usunięcia braków formalnych podania (pisma zawierającego żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego). Zgodnie z nowym brzmieniem regulacji, jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa (innych niż podanie adresu, o czym mowa w art. 64 § 1 k.p.a.), należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni (wcześniej – w terminie siedmiu dni), z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie go bez rozpoznania.

Bardzo pozytywnie należy ocenić możliwość wyznaczenia wnoszącemu podanie terminu usunięcia braków formalnych dłuższego niż tylko siedmiodniowy. Do 31 maja 2017 r. nie było to możliwe, mimo woli organu, nawet w wypadku

[18] Tamże, s. 44.

bardzo złożonych spraw, jak np. postępowań w sprawie udzielenia koncesji. Dalej jednak w treści art. 64 § 2 k.p.a. nie ma określenia terminu, w którym organ musi dokonać wezwania do usunięcia braków formalnych. Prowadzi to do daleko idących konsekwencji – terminy, o których mowa w art. 35 k.p.a., biegną bowiem dopiero od doręczenia organowi podania, które cechuje się walorem kompletności (odpowiada od strony formalnej wszystkim wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, w tym w szczególności w art. 63 § 2 k.p.a.). Znajduje to potwierdzenie w doktrynie i judykaturze. Jak wskazuje bowiem A. Wróbel: „datą wszczęcia postępowania administracyjnego na żądanie strony jest dzień doręczenia organowi administracji publicznej żądania spełniającego wymagania z art. 63 § 2, tzn. podania zawierającego co najmniej wskazanie strony, od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz czyniącego zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych”[19]. Jednocześnie przywołany przez A. Wróbla wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego przesądza, iż w przypadku, gdy wniosek o wszczęcie postępowania nie spełnia wymagań ustalonych w przepisach prawa, termin załatwienia sprawy „należy liczyć od daty usunięcia braków formalnych, bowiem wszczęcie postępowania administracyjnego może spowodować tylko żądanie strony niedotknięte brakami formalnymi”[20].

W tej sytuacji, wobec nieokreślenia w treści art. 64 § 2 k.p.a. terminu, w którym organ jest obowiązany wezwać stronę do usunięcia braków formalnych, możliwa jest sytuacja, w której nastąpi to po upływie dowolnie długiego terminu. Jednocześnie w tym czasie organ nie będzie związany maksymalnymi terminami załatwienia sprawy, określonymi w art. 35 § 3 k.p.a., gdyż – jak wskazano – ich bieg rozpoczyna się dopiero w momencie doręczenia mu podania niezawierającego tychże braków. Niedostatku normy wynikającej z powyższych regulacji nie mogą przy tym sanować – mające generalne znaczenie – zasady załatwiania spraw bez zbędnej zwłoki (art. 35 § 1 k.p.a.) i szybkości postępowania (art. 12 § 1 k.p.a.). Jednocześnie przyjąć należy, że w wyżej wymienionej sytuacji, skoro termin załatwienia sprawy nie biegnie, wnoszący podanie nie ma podstaw prawnych do wniesienia ponaglenia[21].

W związku z powyższym, *de lege ferenda*, postulować należałoby dokonanie dalszej zmiany dyspozycji art. 64 § 2 k.p.a. i nadanie mu brzmienia: „jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych

[19] A. Wróbel: *Komentarz aktualizowany do art. 61 Kodeksu postępowania administracyjnego* (SIP LEX t. 9).

[20] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12.9.2008, sygn. akt. II OSK 1012/07, LEX nr 508501.

[21] W konsekwencji od strony przedsiębiorcy czy obywatela wnoszącego podanie do organu sytuacja w skrajnym przypadku wyglądać może następująco: strona wnosi podanie, jest przekonana, iż spełnia ono wszystkie wymogi formalne, a organ prowadzi postępowanie wyjaśniające, mija blisko miesiąc lub dwa, a zamiast rozstrzygnięcia strona otrzymuje wezwanie, z którego dowiaduje się, że podanie nie spełnia wymogów ustalonych w przepisach prawa i musi usunąć jego braki pod rygorem pozostawienia bez rozpoznania. W tej sytuacji bez wątpienia strona ma uzasadnione podstawy do niezadowolenia z działania organu, a jednocześnie nie ma żadnego trybu przeciwdziałania temu zachowaniu (w postaci wniesienia ponaglenia).

w przepisach prawa, należy – *nie później niż w terminie czternastu dni, a w sprawie szczególnie skomplikowanej – nie później niż w terminie miesiąca od doręczenia podania organowi* – wezwać wnoszącego do usunięcia braków, w wyznaczonym terminie nie krótszym niż siedem dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania".

Powyższy przepis w proponowanym brzmieniu pozwalałby na zdyscyplinowanie organów administracji publicznej, aby wzywały wnoszących podania do usuwania braków formalnych w ściśle oznaczonych kodeksowo terminach. W ten sposób strony uzyskałyby gwarancję, że najpóźniej po upływie miesiąca (oraz czasu niezbędnego na doręczenie pism przez operatora pocztowego) od wniesienia żądania wszczęcia postępowania, otrzymają informację o ewentualnych brakach i konieczności ich uzupełnienia. Wpłynęłoby to na poprawę szybkości prowadzenia postępowań. Proponowana treść przepisu uwzględnia też to, że organ administracji publicznej musi mieć odpowiedni czas na zapoznanie się z podaniem, wyspecyfikowanie braków formalnych podania oraz sporządzenie wezwania, a czas ten powinien być determinowany złożonością sprawy. Otwartą kwestią pozostaje możliwość rozszerzenia stosowania instytucji ponaglenia w sytuacji niedotrzymania także tych terminów.

Pozostałe zmiany

W art. 76a k.p.a. dodano przepis § 2b wprowadzający zmiany dotyczące poświadczania dokumentów za zgodność z oryginałem. Zgodnie z jego treścią, upoważniony pracownik organu prowadzącego postępowanie, któremu został okazany oryginał dokumentu wraz z odpisem, na żądanie strony poświadcza jego zgodność. Poświadczenie obejmuje podpis pracownika, datę i oznaczenie miejsca sporządzenia, a na żądanie strony, również godzinę. Jeżeli dokument ma cechy szczególne (dopiski, poprawki lub uszkodzenia), należy stwierdzić to w poświadczeniu.

Przepis powyższy uzupełnia regulację art. 76a § 2 k.p.a. stanowiącego (aktualnie i uprzednio), że zamiast oryginału strona może złożyć odpis dokumentu, jeżeli jego zgodność z oryginałem została poświadczona przez notariusza albo przez występującego w sprawie pełnomocnika strony będącego adwokatem, radcą prawnym, rzecznikiem patentowym lub doradcą podatkowym. Na marginesie wskazać można, że NIK stwierdziła w tym zakresie problemy podczas jednej z kontroli[22].

Rozwiązanie przyjęte w art. 76a § 2b k.p.a. wprowadza ułatwienia dla wnoszącego podanie, a potem strony postępowania, i *de facto* sankcjonuje istniejącą już wcześniej praktykę, która nie miała co prawda wyraźnej podstawy prawnej, ale nie była kwestionowana. Była stosowana w wielu drobnych sprawach, takich jak np. rejestracja pojazdu, w których kwestia poświadczenia dotyczyła jednego lub kilku niezbyt obszernych dokumentów. Rozwiązanie to jednak wprowadzone *ex officio* niesie ryzyko

[22] P/16/018.

w skrajnym przypadku częściowego paraliżu niektórych organów. Nietrudno bowiem wyobrazić sobie postępowania, w których strona musi przedłożyć kilka czy kilkanaście segregatorów dokumentów (np. przy postępowaniach koncesyjnych), okazuje organowi oryginały dokumentów oraz ich samodzielnie sporządzone kopie oraz formułuje żądanie ich poświadczenia za zgodność z oryginałem. Mając na względzie ryzyko wynikające z poświadczania kopii sporządzonych poza organem, wymusza to konieczność dokładnego przejrzenia każdego dokumentu przez pracownika organu (również pod kątem ewentualnych rozbieżności) oraz dokonania poświadczenia zgodnie z wymogami ustawowymi. Zważyć przy tym należy, iż obowiązek nałożony na organ w tym zakresie jest w żaden sposób nieograniczony.

