

listopad
grudzień

2023

6

KONTROLA PAŃSTWOWA

MARCIN BĘDZIESZAK

Big data i cyfrowa transformacja w NOK
– ramy instytucjonalne, korzyści, wyzwania

EWA ANTONIAK, EDWARD SZEMPRUCH

Usuwanie odpadów niebezpiecznych – nielegalne składowiska

KONRAD KOSTĘPSKI, MICHAŁ PRZYBYLSKI

Wsparcie rehabilitacji społecznej
i zawodowej osób niepełnosprawnych

WOJCIECH ROBACZYŃSKI

Opóźnienie a zwłoka w wykonaniu zamówienia publicznego
– uwagi na marginesie wyroku Krajowej Izby Odwoławczej

CZASOPISMO PUNKTOWANE

ISSN 0452-5027

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KONTROLA PAŃSTWOWA



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

WARSZAWA

DWUMIESIĘCZNIK – ROCZNIK 68: 2023 r. – NUMER 6 (413) – LISTOPAD – GRUDZIEŃ

KOMITET REDAKCYJNY

Włodzimierz Broński, dr hab.; prof. Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, kierownik Katedry Negocjacji i Mediacji w Instytucie Prawa Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji

Stanisław Dziwisz, dr; radca prezesa NIK, zastępca kierownika ds. aplikacji kontrolerskiej

Jacek Jagielski, prof. dr hab.; kierownik Katedry Prawa i Postępowania Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

Michał Jędrzejczyk, dr; Katedra Finansów i Prawa Finansowego Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II; radca prawny; wiceprezes NIK

Adam Lipowski, prof. dr hab.; em. profesor Instytutu Nauk Ekonomicznych Polskiej Akademii Nauk

Teresa Liszcz, dr hab.; sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku

Jarosław Maćkowiak, dr; Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; radca prezesa NIK

Jacek Mazur, dr; delegat Polski do Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego we Florencji

Małgorzata Niezgódka-Medek, sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego

Marzena Repetowska-Nyc, redaktor naczelna „Kontroli Państwowej”

Czesława Rudzka-Lorentz, dr; em. radca prezesa NIK

Janusz Witkowski, prof. dr hab.; przedstawiciel Rządowej Rady Ludnościowej

Zbigniew Wrona, dr; radca prezesa NIK

CZŁONKOWIE ZAGRANICZNI

Jean-Bernard Auby, prof., em., Instytut Nauk Politycznych w Paryżu (Francja)

Josef Koubek, prof., em., Uniwersytet Ekonomiczny w Pradze (Czechy)

Cristiana Lauri, dr, Europejski Instytut Uniwersytecki (Włochy)

Elisa Scotti, prof., Uniwersytet w Maceracie (Włochy)

Fumio Shimo, dr, prof. Uniwersytetu Keio w Tokio (Japonia)

Maciej M. Sokołowski, dr hab., Uniwersytet Warszawski, Sustainability College Bruges (Polska, Belgia), sekretarz rady zagranicznej

Ulrich Stelkens, dr, prof., Niemieckiego Uniwersytetu Nauk Administracyjnych w Spirze (Niemcy)

Roberto Galán Vioque, dr, prof. Uniwersytetu w Sewilli (Hiszpania)

REDAKCJA

Marzena Repetowska-Nyc, redaktor naczelna, tel. 22 444 53 11

Jacek Matwiejczyk, starszy redaktor, tel. 22 444 54 01

Agnieszka Kołodziejczyk, główny specjalista, tel. 22 444 58 15

dr inż. **Wiesław Karliński**, redaktor statystyczny

„Kontrola Państwowa” znajduje się w wykazie czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji międzynarodowych z liczbą **70 punktów** za publikowane na jej łamach artykuły. Wykaz stanowi załącznik do komunikatu Ministra Edukacji i Nauki z 3 listopada 2023 r., wydanego na podstawie art. 267 ust. 3 ustawy z 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2023 r. poz. 742, ze zm.). Wskaźnik Index Copernicus Value wyniósł dla „KP” w 2022 r.: 77,18. Więcej informacji o czasopiśmie na s. 153.

*Na czas Bożego Narodzenia i nowy rok 2024
spokoju w niespokojnych czasach,
przyjaciół przy stole,
zdrowia, pogody ducha
i spełnienia marzeń*

*Czytelnikom i Autorom
życzy redakcja „Kontroli Państwowej”*





Spis treści

Kontrola i audyt 8

VITAL PUT, ADRI DE BRABANDERE: Ramy w kontroli wykonania zadań – praktyka NOK Belgii i autorskie spojrzenie – część II 8

Ramy to często podświadome modele myślenia, które wpływają na postrzeganie świata kształtując sposób, w jaki wybieramy i interpretujemy fakty oraz nadajemy im znaczenie. Dlatego niektóre są dla nas oczywiste, innych zaś nie dostrzegamy. Niekiedy doszukujemy się czegoś, co nie istnieje. Każda z tych perspektyw rzuca pewne światło na rzeczywistość, ale żadna z nich nie jest kompletna. Uzyskanie pełniejszego obrazu wymaga więcej niż jednej perspektywy, co autorzy – wieloletni pracownicy Trybunału Obrachunkowego Belgii – uczynili tematem artykułu. Pierwszą część poświęconą przeglądowi literatury dotyczącej ram myślenia w naukach społecznych, filozofii, nauce o organizacji oraz kontroli wykonania zadań zamieściliśmy w nr. 5/2023 „Kontroli Państwowej”. W części drugiej, korzystając z raportów z kontroli Trybunału na temat edukacji i systemu więziennictwa oraz programów zarządzania, dokonano próby szerszego spojrzenia na ramy, którymi kierują się kontrolerzy podejmujący kontrole wykonania zadań.

ELŻBIETA JARZĘCKA-SIWIK: Problemy odpowiedzialności mianowanego kontrolera – postępowanie dyscyplinarne w NIK 41

Kwestie dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej mianowanych kontrolerów NIK były przedmiotem wielu publikacji na łamach „Kontroli Państwowej”. Zajmowano się m.in. problematyką wydawania orzeczeń o ukaraniu, kwestiami dotyczącymi umorzenia postępowania, zakazem pogarszania sytuacji skarżącego czy rolą Prezesa NIK jako dysponenta sprawy dyscyplinarnej. Włączając się do dyskusji o problemach związanych z prowadzeniem tego typu postępowań, autorka zwraca uwagę na wybrane kwestie mające zasadnicze znaczenie dla gwarancji sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy dyscyplinarnej z punktu widzenia interesów obwinionego. Problemy te nie były przedmiotem pogłębionej analizy w doktrynie, a dotyczą treści wniosku o ukaranie, stosowania środka, jakim jest zawieszenie mianowanego kontrolera, a także obowiązków i odpowiedzialności rzecznika dyscyplinarnego. Analizując regulacje dotyczące zawieszenia, autorka wskazuje porównawczo na rozwiązania prawne stosowane wobec członków korpusu służby cywilnej i prokuratorów.

**MARCIN BĘDZIESZAK: Big data i cyfrowa transformacja w NOK
– ramy instytucjonalne, korzyści, wyzwania** 58

Uczenie maszynowe, big data czy ostatnio sztuczna inteligencja stają się czynnikami wymuszającymi zmiany w działalności wszystkich instytucji wykorzystujących informacje i dane. Sięganie po te narzędzia w sektorze publicznym wiąże się z wieloma wyzwaniami oraz koniecznością dokonania zmian metodycznych i organizacyjnych, co może doprowadzić do skuteczniejszej kontroli administracji publicznej i innych podmiotów, a jednocześnie do lepszego wykorzystania zasobów. Celem artykułu jest przedstawienie możliwości wykorzystania narzędzi big data w działalności najwyższych organów kontroli (NOK). W pierwszej części przybliżono znaczenie tej technologii w sektorze publicznym, w drugiej nakreślono uwarunkowania związane z wykorzystaniem wielkich zbiorów danych, a w ostatniej zaprezentowano rozważania dotyczące transformacji cyfrowej NOK i czynniki mające wpływ na stosowanie narzędzi big data w tych organach.