Określenie sposobu realizacji powyższych zadań należy do kierujących poszczególnymi urzędami obsługującymi organy, jednak należy mieć nadzieję, iż nie będzie miało to wpływu na sprawność załatwiania spraw. Istnieje jednak obawa, że zadanie to nakładane będzie na osoby prowadzące postępowania administracyjne (jako fachowo przygotowane do oceny tożsamości oryginału i kopii dokumentu). Konsekwencją tego rozwiązania jest również zmiana treści art. 268a k.p.a. – upoważnienie do poświadczania dokumentów przez pracowników organu w jego imieniu również musi mieć formę pisemną.

Nowelizacja wprowadziła art. 79a k.p.a., w § 1 nakazujący organowi wskazanie przesłanek, których niespełnienie może prowadzić do wydania decyzji niezgodnej z żądaniem strony (w postępowaniu wszczętym na jej wniosek). Przepisy art. 10 § 2 i 3 stosuje się. Jego uzupełnienie stanowi art. 79a § 2 k.p.a., stanowiący, że w terminie wyznaczonym na wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, strona może przedłożyć dodatkowe dowody celem wykazania spełnienia przesłanek, o których mowa w § 1.

W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że „celem tej regulacji jest ułatwienie stronie podjęcia działań zmierzających do skorygowania treści wniosku lub uzupełnienia materiału dowodowego w sprawie, a w efekcie – uniknięcie wydania rozstrzygnięcia negatywnego, gdy wydanie decyzji pozytywnej jest możliwe, choć dopiero po dokonaniu przez stronę określonych czynności faktycznych lub prawnych, które nie zostały dokonane lub ustalone w toku postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez organ”[23]. Projektodawca wskazał również, że „wprowadzenie tej instytucji ma zmierzać do wyeliminowania jak największej liczby odwołań oraz skarg do sądów administracyjnych, a także ponownych postępowań.

Zakłada się bowiem, że co do zasady, uzasadnione jest nieznaczne wydłużenie czasu trwania postępowania i wezwanie strony do spełnienia ‚brakujących’ przesłanek, gdyż może ono uchronić administrację i stronę przed udziałem w postępowaniu odwoławczym, sądowo-admi-

[23] *Uzasadnienie projektu*…, op.cit., s. 29.

nistracyjnym czy też wszczynaniem kolejnego postępowania"[24].

Powyższe rozwiązanie zasługuje na aprobatę, pojawia się jednak wątpliwość, czy w sytuacji gdy organ nie wskaże stronie braku spełnienia przesłanek, będzie tym związany – nie będzie mógł wydać decyzji niezgodnej z żądaniem strony. Niejasne jest również czy organ może zmienić swoje wcześniejsze stanowisko dotyczące spełnienia przesłanek. Wreszcie pojawia się pytanie o stosowanie tego przepisu w wypadkach, gdy decyzje zapadają w ramach uznania administracyjnego.

Problem stanowi stosowanie wspomnianego przepisu w postępowaniach, które zostały wszczęte na żądanie jednej strony, a uczestniczą w nim również (od początku lub później) inne strony (czego przepis *expressis verbis* nie wyklucza). Rodzi się pytanie – czy owym innym stronom (które mogą mieć sprzeczne interesy albo stanowisko neutralne) należy również wskazywać spełnienie przesłanek uzasadniających wydanie decyzji zgodnej z ich żądaniem, jeżeli zostało ono sprecyzowane w toku postępowania lub wynika z treści składanych przez nie pism (czyli najczęściej decyzji sprzecznych z oczekiwaniem wnioskodawcy).

Wreszcie nie jest jasne, czy stronom należy przesyłać informacje przekazane pozostałym stronom. Projektodawca zakładał takie działanie: „Informacja, o której mowa w art. 79a k.p.a., skierowana do strony, na której wniosek wszczęto postępowanie, powinna być doręczona wszystkim stronom postępowania w danej sprawie"[25]. Nie wynika to z treści przepisu, podobnie jak sposób dalszego prowadzenia postępowania po ewentualnym zakwestionowaniu przez strony wskazania dotyczącego przesłanek wydania określonej decyzji, przedstawionych jednej ze stron.

W art. 96a – 96n k.p.a. do postępowania administracyjnego wprowadzono nową instytucję – mediację. Jej specyfika zasługuje na analizę w odrębnym opracowaniu. W k.p.a. wprowadzono również inne zmiany, które warto zasygnalizować.

W zmienionym kodeksie pojawił się art. 106a k.p.a., przewidujący instytucję posiedzenia w trybie współdziałania (jako nowy sposób uzyskania stanowiska innego organu wymaganego przepisami prawa). Stosowanie tego rozwiązania może przyspieszyć zasięganie stanowisk innego organu, tym bardziej, że postanowienie w trybie współdziałania może zostać wydane na posiedzeniu i zostać wpisane do protokołu. Skuteczność nowej instytucji zależy jednak od jej stosowania (*verba legis*: organ załatwiający sprawę może zwołać…).

W art. 107 § 1 k.p.a. zostały wskazane nowe wymogi odnoszące się do zawartości decyzji, w tym obowiązek zamieszczenia pouczenia o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania (pkt 7). Powyższa możliwość znajduje oparcie w dyspozycji dodanego art. 127a k.p.a. Stanowi on, że w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania, strona może zrzec

[24] Tamże, s. 30.
[25] Tamże, s. 29.

się tego prawa wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję (§ 1) oraz że z dniem doręczenia organowi oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania, decyzja staje się ostateczna i prawomocna (§ 2). Pytania pojawiające się w związku z tą regulacją dotyczą jednak skutków zrzeczenia się odwołania oraz tego czy do czasu uprawomocnienia się decyzji, zgodnie z nową definicją[26], można cofnąć oświadczenie o zrzeczeniu się odwołania, w szczególności np. razem z jego wniesieniem. Oczywiście dotyczy to sytuacji, gdy jeszcze nie wszystkie strony złożyły oświadczenie w tej sprawie, a zatem decyzja stała się ostateczna i prawomocna. Należy przy tym tym zwrócić uwagę, że według zmienionej treści art. 112 k.p.a. błędne pouczenie co do skutków zrzeczenia się odwołania nie może szkodzić stronie, która zastosowała się do tego pouczenia, przy czym znów nie określono, jakie są to skutki.

Ustawa nowelizująca zmieniła treść art. 114 k.p.a., poszerzając możliwość zawarcia ugody – obecnie: w każdej sprawie, jeżeli jej charakter na to pozwala i nie sprzeciwiają się temu przepisy szczególne; wcześniej: jeżeli przemawia za tym charakter sprawy, przyczyni się to do uproszczenia lub przyspieszenia postępowania i nie sprzeciwia się temu przepis prawa.

Bez wątpienia rozwiązanie takie jest wyrazem dążenia do polubownego załatwiania spraw, zmniejszania liczby przypadków kwestionowania wyników rozstrzygnięć zapadających w postępowaniu administracyjnym i tym samym odciążenia organów odwoławczych i sądów orzekających. Korespondują z powyższym obowiązki organu do skłaniania stron, aby zawarły ugodę, wynikające ze zmienionego art. 116 § 1 k.p.a.

W zespole nowych przepisów art. 122a – 122g k.p.a. wprowadzono nowy tryb załatwiania spraw administracyjnych – tryb milczącego załatwienia sprawy. Może zostać zastosowany, jeśli przepis szczególny (ustaw materialnych) będzie to przewidywał. Zgodnie z art. 122a § 2 k.p.a., sprawę uznaje się za załatwioną milcząco w sposób w całości uwzględniający żądanie strony, jeżeli w terminie miesiąca od dnia doręczenia żądania strony właściwemu organowi administracji publicznej albo innym terminie określonym w przepisie szczególnym organ ten: nie wyda decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie (milczące zakończenie postępowania) albo nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji (milcząca zgoda). Nie ulega wątpliwości, że taki tryb załatwiania spraw będzie działać na organy dyscyplinująco. Stąd też duża odpowiedzialność przy organizacji prac organów i obsługujących je urzędów, aby przez zaległości i nieprawidłowe funkcjonowanie nie doprowadzić do milczącego wydania decyzji, która nigdy nie powinna zostać wydana. Dostrzec można przy tym inny problem – zasadne jest pytanie o sposób rozwiązania sytuacji, w której żądanie strony będzie niekonkretne, nieprecyzyjne lub wadliwe co do sentencji, organ w czasie przepisanym tego nie dostrzeże, sprawa *ex lege* zostanie

[26] W myśl dodanego w art. 16 k.p.a. § 3, prawomocne są decyzje ostateczne, których nie można zaskarżyć do sądu.

załatwiona w całości zgodnie z żądaniem i treść takiego wadliwego rozstrzygnięcia będzie musiała zostać przez organ wpisana w zaświadczeniu, o którym mowa w art. 122f k.p.a.

Istotne zmiany zostały wprowadzone również do postępowania odwoławczego. W art. 136 k.p.a. umieszczono nowe przepisy § 2-4 (uprzednia treść przepisu ujęta została w aktualnym § 1). Na ich mocy nastąpiło znaczące poszerzenie zakresu postępowania dowodowego przed organem odwoławczym. Zgodne żądanie stron, albo żądanie strony przy braku sprzeciwu pozostałych stron, skutkuje obowiązkiem[27] przeprowadzenia przez organ postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy – w wypadku gdy decyzja została wydana w I instancji z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie.

Nie ulega wątpliwości, że powyższe rozwiązanie stanowić będzie istotne wyzwanie dla organów odwoławczych, zwłaszcza samorządowych kolegiów odwoławczych. Należy jednak uznać, że będzie ono zmierzać do eliminowania występujących w przeszłości sytuacji, w których organ odwoławczy uchylał zaskarżoną decyzję w całości i przekazywał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji. Miało to miejsce, gdy wydano decyzję z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy miał istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie, co przede wszystkim związane było z błędami w postępowaniu dowodowym i ustaleniu wszystkich okoliczności faktycznych. W wyniku ponownego rozpatrzenia zapadała decyzja odpowiadająca pierwotnej decyzji pierwszoinstancyjnej, co – *summa summarum* – nie zmieniało sytuacji strony (z jej punktu widzenia niekorzystnej), a przedłużało poddanie rozstrzygnięcia administracji sądowi. W tym stanie rzeczy przyjęte rozwiązanie należy ocenić jednoznacznie pozytywnie.

Uzupełnieniem powyższego jest modyfikacja treści art. 138 k.p.a., stanowiącego o rodzajach rozstrzygnięć w postępowaniu odwoławczym. Rozwiązanie to zostało implementowane w art. 138 § 2b k.p.a.

Do wyżej wymienionego przepisu dodano również § 2a, stanowiący, że jeżeli organ odwoławczy uchyla zaskarżoną decyzję w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania organowi I instancji[28], to – w sytuacji gdy ten dokonał w zaskarżonej decyzji błędnej wykładni przepisów prawa, mogących znaleźć zastosowanie w sprawie – w decyzji, o której mowa w § 2, organ odwoławczy określa także wytyczne dotyczące wykładni tych przepisów. Jest to rozwiązanie ze wszech miar korzystne. Przy czym, poza wskazaniami co do błędnej wykładni,

[27] Z zastrzeżeniem przepisu art. 136 § 4 k.p.a., w myśl którego przepisów § 2 i 3 nie stosuje się, jeżeli przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy byłoby nadmiernie utrudnione.

[28] Na podstawie art. 138 § 2 k.p.a., co przy braku żądań z art. 136 § 2 i 3 k.p.a. dalej stanowi formę rozstrzygnięcia w postępowaniu odwoławczym.

nie będzie – a to również byłoby pożądane – wskazań odnośnie do niewłaściwego zastosowania przepisów i wytycznych dotyczących właściwego działania organu I instancji w tym zakresie.

Należy też dodać, że drugim instrumentem zmierzającym do ograniczenia kasatoryjnego załatwiania spraw w postępowaniu odwoławczym – uregulowanym w przepisach procedury sądowoadministracyjnej – jest wprowadzenie instytucji sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej[29].

Zgodnie bowiem z przepisem art. 64a p.p.s.a., od decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a. (czyli decyzji kasatoryjnej organu odwoławczego), skarga nie przysługuje, jednakże strona niezadowolona z jej treści może wnieść sprzeciw. Sprzeciw od decyzji wnosi się w terminie czternastu dni od dnia doręczenia skarżącemu decyzji (art. 64c § 1 p.p.s.a.).

Sąd rozpoznaje sprzeciw na posiedzeniu niejawnym w terminie trzydziestu dni od dnia wpływu sprzeciwu od decyzji (art. 64d § 1 p.p.s.a.).

Regulacja sposobu procedowania sądu została umieszczona w art. 151a p.p.s.a. Jakkolwiek reżim terminów będzie niewątpliwie w pewnym stopniu obciążający dla sądów administracyjnych, to rozwiązanie to należy ocenić pozytywnie – powinno działać dyscyplinująco na organy odwoławcze. Jedynie ewentualnie można by postulować, *de lege ferenda*, dookreślenie w k.p.a. terminu załatwienia sprawy przez organ odwoławczy po uchyleniu decyzji kasatoryjnej wskutek uwzględnienia sprzeciwu.

Do procedury administracyjnej wprowadzono kolejny tryb załatwienia sprawy – postępowanie uproszczone, uregulowany w dodanym zespole przepisów oddzielnego rozdziału (art. 163b – 163g k.p.a.)[30]. Zgodnie z art. 163b § 1 k.p.a., organ administracji publicznej załatwia sprawę w postępowaniu uproszczonym, jeżeli przepis szczególny tak stanowi. Faktyczny zakres stosowania tego trybu będzie więc uzależniony od rozwiązań przyjętych w poszczególnych ustawach materialnoprawnych.

Przyszła praktyka organów zdecyduje zatem o atrakcyjności owej regulacji. Przepis art. 163c § 1 k.p.a. wskazuje bowiem, iż w postępowaniu uproszczonym strona może wnieść podanie z wykorzystaniem urzędowego formularza, w którym wskazuje okoliczności mające znaczenie dla sprawy oraz przedstawia dowody wraz z żądaniem wszczęcia postępowania. Co za tym idzie, przystępność tego trybu zależeć będzie od jakości i czytelności formularzy.

Ciekawym instrumentem w tym trybie jest też swoista prekluzja – zgodnie z art. 163c § 4 k.p.a. w sprawie wszczętej na skutek podania złożonego z wykorzystaniem urzędowego formularza nie jest dopuszczalne późniejsze zgłaszanie przez stronę nowych żądań. Przepis art. 163e § 2 k.p.a. przesądza jednocześnie,

[29] Zob. także: J. G. Firlus, T. Woś: *Sprzeciw od decyzji kasacyjnej organu odwoławczego wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.*, „Przegląd Prawa Publicznego", nr 6/2017, s. 82.

[30] Zob. także: M. Okoń: *Postępowanie uproszczone w Kodeksie postępowania administracyjnego po nowelizacji*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe", nr 2(11)/2017, s. 99.

iż w sprawach rozpoznawanych w postępowaniu uproszczonym nie stosuje się art. 81 k.p.a. Wydaje się także, iż w postępowaniu uproszczonym nie stosuje się art. 10 § 1 k.p.a. i dodanego również na mocy ustawy nowelizującej art. 79a k.p.a. – w takim modelu postępowania nie miałoby to bowiem sensu, chociaż wyłączenia takiego nie ma.

Do k.p.a. dodano też dwa działy: IVa (art. 189a – 189k) oraz VIIIa (art. 260a – 260g). Pierwszy zespół przepisów dotyczy administracyjnych kar pieniężnych (statuuje zasady ogólne ich nakładania lub wymierzania i udzielania ulg w wykonaniu)[31], a drugi europejskiej współpracy administracyjnej.

Konkluzje

Analiza zmian w procedurze administracyjnej i powiązanych z nimi zmian w procedurze sądowoadministracyjnej wskazuje, że do systemu prawnego wprowadzono mechanizmy, które powinny przyczyniać się do rozwiązywania problemów ze sprawnym załatwianiem spraw.

Bez wątpienia jednak osiągnięcie zakładanych celów nowelizacji zależy od przygotowania organów administracji publicznej do prowadzenia postępowań z uwzględnieniem nowych instytucji procesowych oraz posiadania przez nie adekwatnych zasobów kadrowych. Konieczne jest też monitorowanie wprowadzonych zmian, ich ewaluacja i w razie potrzeby dalsze korekty, których kierunki zostały również przedstawione w niniejszym artykule.