USTALENIA KONTROLI NIK 71**PIOTR WASILEWSKI, AGNIESZKA KALITA, MAŁGORZATA SZCZĘSNA:
Kształcenie kadry medycznej – problemy w ochronie zdrowia** 71

Wzrost liczby uczelni kształcących na kierunkach medycznych, przede wszystkim lekarskim oraz systematyczny wzrost liczby studentów stwarza ryzyko niezapewnienia odpowiedniej jakości kształcenia. Wymaga to podjęcia działań systemowych, wynikających z długoletniej, przemyślanej strategii kształcenia w zawodach medycznych oraz mechanizmów zapewnienia jego jakości. Od osób zatrudnionych w placówkach ochrony zdrowia wymaga się wysokiego stopnia specjalizacji, jednocześnie wykonywane tam czynności są niezależne od siebie i wymagają koordynacji między różnymi grupami specjalistów. Przygotowanie kadry medycznej jest więc długotrwałym i złożonym procesem, oznaczającym również konieczność zabezpieczenia dużych nakładów ze środków publicznych. Ze względu na wagę problemu NIK postanowiła zbadać zasoby kadry medycznej w ochronie zdrowia. Badaniami objęto wszystkie województwa, wybrane uczelnie wyższe, podmioty lecznicze oraz Ministerstwo Zdrowia. Pozwoliło to dokonać wielu ustaleń i wniosków systemowych. W artykule zaprezentowano je w czterech obszarach: planowanie kadr medycznych, kształcenie na kierunkach medycznych, rozwój kadry podmiotów leczniczych oraz wnioski pokontrolne.

**EWA ANTONIAK, EDWARD SZEMPRUCH:
Usuwanie odpadów niebezpiecznych – nielegalne składowiska** 86

Ilość wytwarzanych na świecie odpadów niebezpiecznych wzrasta, coraz częściej trafiają do miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania lub magazynowania. Groźną praktyką jest również nielegalny handel tymi odpadami. Jak wynika z danych Europejskiego Biura Ochrony Środowiska, generuje on dochody od 1,5 mld do 1,8 mld euro rocznie.

Polska również nie jest wolna od tego zagrożenia. Mimo podejmowanych przez państwo działań, np. wprowadzenia zakazu przywozu z zagranicy odpadów niebezpiecznych, utworzenia w inspektoratach ochrony środowiska struktur do walki z nielegalnym deponowaniem odpadów niebezpiecznych, zaostrzenia kar za przestępstwa i wykroczenia przeciwko środowisku, liczba ujawnianych każdego roku miejsc nielegalnego składowania odpadów niebezpiecznych utrzymuje się na poziomie od kilkudziesięciu do ponad stu rocznie. Skala problemu może być jednak znacznie większa, gdyż brak obligatoryjnego obowiązku raportowania o tego rodzaju incydentach skutkuje nieposiadaniem rzetelnej wiedzy przez organy ochrony środowiska. Prawidłowość i skuteczność działań służących doprowadzeniu do usunięcia odpadów niebezpiecznych z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania lub magazynowania była przedmiotem kontroli przeprowadzonej przez NIK. Ujawniła związane z tym problemy samorządów oraz niedostatek środków na likwidację nielegalnych składowisk. Artykuł przybliża jej najważniejsze ustalenia.

KONRAD KOSTĘPSKI, MICHAŁ PRZYBYLSKI:

Wsparcie rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych – samorządy powiatowe i wojewódzkie w systemie pomocy _____ **97**

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego w 2021 r. 2,3 mln osób posiadało w Polsce orzeczenie o stopniu niepełnosprawności lub niezdolności do pracy. Liczba osób z niepełnosprawnościami jest jednak znacznie wyższa. Podmiotami wspierającymi ich w życiu społecznym i zawodowym są m.in. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), jednostki samorządu terytorialnego (JST) oraz fundacje i organizacje pozarządowe. Na wykonanie określonych zadań samorządy powiatowe i wojewódzkie otrzymują środki finansowe z Funduszu. Artykuł prezentuje szczegółowe ustalenia badania dotyczącego skuteczności oraz trwałości efektów wsparcia rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, świadczonego przez samorządy wojewódzkie ze środków PFRON. Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w 25 jednostkach z pięciu województw: łódzkiego, mazowieckiego, podkarpackiego, wielkopolskiego i śląskiego, wśród których znalazły się jednostki organizacyjne urzędów marszałkowskich, 18 organizacji pozarządowych realizujących zadania zlecone, jeden urząd gminy oraz PFRON.

POZOSTAŁE KONTROLE NIK _____ **108**

Wyniki przekazane do publikacji w październiku i listopadzie 2023 r. _____ **108**

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: odpadów medycznych; Programu „Aktywni+”; systemu informacji przestrzennej; działań w związku z kryzysem ekologicznym na Odrze; szkolnego systemu oceniania; produktów gotowych dla Sił Zbrojnych RP; budowy przekopu przez Mierzeję

Wiślaną; systemu ochrony ludności przed działaniami hybrydowymi; organizacji służb cywilnej i zagranicznej; zlecenia przez szpitale usług medycznych.

Państwo i społeczeństwo 110

WOJCIECH ROBACZYŃSKI: Opóźnienie a zwłoka w wykonaniu zamówienia publicznego – uwagi na marginesie wyroku Krajowej Izby Odwoławczej 110

Niedotrzymywanie terminów w zamówieniach publicznych jest często ustalane i oceniane w toku działalności kontrolnej, w tym także w ramach badań prowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli. Okazję do podjęcia rozważań na ten temat stworzył niedawny wyrok Krajowej Izby Odwoławczej, w świetle którego warto rozważyć, kiedy można mówić o opóźnieniu i zwłoce w wykonaniu zobowiązania, jakie są różnice między tymi pojęciami oraz jakie rodzą skutki w praktyce, zwłaszcza w odniesieniu do odpowiedzialności kontraktowej, w tym obowiązku zapłaty kary umownej przez wykonawcę zamówienia publicznego.

Z życia NIK 124

Powołano wiceprezesów i członków Kolegium NIK – red. 124

Na wniosek prezesa NIK Mariana Banasia Marszałek Sejmu RP Szymon Hołownia powołał dr. Michała Jędrzejczyka, Jacka Kozłowskiego oraz Piotra Miklisa na stanowiska wiceprezesów NIK. Akty powołania do Kolegium NIK otrzymali prof. dr hab. Patrycja Zawadzka oraz dr Grzegorz Walendzik.

Nowy dyrektor generalny NIK – red. 126

Prezes Najwyższej Izby Kontroli Marian Banaś, po uzyskaniu zgody Marszałka Sejmu RP Szymona Hołowni, 5 grudnia 2023 r. powołał dr. Jarosława Melnarowicza na stanowisko dyrektora generalnego NIK.

Pierwszy rok audytu w Interpolu – red. 127

Marian Banaś, prezes Najwyższej Izby Kontroli zaprezentował wyniki audytu zewnętrznego przeprowadzonego przez NIK w Międzynarodowej Organizacji Policji Kryminalnej Interpol podczas jej Zgromadzenia Ogólnego w Wiedniu 28 listopada 2023 r.

Finał projektu współpracy bliźniaczej – red. 127

W stolicy Jordanii, Ammanie, 30 października 2023 r. odbyła się konferencja zamykająca unijny projekt współpracy bliźniaczej zrealizowany przez Najwyższą Izbę Kontroli na rzecz Biura Audytu Królestwa Jordanii.

Wsparcie dla NOK Czarnogóry – red. _____ 128

W Podgoricy, stolicy Czarnogóry odbyły się 17 listopada 2023 r. spotkania zorganizowane w związku z publikacją raportu na temat zagrożeń dla niezależności najwyższego organu kontroli w tym kraju. W rozmowach uczestniczył prezes NIK Marian Banaś oraz prezes Trybunału Obrachunkowego Brazylii Bruno Dantas, obecny przewodniczący Zarządu Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli.

Uroczyste posiedzenie Zarządu INTOSAI – red. _____ 129

Prezes Najwyższej Izby Kontroli Marian Banaś wziął udział w 77. posiedzeniu Zarządu Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli, które miało miejsce w Wiedniu 20-21 listopada 2023 r.

Konferencja metodyków EUROSAI w NIK – red. _____ 130

Najwyższa Izba Kontroli zorganizowała 15-16 listopada 2023 r. konferencję metodyków najwyższych organów kontroli (NOK) zrzeszonych w Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli. Do Polski przyjechało ponad pięćdziesięcioro ekspertów, aby dyskutować o kierunkach i metodach rozwoju kluczowych obszarów działalności NOK.