Celowe jest także podejmowanie przez administrację rządową (obecnie Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii) odpowiednich działań informacyjnych. Broszura „Czego dotyczą zmiany i jak je stosować?", przygotowana przez ówczesne Ministerstwo Rozwoju w związku z wejściem w życie nowelizacji stanowiła dobry przykład informowania o praktycznych kwestiach, istotnych z punktu widzenia samych organów administracji publicznej oraz stron postępowań administracyjnych. Pozostaje oczekiwać, że nowe rozwiązania przyniosą oczekiwany skutek.

FILIP BYCZKOWSKI
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji NIK

[31] Zob.: R. Stankiewicz: *Regulacja administracyjnych kar pieniężnych w Kodeksie postępowania administracyjnego po nowelizacji*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe", nr 2 (11)/2017, s. 9.

Słowa kluczowe: nowelizacja, procedura administracyjna, kontrola NIK, Kodeks postępowania administracyjnego, poświadczanie dokumentów

Key words: amendment, administrative procedure, NIK audit, Code of Administrative Procedure, authentication of documents

Współpraca międzynarodowa

Wzmacnianie zaufania obywateli przez niezależne kontrole

Strategia ETO na lata 2018–2020

Trybunał rozpoczął realizację swojej strategii na lata 2018–2020. Cele, jakie sobie postawił, mają pomóc w budowaniu zaufania obywateli do Unii Europejskiej. ETO zamierza wspierać sprawniejsze funkcjonowanie Unii, pomóc w lepszym rozumieniu mechanizmów jej działania, a także wskazywać, które rozwiązania dotyczące wydatków i podejmowanych inicjatyw są skuteczne, a które nieefektywne.

EWA MIĘKINA

Europejski Trybunał Obrachunkowy, funkcjonujący od 1977 r., odpowiada za kontrolę finansów Unii Europejskiej (UE). Działa na rzecz poprawy zarządzania nimi oraz rozliczalności i przejrzystości; stoi na straży interesów finansowych obywateli Unii Europejskiej; poświadcza wiarygodność budżetu UE; ukazuje braki i sukcesy w wydatkowaniu środków unijnych; zwraca uwagę na obszary ryzyka. Stanowi również źródło informacji dla decydentów i ustawodawców unijnych – jak poprawić zarządzanie polityką i programami UE

oraz jak informować obywateli o wydatkowaniu ich pieniędzy.

Rezultaty kontroli Trybunał upublicznia w sprawozdaniach rocznych (kontrole finansowe i zgodności w zakresie budżetu UE i europejskich funduszy rozwoju); sprawozdaniach specjalnych (kontrole wykonania zadań i zgodności w wybranych obszarach działalności UE); specjalnych sprawozdaniach rocznych (kontrole finansowe prowadzone w unijnych agencjach i organach zdecentralizowanych UE[1]); przeglądach horyzontalnych[2] i dokumentach informacyjnych, a także opiniach w sprawie nowych lub zmienionych aktów prawnych mających znaczny wpływ na zarządzanie finansami.

W celu prawidłowego wypełniania swojej misji i zadań, od 2008 r. Trybunał opracowuje wieloletnie strategie działania. Obecna strategia – na lata 2018–2020 – została skonsultowana nie tylko z członkami[3] i pracownikami Trybunału, ale również m.in. z Parlamentem Europejskim, Komisją Europejską, przedstawicielami państw członkowskich UE, organizacjami pozarządowymi i pracownikami akademickimi[4].

Według Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, lata 2018–2020 to rozstrzygający okres dla Unii Europejskiej, która będzie musiała podjąć decyzje o zasadniczym znaczeniu, np. w związku ze skutkami kryzysu gospodarczego i finansowego, kwestiami migracyjnymi, bezpieczeństwem na świecie, zmianami klimatycznymi, procesem wychodzenia Wielkiej Brytanii z Unii czy globalizacją. Zmiany zachodzące w polityce unijnej, zarządzaniu finansami Unii, a także dotyczące środowiska zawodowego (m.in. technologiczne, z zakresu metod oceny, standardów rachunkowości) to zarazem wyzwania, ale i nowe możliwości dla Trybunału. Musi bowiem w jasny, wiarygodny i zrozumiały sposób informować obywateli UE, na co zostały wydane środki unijne. Wiarygodność i praworządność działań instytucji unijnych ma bezpośrednie przełożenie na zaufanie obywateli do Unii Europejskiej, szczególnie wobec obserwowanego obecnie ich dystansu do instytucji unijnych. Trybunał – dzięki niezależnym kontrolom – ma możliwość przyczynić się skutecznie do budowania tego zaufania.

Strategia ETO na lata 2018–2020[5]

Idea zwiększania zaufania obywateli do UE przez ukazywanie i przybliżanie różnych aspektów niezależnej kontroli znalazła

[1] Zdecentralizowane agencje wykonują zadania techniczne, naukowe i administracyjne i tym samym pomagają instytucjom UE w kształtowaniu i wdrażaniu polityki.

[2] 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.

[3] W skład Trybunału wchodzi 28 członków (ang. *Members of the Court*), po jednym z każdego państwa członkowskiego.

[4] G.Moonen, A. Bolkart: *The ECA strategy for 2018-2020: Fostering trust through independent audit* w *European Court of Auditors, 1977–2017, 40 Years of Public Auditing*, s. 154.

[5] Strategia dostępna jest w j. polskim na stronie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego: <https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/STRATEGY2018-2020/STRATEGY2018-2020_PL.pdf>.

odzwierciedlenie w czterech celach strategicznych, jakie na lata 2018–2020 postawił przed sobą Trybunał.

Dodatkowa wartość poświadczenia wiarygodności

Co roku Trybunał wydaje opinię dotyczącą wiarygodności sprawozdania finansowego UE oraz legalności i prawidłowości transakcji będących jego podstawą, przyczyniając się tym samym do znacznej poprawy zarządzania unijnymi finansami.

Pojawia się coraz mniej błędów w płatnościach, zwiększa rozliczalność i przejrzystość w zarządzaniu finansami Unii Europejskiej, sprawniej działają systemy kontroli prowadzące do lepszego zapobiegania, wykrywalności i skuteczniejszych pomiarów błędów w Komisji Europejskiej i w państwach członkowskich, działania naprawcze są lepsze, a procedury – coraz prostsze.

Obecnie kontrola w ramach poświadczenia wiarygodności opiera się głównie na bezpośrednim badaniu szerokiej, reprezentatywnej i losowo dobranej próby płatności.

W trzech najbliższych latach podejście kontrolne Trybunału w tym zakresie zostanie zmodyfikowane: rozważy on możliwości korzystania z informacji otrzymanych od jednostek kontrolowanych na temat legalności i prawidłowości, w tym na temat podjętych przez nie działań naprawczych. Takie podejście ma doprowadzić do ograniczenia bezpośredniego badania płatności przez Trybunał i zwiększyć racjonalność kosztów związanych z wydawaniem poświadczenia wiarygodności. W tej sprawie zostaną przeprowadzone szczegółowe konsultacje z partnerami ETO i jednostkami kontrolowanymi.

Większy nacisk na osiągane wyniki

Zdaniem Trybunału, oprócz tego, że fundusze unijne powinny być wydawane zgodnie z obowiązującymi przepisami, kolejną sprawą o dużym znaczeniu dla obywateli UE jest, czy zamierzone cele zostały skutecznie osiągnięte.

W latach 2018–2020 Trybunał usprawni więc swoją ocenę wartości dodanej działań unijnych (uzyskanych rezultatów, ich oddziaływania oraz znaczenia działań dla obywateli). Zbada, czy stanowiły najlepszy sposób na osiągnięcie pożądanego wyniku, a także przeprowadzi przegląd działań podejmowanych w różnych obszarach polityki. W większym zakresie będzie promował przykłady najlepszych praktyk dotyczących wdrażania środków i różnych rodzajów polityki unijnej i, w miarę możliwości, oceni różnice w państwach członkowskich tak, aby stały się użyteczną lekcją jak najskuteczniejszego wykorzystania funduszy oraz różnych obszarów polityki unijnej.