Inicjatywa Trójmorza – red. _____ 131

Prezes NIK Marian Banaś gościł 5-6 grudnia 2023 r. prezesów najwyższych organów kontroli państw Inicjatywy Trójmorza. Delegaci spotkali się z przewodniczącym sejmowej Komisji ds. Kontroli Państwowej Markiem Sawickim, szefową Kancelarii Prezydenta RP Grażyną Ignaczak-Bandych oraz podsekretarzem stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Wojciechem Gerwelem.

Warsztaty DEA w siedzibie Izby – red. _____ 133

W Najwyższej Izbie Kontroli odbyły 11-12 grudnia 2023 r. warsztaty na temat wykorzystania analizy obwiedni danych w kontroli wykonania zadań. W zajęciach prowadzonych przez ekspertów z najwyższych organów kontroli (NOK) Szwecji i Norwegii uczestniczyło kilkadziesiąt osób reprezentujących 11 europejskich NOK.

Roczny spis treści w języku polskim _____ 134**Roczny spis treści w języku angielskim _____ 142****Contents _____ 150****Informacje dla Prenumeratorów _____ 152****Informacje dla Czytelników i Autorów _____ 153**

Kontrola i audyt

Praktyka NOK Belgii i autorskie spojrzenie

Ramy w kontroli wykonania zadań – część II

Ramy to często podświadome modele myślenia, które wpływają na postrzeganie świata. Determinują sposób, w jaki wybieramy i interpretujemy fakty oraz nadajemy im znaczenie. To sprawia, że niektóre są dla nas oczywiste, a innych nie dostrzegamy, bywa też, że doszukujemy się czegoś, co nie istnieje. Każda z tych perspektyw rzuca pewne światło na rzeczywistość, ale żadna z nich nie jest kompletna. Uzyskanie pełniejszego obrazu wymaga więcej niż jednej perspektywy, co autorzy – wieloletni pracownicy Trybunału Obrachunkowego Belgii – uczynili tematem artykułu. Pierwszą część poświęconą przeglądowi literatury dotyczącej ram myślenia w naukach społecznych, filozofii, nauce o organizacji oraz kontroli wykonania zadań zamieściliśmy w nr. 5/2023 „Kontroli Państwowej”. W części drugiej, korzystając z raportów z kontroli Trybunału na temat edukacji i systemu więziennictwa oraz programów zarządzania, dokonano próby szerszego spojrzenia na ramy, którymi kierują się kontrolerzy prowadzący kontrole wykonania zadań.

VITAL PUT, ADRI DE BRABANDERE**Studia przypadku:
ustalenia i analiza**

Trybunał Obrachunkowy Belgii (ang. Belgian Court of Audit, BCA)¹ został utworzony w 1830 roku, równocześnie z powstaniem państwa belgijskiego. Jest to organ parlamentu, którego pracami kieruje kolegium złożone z 12 członków wybieranych przez parlament federalny. BCA zatrudnia około 500 osób. Wspomaga parlament federalny i parlamenty regionów² w nadzorowaniu władzy wykonawczej (federalnej i lokalnej).

Wypełniając swoją misję, BCA próbuje odpowiedzieć na trzy pytania odnoszące się do trzech typów kontroli: czy rząd przedstawia prawdziwe i wiarygodne informacje na temat finansów (kontrola finansowa i analiza budżetu); czy działania rządu (dotyczące gromadzenia i wydatkowania środków) są zgodne z prawem (kontrola zgodności) oraz czy działania rządu podlegają regułom dobrego zarządzania i osiąągają zakładane cele (kontrola wykonania zadań). BCA wykonuje także różne inne zadania w obszarze przejrzystości (np. politycy i wyżsi urzędnicy muszą składać deklaracje, które są publikowane przez BCA) lub dystrybucji środków w regionach

(np. BCA sprawdza dane dotyczące liczby uczniów w gminach, co jest podstawą do podziału środków federalnych na edukację). Procentowo przydział czasu na poszczególne zadania wygląda następująco: 56% to kontrole finansowe i analiza budżetu, 37% – kontrole wykonania zadań i 7% – inne zadania (dane za rok 2022).

BCA pracuje na podstawie pięcioletnich planów strategicznych. Aktualny plan (na lata 2020–2024) obejmuje zdobycie certyfikatu ISO 9001 – zarządzanie jakością (uzyskany w kwietniu 2022), wprowadzenie nowego sposobu pracy, zakładającego dużą niezależność pracownika oraz ocenę na podstawie wyników (program ruszył 1 kwietnia 2022), wprowadzenie tzw. całościowego podejścia do oceny działalności rządu w kontroli³, inwestycje w wykorzystanie analizy danych w kontrolach finansowych i wykonania zadań, wprowadzenie systemu zarządzania środowiskowego, tak aby zapewnić zrównoważony rozwój organizacji itp.

BCA prowadzi kontrole wykonania zadań od 1998 r. Od tamtej pory opublikowano ponad 300 raportów. Kontrola wykonania zadań przeszła istotną rewolucję i obecnie skupia się głównie na efektach programów (szkolenia eksperckie

¹ Patrz także: *Public audit in the European Union*, European Court of Auditors <<https://www.eca.europa.eu/en/publications?did=48906>>.

² Parlamenty regionów: Flandrii, Walonii, społeczności francuskiej, Brukseli i społeczności niemieckojęzycznej.

³ Większość kontroli wykonania zadań prowadzonych przez BCA dotyczy jednego poziomu rządu (np. rządu federalnego lub rządu Regionu Flamandzkiego), co logicznie wynika ze struktury państwa. Z drugiej strony, rząd musi mierzyć się z dużymi wyzwaniami, które często wymagają koordynacji pomiędzy różnymi poziomami. W takich przypadkach BCA czasem przeprowadza kontrole oparte na całościowym podejściu do oceny działalności rządu (ang. *whole of government audits*). Na przykład w 2020 r. BCA opublikowała wyniki kontroli *Cele Rozwoju Zrównoważonego*, która objęła wszystkie szczeble rządu (z wyjątkiem samorządu lokalnego), a w 2021 r. *Działania wspierające przedsiębiorstwa i obywateli podczas kryzysu COVID-19*, również obejmującej wszystkie poziomy władzy.

i rekrutowanie specjalistów), sformalizowano współpracę z innymi organami kontroli (np. audyt wewnętrzny i prywatne firmy audytorskie), poszerzono „pakiet” metod gromadzenia i analizy danych, system zarządzania jakością jest ciągle ulepszany (certyfikat ISO 9001), stosuje się całościowe podejście do oceny działalności rządu w kontrolach.

Edukacja w regionie Flandrii

Opis ogólnych ram kontroli został poprzedzony opisem trzech ram programowych. Korzystali z nich twórcy programów edukacyjnych w regionie Flandrii. W identyfikacji tych ram pomogła nam analiza dokumentów programowych. Mają one oczywiście wpływ na kontrolę, zatem część poświęcona ogólnym ramom kontroli zaczyna się krótkim opisem tego, jak kontrole odnoszą się do dominujących ram programowych.

Ramy odgrywają ważną rolę, jednak nie zawsze pojawiają się w jasnej i spójnej formie, zwłaszcza w opracowaniach politycznych, które najczęściej są wynikiem kompromisu. Jednocześnie wyraźnie widać, że są wobec siebie konkurencyjne.

Ramy programowe

Równe szanse kontra jakość szkolnictwa
Nierówne szanse edukacyjne to powszechnie znany problem w regionie Flandrii.