Z uwagi na zapotrzebowanie na prace Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w związku z bieżącymi wydarzeniami, zostanie wprowadzony nowy rodzaj publikacji informacyjnych, tzw. przegląd w trybie pilnym (ang. *rapid case review)*, obejmujący wąski zakres tematyczny i mający na celu ustalenie stanu faktycznego danej sprawy w krótkim czasie. Trybunał postara się również o bardziej terminowe wydawanie swoich publikacji, koncentrując się na najbardziej istotnych zagadnieniach.

W ramach nowej strategii Trybunał zwróci uwagę, aby formułowane przez niego zalecenia mogły być realizowane w racjonalny sposób pod względem kosztów, będzie je również ściślej monitorował i publikował wyniki. Planuje też szerzej informować o jakości systemów wykrywania oraz zapobiegania nadużyciom finansowym i korupcji w kontekście funduszy UE, jak również o zagrożeniach z tym związanych.

Zapewnianie jasnych informacji o wynikach prac

Trybunał musi w jasny sposób informować o swoich ustaleniach i zaleceniach podmioty, z którymi się komunikuje, aby jego kontrole mogły przyczyniać się do zwiększenia zaufania obywateli UE wobec instytucji unijnych.

Są to m.in.: Parlament Europejski, Rada UE, Komisja Europejska, parlamenty i rządy państw członkowskich, władze krajowe, najwyższe organy kontroli państw członkowskich, media, organizacje pozarządowe, ośrodki analityczne, wreszcie – obywatele UE.

Mając na celu lepsze dotarcie do odbiorców, ETO zamierza korzystać w większym stopniu z informacji pojawiających się w mediach państw członkowskich. Najważniejsze wnioski z kontroli mają być spójne, a zagadnienia horyzontalne – przedstawiane we wszystkich rodzajach publikacji na podstawie ustaleń poczynionych w wielu obszarach. Ma się również polepszyć czytelność produktów Trybunału, który zwiększy wysiłki na rzecz tworzenia treści przyciągającej uwagę, o jasnej strukturze, z pominięciem wyrażeń żargonowych tak, aby była zrozumiała dla wszystkich czytelników.

Do niedawna Trybunał przekazywał informacje o swoich kontrolach głównie w sprawozdaniach z kontroli (sprawozdaniu rocznym oraz sprawozdaniach specjalnych) – teraz w większym stopniu będzie informował o planowanych zadaniach i bieżącej pracy/rezultatach. Będzie również przygotowywał – na podstawie sprawozdań, które z reguły nie zawierają wszystkich zebranych informacji – publikacje informacyjne dostosowane do potrzeb głównych grup odbiorców. Mają one łączyć ustalenia z kilku sprawozdań, a także mogą uwzględniać rezultaty prac, np. innych kontrolerów.

Ukierunkowanie na produkty

Niedawna reorganizacja Trybunału, koncentrująca się na zwiększeniu jego elastyczności i kontrolach, ma posłużyć do osiągnięcia celów strategicznych. Oznacza to m.in. lepsze wykorzystanie wiedzy pracowników przez ułatwianie im nawiązywania zarówno kontaktów wzajemnych, jak i ze specjalistami spoza instytucji. W większym stopniu Europejski Trybunał Obrachunkowy będzie korzystał w swoich pracach kontrolnych z innowacyjnych osiągnięć technologii, takich jak np.: duże zbiory danych (ang. *big data*[6]), otwarte dane (ang. *open data*) czy narzędzia służące do ich wizualizacji, pozwalające

[6] Szerzej na ten temat, patrz artykuł M. Maciejewskiego: *Skuteczność i efektywność kontroli administracji – zbiory danych (big data) i możliwości ich wykorzystania*, „Kontrola Państwowa" nr 5/2015, s.27-38.

skuteczniej informować o ustaleniach kontroli.

Planując swoją pracę, Trybunał chce wykazywać większą elastyczność i szybciej reagować na zmiany zachodzące w Unii Europejskiej. Dlatego podczas planowania będzie uwzględniał pięć obszarów priorytetowych, jakie ustalił na lata 2018–2020. Są to:

- zrównoważone wykorzystywanie zasobów naturalnych oraz przeciwdziałanie zmianom klimatu;
- inwestycje na rzecz spójności, wzrostu i włączenia społecznego;
- wyzwania związane z migracją, bezpieczeństwem i globalnym zrównoważonym rozwojem;
- funkcjonujący jednolity rynek i trwała unia walutowa;
- finansowanie systemu UE i administrowanie nim w sposób odpowiedzialny i skuteczny.

Oprac. **EWA MIĘKINA**
zastępca łącznika NIK z ETO,
Departament Strategii NIK

Wymiana doświadczeń

Kontrola organizacji międzynarodowych

W świecie funkcjonuje ponad 2 tys. organizacji międzynarodowych: podmiotów – których członkami są państwa, ich organy lub instytucje – utworzonych na podstawie umów międzynarodowych[1]. Realizują określone w nich zadania w dziedzinie stosunków między państwami, korzystając ze środków pochodzących z krajowych budżetów. Zgodnie z podstawowym dokumentem INTOSAI – Deklaracją z Limy, powinny być one poddane niezależnej kontroli zewnętrznej, podobnej do kontroli prowadzonej wobec organów państwowych[2].

JACEK MAZUR

Najwyższy Urząd Kontrolny Czech zorganizował w Pradze w marcu 2018 r. seminarium[3] na temat różnych modeli kontroli zewnętrznej organizacji międzynarodowych:

- przez najwyższe organy kontroli (NOK) państw członkowskich;
- przez odrębne ciała (komisje, rady kontroli), w których skład wchodzą przedstawiciele NOK lub inne kompetentne osoby, wyznaczone przez rządy państw członkowskich.

Jako przykłady prowadzenia kontroli zewnętrznej przez NOK przedstawiono kontrolę Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) oraz kontrolę Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych (CERN).

ONZ to organizacja o złożonej strukturze, której podstawowy budżet (głównie

[1] Potocznie organizacjami międzynarodowymi nazywa się też organizacje pozarządowe, działające na podstawie statutów, które nie mają charakteru umów międzynarodowych (np. Liga Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża, Światowa Federacja Związków Zawodowych, Instytut Prawa Międzynarodowego, Międzynarodowa Helsińska Federacja Praw Człowieka).

[2] Część 25 Deklaracji z Limy w sprawie zasad kontroli (ISSAI 1), w: „Standardy i wytyczne ISSAI 10 • ISSAI 11 • ISSAI 20 • ISSAI 21 • ISSAI 30 • ISSAI 40 • ISSAI 100 • ISSAI 200 • ISSAI 300 • ISSAI 400" Warszawa 2011, s. 18 (NIK https://www.nik.gov.pl/plik/id,5138.pdf).

[3] Uczestniczyli m.in. pracownicy NOK Czech, Finlandii, Niemiec, Polski i Słowacji oraz członkowie Komisji Kontroli Europejskiej Organizacji Kosmicznej.

na administrację i operacje pokojowe) na lata 2016–2017 wynosił 5,4 mld dolarów (organizacje wyspecjalizowane ONZ mają odrębne budżety). Na podstawie uchwały Zgromadzenia Ogólnego z 1946 r. funkcjonuje Rada Kontroli (*Board of Auditors*), której członkami są – wybierani przez Zgromadzenie Ogólne na 6-letnią kadencję – szefowie NOK trzech państw członkowskich (co 2 lata zaczyna się kadencja kolejnego członka); obecnie są to szefowie NOK Tanzanii, Indii i Niemiec, zaś w lipcu 2018 r. szefa NOK Tanzanii zastąpi kontroler generalny Chile. Obszar podlegający ocenie jest podzielony i poszczególne kontrole są realizowane przez kontrolerów jednego z wyżej wymienionych najwyższych organów kontroli, natomiast sprawozdania – podpisywane wspólnie przez trzech szefów NOK.

Zadaniem Rady jest kontrola finansowa i kontrola zgodności, powadzona zgodnie z międzynarodowymi standardami oraz wyrażenie opinii zgodnie z Międzynarodowym Standardem Badania 700 „Formułowanie opinii i sprawozdanie na temat sprawozdań finansowych" (ISA 700). Ponadto Rada może badać zarządzanie, zwłaszcza funkcjonowanie procedur finansowych, systemu rachunkowości i wewnętrznej kontroli finansowej.