Testy PISA⁴ pokazują, że we Flandrii bardziej niż w innych państwach zachodnich warunki socjoekonomiczne determinują wyniki osiągane przez uczniów. Segregacja szkolna jeszcze pogarsza ten problem⁵. Założeniem edukacji jest promocja mobilności społecznej, jednak nierówne szanse edukacyjne wpływają negatywnie na osiąganie tego założenia. Polityka, która miała rozwiązać problem wykryła, że się nie udało. W dekrecie z 28 czerwca 2002 r. o równych szansach edukacyjnych (dekret GOK). W celu ograniczenia segregacji szkolnej i wykluczenia edukacyjnego dekret GOK umożliwił zapisanie ucznia do dowolnie wybranej szkoły, ponadto jasno precyzował ograniczenia, w wypadku gdy różnorodność społeczna może nie być zachowana. Ponadto ustanowił dodatkowe budżety. Założono, że nierówne szanse edukacyjne mają charakter strukturalny. Zatem przypisanie dodatkowych środków miało pomóc zrealizować cele strukturalne. Nierówne szanse edukacyjne wynikają z upośledzeń społecznych, które trzeba zrekompensować we właściwy sposób, przed wszystkim na poziomie szkoły. Szkoły otrzymały dodatkowe środki, których wysokość określa socjoekonomiczna sytuacja uczniów (wskaźniki GOK)⁶, jednak nie mają obowiązku wykorzystania środków na uczniów w niekorzystnej sytuacji (tzw. „uczniowie referencyjni”). Placówki

⁴ PISA (ang. *Programme for International Student Assessment*) to międzynarodowe badanie koordynowane przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), służące uzyskaniu porównywalnych danych o umiejętnościach uczniów, którzy ukończyli 15. rok życia, w zakresie czytania, matematyki i nauk ścisłych, bez względu na ich aktualne miejsce w systemie edukacyjnym.

⁵ W wypadku segregacji szkolnej, uczniowie ze środowisk nieuprzywilejowanych oraz ci z dużymi możliwościami najczęściej chodzą do różnych szkół.

⁶ W tym język ojczysty ucznia (holenderski lub inny), wykształcenie matki oraz dochód rodziny.

musiały same wypracować i wdrożyć programy równych szans edukacyjnych i dokonywać ich regularnej ewaluacji. Rząd określił kilka zakresów tematycznych programu GOK. Początkowo fundusze dodatkowe były przeznaczane tylko na zatrudnianie dodatkowego personelu, jednak później rząd przydzielał wyższe budżety operacyjne na podstawie charakterystyki socjoekonomicznej uczniów. Budżety operacyjne były jeszcze mniej ukierunkowane na indywidualnych uczniów niż na zasoby kadrowe. To również pokazało, że nierówne szanse edukacyjne trzeba było niwelować w sposób strukturalny. Ponadto zwiększając budżety operacyjne rząd liczył na zmniejszenie segregacji, gdyż uczniowie referencyjni stali się pożądanymi przez szkoły („atrakcyjni” ze względów finansowych).

Tak czy inaczej, szkoły miały dużą swobodę w wydatkowaniu dodatkowych funduszy. Skupiały się głównie na indywidualnych problemach z nauką i nie dostrzegały różnicy pomiędzy wsparciem, jakie oferowały wszystkim uczniom, a polityką równych szans. Ramy programu rządowego, który miał być ukierunkowany na mechanizmy dyskryminacyjne, nie (zawsze) były uwzględniane przez szkoły. Badacze zatem uważają, że szkoły powinny przyjąć nie tylko własną perspektywę, ale także spojrzeć przez „okulary” GOK⁷, aby dostrzec mechanizmy dyskryminacyjne⁸. Ostatecznie sam rząd odszedł

od pierwotnych założeń. Podczas gdy program edukacyjny na lata 2004–2009 nosił tytuł „Dziś mistrz matematyki, jutro mistrz równych szans edukacyjnych”, hasło „równych szans edukacyjnych” prawie całkowicie zniknęło z programu na lata 2019–2024. Nowy problem, czyli ogólny spadek jakości edukacji, zastąpił brak równych szans edukacyjnych. Testy PISA oraz inne badania pokazały, że wyniki szkolne uczniów generalnie się pogorszyły. Równe szanse edukacyjne stały się kwestią drugorzędną. Idea rekompensowania została więc porzucona, ponieważ założono, że podniesienie ogólnej jakości szkolnictwa przełoży się na równe szanse edukacyjne. Zbyt duża koncentracja na równych szansach edukacyjnych została nawet uznana za szkodliwą dla ogólnej jakości kształcenia. Zaczęto kłaść nacisk na działania adresowane do wszystkich uczniów, bez względu na to, jakich możliwości im brakuje – w tym możliwości wybicia się. Uwagę należy koncentrować na konkretnym uczniu. Takiemu indywidualnemu podejściu towarzyszy przekonanie, że środki muszą być wydatkowane przede wszystkim zgodnie z ostatecznym przeznaczeniem (w szkole i w klasie, a nie np. na organizację lub agencje wspierające). Wykorzystanie zasobów ludzkich oraz środków budżetowych musi być ściśle związane z uczniami, bo to oni są źródłem zasobów i za nimi te zasoby podążają⁹. Fundusze