Skala budżetu organizacji oraz wykonywanie go w wielu miejscach świata powodują, że kontrole wymagają znacznych zasobów, np. NOK Niemiec poświęca na nie prawie 10 tys. dni rocznie; utworzono w tym celu odrębny departament kontrolny, który zatrudnia ok. 60 osób, dodatkowo na krótsze okresy (25-70 dni roboczych) są angażowani kontrolerzy z innych departamentów i organów kontroli krajów związkowych.

Radca prezesa NIK Wiesław Kurzyca omówił doświadczenia NIK w prowadzeniu od 2013 r. kontroli zewnętrznej Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych (CERN). CERN to największe na świecie laboratorium badań podstawowych fizyki cząstek elementarnych, które stanowi organizację międzynarodową z siedzibą w Szwajcarii (w pobliżu Genewy). Jej aktywa, głównie środki trwałe (infrastruktura naukowa) mają wartość ok. 8 mld franków, zaś przychody i koszty wynoszą ok. 1 mld franków rocznie.

Wybór kontrolera zewnętrznego następuje na podstawie konkursu otwartego dla NOK państw członków organizacji. Od 2007 r. CERN stosuje Międzynarodowe Standardy Rachunkowości Sektora Publicznego (IPSAS), zaś kontrola zewnętrzna jest prowadzona zgodnie z Międzynarodowymi Standardami Kontroli Najwyższych Organów Kontroli (ISSAIs) (poziom 4). Kontrolę przeprowadza się na podstawie oceny ryzyka i przy wykorzystaniu modelu zapewnienia w toku badań wiarygodności sprawozdań finansowych.

Główne obszary obarczone ryzykiem wystąpienia nieprawidłowości to rozliczalność środków trwałych, wartości niematerialne oraz współpraca w ramach międzynarodowych projektów naukowych finansowanych ze źródeł zewnętrznych. Kontrola wykonania zadań jest realizowana przez ocenę rocznego raportu z działalności CERN, zwłaszcza przez monitorowanie zawartych w nim kluczowych wskaźników wykonania zadań. Referent

przedstawił też kontrolę finansową Funduszu Emerytalnego CERN: formalnie będąc w strukturze CERN, Fundusz ma autonomię operacyjną oraz sporządza odrębne sprawozdania finansowe i raport roczny z działalności; dokumenty te podlegają kontroli NOK, który pełni rolę kontrolera zewnętrznego CERN. Sprawozdania z kontroli CERN i Funduszu Emerytalnego CERN są dostępne na stronie internetowej organizacji[4].

Jako przykład kontroli organizacji międzynarodowej przez odrębne ciało złożone z przedstawicieli państw członkowskich (pochodzących z NOK lub innych urzędów) zaprezentowano Europejską Agencję Kosmiczną (*European Space Agency*, ESA). Jest to utworzona w 1975 r. organizacja państw europejskich z siedzibą w Paryżu, której celem jest badanie i wykorzystanie przestrzeni kosmicznej. ESA zatrudnia około 2300 osób, z których większość pracuje w ośrodkach badawczych na terenie różnych krajów. W 2017 r. jej budżet wynosił 5,75 mld euro, przy czym znaczna część to wydatki na programy dobrowolne, realizowane na koszt zainteresowanych członków.

Zgodnie z umową o utworzeniu Agencji, „rachunki, sprawozdania finansowe i zarządzanie finansowe Agencji podlega kontroli przez niezależną Komisję Kontroli (*Audit Commission*)". Od 2016 r. ESA stosuje Międzynarodowe Standardy Rachunkowości Sektora Publicznego. Komisja Kontroli prowadzi kontrolę finansową i kontrolę zgodności, bada sprawozdania finansowe oraz formułuje o nich raport i opinię. Prowadzi też kontrolę wykonania zadań: bada zarządzanie Agencją i przedstawia o nim sprawozdanie (kontrole z tym związane pochłaniają ok. 1/3 zasobów). Komisja składa się z 4 członków wyznaczonych przez państwa członkowskie na zasadzie rotacji (co roku zostaje mianowana kolejna osoba); ich mandat wynosi 4 lata. Komisja jest organem kolegialnym, uchwały są podejmowane na posiedzeniach lub w trybie obiegowym. Pracom Komisji przewodniczy i odpowiada za ich organizację – jako *primus inter pares* – osoba, która trzeci rok jest jej członkiem. Do niedawna państwa reprezentowane w Komisji dodatkowo wyznaczały kontrolerów, którzy przez okres 4 lat pracowali w Agencji.

Obecnie wdraża się nowy tryb działania: od 2018 r. nie powołuje się już nowych kontrolerów, zaś kontrole finansowe będą prowadzone przez firmę audytorską wyłonioną w drodze konkursu.

Wnioski

Seminarium umożliwiło uzyskanie informacji o różnych podejściach, metodach i procedurach kontroli organizacji międzynarodowych. Na tle rozpatrywanych przykładów sformułowano wnioski bardziej ogólne:

• Kontrola zewnętrzna organizacji międzynarodowych nie powinna być ograniczona do kontroli finansowej. Warto, aby kontrola zgodności nie sprowadzała się do badania legalności, lecz umożliwiała

[4] Szczegółowy opis zob. W. Kurzyca: *NIK kontynuuje audyt w CERN*, „Kontrola Państwowa" nr 5/2015.

ocenę realizacji celów budżetu. Dla państw członków organizacji jest ważne, czy wydatki dobrze służą wykonaniu jej zadań i czy są realizowane oszczędnie, wydajnie i skutecznie.

• W niektórych organizacjach sprawozdania z kontroli są publikowane (np. w ONZ, CERN), podczas gdy w innych – nie. W ESA była dyskusja na ten temat, jednak ostatecznie państwa członkowskie nie wyraziły zgody na ich upublicznianie. W NATO, mimo oporu administracji, stopniowo wprowadzono praktykę, że większość sprawozdań z kontroli jest publicznie dostępna.

• Prowadzenie kontroli organizacji międzynarodowych przez NOK jest tańsze od innych rozwiązań (np. przez firmy audytorskie czy zespoły wyznaczone *ad hoc*); prostszy jest także proces wyłaniania zespołu kontrolnego.

dr **JACEK MAZUR**
radca prezesa NIK

Z życia NIK

GDAŃSKIE POSIEDZENIE ZARZĄDU EUROSAI

Szefowie najwyższych organów kontroli (NOK) gościli w Gdańsku na zaproszenie prezesa Najwyższej Izby Kontroli Krzysztofa Kwiatkowskiego, wiceprzewodniczącego Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (EUROSAI), z okazji 49. posiedzenia jej Zarządu. Spotkanie odbyło się 14–15 marca 2018 r., a udział w nim wzięli szefowie NOK z: Czech – Miloslav Kala, Finlandii – Tytti Yli-Viikari, Łotwy – Elita Krūmiņa, Mołdawii – Veaceslav Untila, Holandii – Arno Visser, Turcji – Seyit Ahmet BAŞ, Hiszpanii – Ramon Álvarez de Miranda García, Portugalii – Vitor Caldeira, Estonii – Alar Karis i Litwy – Arūnas Dulkys.

Jednym z najważniejszych punktów posiedzenia było wykonanie Planu Strategicznego EUROSAI na lata 2017–2023 oraz przyjęcie planu operacyjnego, który ma być narzędziem służącym do efektywnej realizacji celów organizacji. Poza tym, poruszono kwestie

Fot. Rafał Malcharek, NIK

Uczestnicy 49. posiedzenia Zarządu EUROSAI w Gdańsku 14–15 marca 2018 r.; prezes Najwyższej Izby Kontroli Krzysztof Kwiatkowski (w pierwszym rzędzie czwarty z prawej).

dotyczące działalności grup roboczych, zarządzania i finansowania EUROSAI, relacji z innymi regionalnymi instytucjami kontrolnymi, jak też organizacjami zainteresowanymi współpracą z EUROSAI. Ustalono również, że kolejne spotkanie Zarządu odbędzie się w roku 2019, w stolicy Łotwy – Rydze.

ZACIEŚNIANIE WSPÓŁPRACY Z NOK INDONEZJI

Przewodniczący Rady Audytu Republiki Indonezji (BPK) dr Moermahadi Soerja Djanegara wraz z delegacją pracowników, ambasador tego kraju w Polsce Peter F. Gontha, a także przedstawiciele polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, wzięli udział w seminarium zorganizowanym przez Najwyższą Izbę Kontroli. Było to już szóste spotkanie polskich i indonezyjskich kontrolerów – odbyło się 16–17 kwietnia 2018 r. w Warszawie. Poświęcono je m.in. finansom samorządowym oraz monitorowaniu przyjętej przez Organizację Narodów Zjednoczonych w 2015 r. „Agendy na rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030". Oba urzędy współpracują od 2008 r., kiedy podpisano umowę o wymianie wiedzy metodologicznej i wzajemnym doskonaleniu. W tym czasie odbyło się pięć seminariów, w trakcie których dyskutowano m.in. o praniu brudnych pieniędzy, zwalczaniu korupcji, kodeksie etyki kontrolerów państwowych, polityce komunikacyjnej. W 2013 r. Izba została wybrana przez parlament Indonezji do przeprowadzenia przeglądu partnerskiego BPK.

POROZUMIENIE Z DORADCAMI PODATKOWYMI

Prezes Najwyższej Izby Kontroli Krzysztof Kwiatkowski oraz przedstawiciele Krajowej Rady Doradców Podatkowych, kierującej Krajową Izbą Doradców Podatkowych (KIDP) – przewodniczący prof. dr hab. Adam Mariański oraz skarbnik Tomasz Ziółkowski – podpisali porozumienie o współpracy obu instytucji. Zapowiedziano wspólne przedsięwzięcia: realizację projektów mających na celu podnoszenie kwalifikacji kontrolerów NIK i doradców podatkowych, konferencje i szkolenia zawodowe oraz wymianę informacji związanej z bieżącą działalnością. Doradcy podatkowi zrzeszeni w Krajowej Izbie Doradców Podatkowych będą także uczestniczyć w panelach eksperckich dotyczących planowanych kontroli NIK, dzieląc się wiedzą związaną z funkcjonowaniem systemu podatkowego. Ważnym aspektem współpracy będzie promowanie działalności Izby i KIDP.

Krajowa Izba Doradców Podatkowych jest samorządem zawodowym. Jej członkami są wyłącznie doradcy podatkowi. Izba może prowadzić działalność wydawniczą, oświatową, szkoleniową. Najwyższym organem Izby jest Krajowy Zjazd Doradców Podatkowych, który odbywa się co cztery lata. W okresach między Zjazdami działalnością samorządu kieruje Krajowa Rada Doradców Podatkowych wybrana przez Zjazd.

(red.)

Sygnały o książkach

Kontrola zarządcza w placówkach ochrony zdrowia

Roman Lewandowski, Artur Kożuch, Janusz Sasak, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 301.

Celem publikacji jest prezentacja koncepcji będących podstawą wdrażania kontroli zarządczej w systemie służby zdrowia oraz wskazanie rozwiązań prowadzących do poprawy jego skuteczności. Książka składa się z pięciu rozdziałów. Pierwszy przedstawia istotę kontroli zarządczej, jej podstawy prawne oraz założenia metodologiczne; rozdział drugi charakteryzuje miejsce służby zdrowia w sektorze finansów publicznych oraz cechy szczególne kontroli zarządczej w tym obszarze; pozostałe koncentrują się na problemach, mechanizmach, instrumentach i procedurach kontroli zarządczej. Praca zawiera wzory dokumentów oraz praktyczne przykłady a także informacje dotyczące kontroli kosztów i jakości w polskich oraz zagranicznych placówkach służby zdrowia.

Przestępczość w sektorze paliwowym i jej zwalczanie: polityka bezpieczeństwa ekonomicznego Polski po 1989 roku

Bożena Piątkowska, Fundacja na rzecz Czystej Energii, Poznań 2018, s. 391.

Sytuacja sektora paliwowego jest jednym z kluczowych problemów polskiej gospodarki i w dużej mierze decyduje o jej rozwoju. Celem książki jest przedstawienie głównych kierunków polityki energetycznej Polski oraz zdiagnozowanie zagrożeń, jakie stanowią dla niej zorganizowane grupy przestępcze. Pierwsze dwa rozdziały dotyczą polityki budżetowej państwa oraz miejsca, jakie w niej znajduje sektor paliwowy. Trzeci rozdział poświęcony jest branży paliw płynnych w kontekście działań przestępczych. Przeanalizowano metody postępowania tych grup, scharakteryzowano sprawców przestępstw a także oszacowano straty, jakie ponosi Skarb Państwa w wyniku działań mafii paliwowej. Ostatni rozdział prezentuje struktury państwowe, których zadaniem jest zwalczanie przestępczości w sektorze energetycznym oraz analizuje metody operacyjne stosowane przez ograny śledcze.

Systemy elektroniczne w transporcie drogowym

Jarosław Sosnowski, Łukasz Nowakowski, DIFIN, Warszawa 2018, s. 193.

Wyposażenie ciężarówek i infrastruktury drogowej w systemy elektroniczne znacząco usprawnia funkcjonowanie transportu, ułatwia jego współpracę z systemami kontroli na drogach, zwiększa też bezpieczeństwo poruszania się dużych pojazdów. W publikacji omówione jest zagadnienie postępu informatycznego w transporcie drogowym. Przedstawiono główne determinanty rozwoju współczesnego transportu, systemy elektroniczne wspierające funkcjonowanie giełd transportowych oraz przybliżono specyfikę chmur internetowych usprawniających zarządzanie firmami transportowymi. Pozycja adresowana jest do specjalistów zainteresowanych funkcjonowaniem tej branży, zarządzających firmami transportowymi a także kierowców.

Swoboda przepływu osób w krajach Unii Europejskiej: szanse i zagrożenia

Małgorzata Gawrycka, Jarosław Ziętarski, Marta Majer, DIFIN, Warszawa 2018, s. 149.

Publikacja pokazuje zmiany demograficzne w Europie i skutki, jakie powodują procesy migracyjne. Starzenie się ludności naszego kontynentu, swobodny przepływ osób między poszczególnymi państwami oraz masowa zewnętrzna imigracja powodują poważne zmiany na rynkach pracy oddziałując na rozwój gospodarczy. Celem opracowania było zbadanie, w jaki sposób swoboda przepływu osób wpłynęła na populację i saldo migracji w poszczególnych krajach UE. Książka podzielona jest na cztery części. Pierwsza stanowi wprowadzenie do tematyki związanej ze swobodą przepływu ludności w obrębie UE. Omówiono w niej ustawodawstwo odnoszące się do zjawiska migracji wewnątrzunijnej oraz skutki tego fenomenu dla krajowych rynków pracy. Druga część poświęcona jest przeobrażeniom struktur demograficznych w poszczególnych krajach oraz ekonomicznym konsekwencjom tych zmian. W trzeciej części autorzy zastanawiają się nad możliwościami kompensowania niedoborów na rynkach pracy dzięki procesom migracyjnym. Zaprezentowano dane empiryczne dotyczące masowej migracji oraz jej efektów. Ostatnia część zawiera analizy dotyczące przedstawionych wcześniej informacji na temat starzenia się populacji oraz procesów migracyjnych.

Contents

Auditing 8

AGATA GADOS: Interpretation of the Notion "Control" in the Opinion of the Council of NIK – Response to Auditee's Reservations 8

The article is a commentary on the resolution of the Council of the Supreme Audit Office of December 2017 related to, among others, the issue of the interpretation of the notion of "control" in the European Union's legal acts. The notion in the Polish legal system reflects two linguistic traditions: French and British. In the case of the meaning that refers to the legal order of the Anglo-Saxon countries, so as to differentiate it from auditing understood in a traditional manner, the other element is added, related to management. More and more frequently, though, especially as a result of the impact of the EU regulations, other notions appear that refer to the category of control, such as monitoring, evaluation, auditing, notification or certification. That is why the interpretation of the control function is nowadays more difficult and more complex.

AGNIESZKA SERLIKOWSKA: Notion of Official Food Controls – Definition Aspects 17

The article provides a presentation and a commentary on the EU Regulation No 2017/625 on official controls and other official activities performed to ensure the application of food and feed law, rules on animal health and welfare, plant health and plant protection products. The regulation was supposed to be in force since 27th April 2017, however the majority of its provisions will be applicable starting from 14th April 2019. In her article, the author presents the subject matter of the regulation, she discusses the notions and issues it contains, she also describes the problems that are important for the organisation of the controls system in the area.

FINDINGS OF NIK AUDITS 31

EWA JASIURSKA-KLUCZEK, PIOTR BORKOWSKI: System for Storing Personal and Remuneration Documentation of Employers – Implementation of Rights to Pension-Related Benefits 31

Information about problems of new pensioners related to submitting appropriate documentation accepted by the Social Insurance Institution (Polish: *Zakład Ubezpieczeń Społecznych*, ZUS) appeared in the media practically simultaneously with the introduction of the pensions reform. These issues have often been subject to numerous questions at the Parliament. In response to such information, NIK conducted an audit of the effectiveness of the system for storing personal and remuneration documentation of employers. The audit examined whether the system allowed the citizens to realise their right to pensions for their work before 1999 in work places that do not operate nowadays. The audit covered, among others, performance of duties related to storing of and access to such documentation by the Chief Director of State Archives (Polish: *Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych*, NDAP) and by the governors of regions, the activities that these bodies undertaken in relation to establishing where this documentation is stored and the effectiveness of those activities, as well as the realisation by ZUS of the right to pension benefits of persons employed before 1999 in work places that do not exist any longer.

LILA GNIADEK: Quality, Access to and Financing of Laboratory Diagnostics – An Important Source of Medical Information 43

Laboratory tests are the cheapest and easily accessible source of medical information about a patient. Although they make an important and frequently decisive element of the diagnostic and therapeutic process, the expenditure on tests in Poland is many times lower than that in other countries of the European Union. The Supreme Audit Office, in accordance with its work plan and guided by the suggestions of the Parliamentary Health Committee, has conducted an audit to evaluate the organisation, quality, access to and financing of the activities related to laboratory diagnostics. The audit comprised: the Ministry of Health, medical entities and laboratory diagnostics subcontractors, including medical diagnostic laboratories in six regions of Poland.

ANDRZEJ PANASIUK, MICHAŁ MUSIOŁ: Importance of the Assessment of Forecasted Impact of Legal Regulations – the Law Establishment Process 60

Over the last dozen of years, many activities have been undertaken related to the reform of the law establishment system, however its quality still calls for improvements. The mediocre quality of the regulations established in our country has been evidenced, among others, by the position of Poland in the rankings on regulatory environment. For

instance, in the Sustainable Governance Indicators (SGI) ranking done by the Bertelsmann Foundation, in the item related to the application of the mechanisms to identify the needs, objectives and socio-economic impact of newly introduced regulations, Poland was as low as on the 37th position out of the 41 countries subject to the ranking in 2017. In their article, the authors analyse the law establishment process from the perspective of the correctness of forecasting socio-economic effects (impact assessment) of drafted regulations. The examination was based on the findings of the NIK audit conducted in the area in the government legislative process.

RADOSŁAW KROPIOWSKI: Performance of Day-Care Rooms in Schools – Assistance in Learning and Development of Students' Interests 74

School day-care rooms can play an important role in the education process. The way in which this "free" time can be used, may have a positive impact on children, e.g. through finding their unknown talents and skills. On the other hand, the lack of appropriate conditions for organising classes in day-care rooms (rooms are not adequate for the number of pupils who stay there), and primarily the fact that classes organised there do not meet the needs and interests of the pupils, may lead to a situation where they will completely miss their additional opportunities to supplement educational and cultural needs of children.

MIECZYSŁAW HANDZEL: Military Assets Management – Army Units with Low Development Indicator 84

The main objective of the audit, which was conducted on NIK's own initiative, was to examine whether the units subordinate to the Ministry of National Defence (MON) responsible for the property and equipment of army units, manage them properly. The condition of the infrastructure (buildings, structures) was examined, as well as their fittings and equipment. The audit also checked whether the expenditure on maintenance of the infrastructure and protection of the units allowed for appropriate performance of the tasks assigned.

OTHER AUDITS OF NIK 95

Audit Findings Published in February and March 2018 – ed. 95

In this section, we present the audits that the Supreme Audit Office has conducted in selected areas and that have been published in the form of pronouncements on audit findings. In this issue of our bimonthly, we discuss the following audits: issuing work visas; school shooting ranges; access to and effects of cancer treatment; legislative process; remedial programmes of local self-governmental units; implementation of the programme of the Polish nuclear power industry; STRATEGMED programme; security

of railway transportation; treatment of type 2 diabetes; professional activation of disabled persons; use of company cars by the Police; performance of the "Karpaty Wschodnie" reserve; use of antibiotics in animal farming; performance of plant farming companies.

State and Society 98

MICHAŁ ŁYSZKOWSKI: Odours as a Legal Problem of Waste Management – New Definitions Urgently Needed 98

Unpleasant odours that are by-products of numerous industrial plants affect the majority of Polish people. However, to date no regulations have been introduced aimed to protect people against the effects of odours and to regulate the basis for and the scope of responsibility of those who emit them. Moreover, adoption of appropriate regulations is very important because the volume of waste that should necessarily be recycled has not been decreasing. This is also related to the need for establishing waste management plants whose activity, due to, among others, the odours they produce, may lead to social conflicts. The article attempts to analyse the binding regulations on the problems related to odours, on the basis of waste management, and to present the constitutional aspects with regard to this issue.

FILIP BYCZKOWSKI: Amendments of the Administrative Procedure – Selected Changes 114

The largest – since 1990 – amendment of the administrative procedure entered into force on 1st June 2017. It was part of the "100 Changes for Companies – A Facilitation Package for Enterpreneurs" (Polish: *100 zmian dla firm – Pakiet ułatwień dla przedsiębiorców*) elaborated by the Ministry of Development. The amendment has introduced many new legal institutions that change not only the manner of the administrative procedure, but its very philosophy as well. The article attempts to evaluate the new solutions and adopted changes, as well as to present the problematic areas still present in the Code of Administrative Procedure, including *de lege ferenda* proposals.

International Cooperation 132

EWA MIĘKINA: ECA's Strategy for the Years 2018–2020 132

The European Court of Auditors, during the period that they regard as being of key importance to the European Union, intends to support more effective functioning of the EU, foster its better understanding, and to indicate which solutions in the area of the Union's expenditures and measures are effective, and which are not.

JACEK MAZUR: Audit of International Organisations 137

There are over 2,000 organisations established on the basis of international agreements in the world. They perform tasks in the area of relations among states, with the use of national budgets. In accordance with the INTOSAI Lima Declaration, such organisations should be subject to independent external auditing, similar to auditing of state bodies. In March 2018, the Supreme Audit Office of the Czech Republic organised in Prague a seminar dedicated to various models of external auditing of international organisations: 1) by the Supreme Audit Institutions of their member states; 2) by separate bodies (committees, audit boards) composed of representatives of SAIs or other persons appointed by the governments of the member states.

NIK In Brief 141

Meeting of the EUROSAI Governing Board in Gdańsk – ed. 141

The Heads of more than a dozen Supreme Audit Institutions visited the capital of the Pomorskie Region – Gdańsk to discuss the implementation of the Strategic Plan, the activities of EUROSAI working groups and tasks forces, and to consider opportunities for closer cooperation with partner institutions. The host of the meeting was President of NIK Krzysztof Kwiatkowski who is the Vice-Chairman of EUROSAI.

Strengthening Cooperation with the SAI of Indonesia – ed. 142

Chairman of the Audit Council of the Republic of Indonesia (BPK) Dr. Moermahadi Soerja Djanegara along with a delegation of employees, and the Ambassador of this country in Poland, Peter F. Gontha, took part in a seminar organized by the Supreme Audit Office. The main issues of the meeting were local government finances and monitoring of the „Agenda for Sustainable Development 2030", adopted by the United Nations in 2015.

Memorandum on Cooperation with Tax Advisers – ed. 142

The President of the Supreme Audit Office of Poland Krzysztof Kwiatkowski and representatives of the National Chamber of Tax Advisors (KIDP) – Chairman Adam Mariański and Treasurer Tomasz Ziółkowski – have signed a memorandum on cooperation. It declares mutual exchange of experience and knowledge related to the work of NIK auditors and tax advisers.

Notes About New Books 143

Information for Subscribers 150

Information for Readers and Authors 151

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 kwietniu 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