⁷ G. Juchtmans, I. Nicaise: *Naar een versterking van het Vlaamse Gelijke-onderwijskansenbeleid - Verslag van een consensus-bevraging bij experts* (Umacniając politykę równych możliwości edukacyjnych we Flandrii – raport z badania), Leuven – Gent: Steunpunt Onderwijsonderzoek, s. 20 i 31.

⁸ Na przykład zbyt niskie oczekiwania nauczycieli wobec uczniów referencyjnych, stereotypowe doradztwo edukacyjne.

⁹ *Dokumenty programowe 2019–2024. Edukacja*, s. 39-40.

GOK do tej pory mogą być wykorzystywane tylko na uczniów referencyjnych¹⁰, a początkowa swoboda ich pożytkowania na poziomie szkół nie jest już dozwolona. Nowe ramy nie zakładają już, że nierówne szanse edukacyjne to problem strukturalny. Segregacja uczniów też nie jest już uznawana za istotny problem, a ograniczenia w zapisywaniu uczniów do szkół (jeśli zagrożona jest właściwa równowaga społeczna) zostały „poluzowane”.

Ta zmiana w podejściu wiąże się z innym postrzeganiem człowieka. Nowe ramy podkreślają indywidualną odpowiedzialność uczniów, co wpisuje się w szerszy dyskurs na temat praw i obowiązków. Uczniowie nie tylko powinni mieć zapewnione możliwości, ale muszą też umieć je wykorzystać. Osobiste zaangażowanie winno być kluczowym czynnikiem w karierze szkolnej ucznia. Takie podejście zawiera mocny element merytokratyczny, ale jednocześnie uznaje znaczenie indywidualnych zdolności i różnic pomiędzy poszczególnymi uczniami¹¹. Elitaryzm i wykluczanie ze względu na możliwości i wyniki niekoniecznie są kwestionowane. Równe szanse nie oznaczają równych wyników. Ostatecznie, gdyby założyć, że sukces w szkole wynika nie tylko z talentu i wysiłku ucznia, ale także z czynników zewnętrznych, takich jak jego pochodzenie społeczne i warunki ekonomiczne rodziny, ciężko jest określić, czy zostały zapewnione wystarczające możliwości (lub wystarczająco wyrównano ich brak) bez uwzględnienia

osiągnięć. Autonomia jednostek, jaką oryginalnie zakładano w programie, nie jest punktem wyjścia, jak w przypadku nowych ram, ale punktem końcowym emancypacji edukacji. Interwencja rządu jest potrzebna (co w drugim przypadku zostało uznane za protekcjonalizm). Zatem oczywisty wydaje się bardziej egalitarny model społeczeństwa.

Edukacja jako kształcenie osobiste i proces

Tradycyjnie to idea humanistyki (łac. *humaniora*) inspirowała edukację i zawsze była w centrum dominującej polityki. Edukacja ma na celu kształtowanie jednostki jako całości. Edukacja to „Bildung”, kształtowanie niezależności, krytycznego podejścia i wolności, z uwzględnieniem nauki historii, języków, literatury i kultury. Uczniowie powinni znać „wielkie historie”, na których opiera się cywilizacja oraz powinni znać historię swojej społeczności i innych narodów. Ideał ten odnosi się nie tylko do edukacji ponadpodstawowej, ale także, choć w mniejszym stopniu, do kształcenia zawodowego i technicznego. Edukacja na poziomie podstawowym też cechuje się szerokim podejściem, to przekazywanie wiedzy i umiejętności, ale także postaw i wartości. Sport, kreatywność i wykształcenie artystyczne też się tu mieszczą. Edukacja ma na celu umożliwienie pełnego uczestnictwa w społeczeństwie, z założeniem, że formowanie społeczne odbywa się przez wspólne

¹⁰ Patrz nowelizacja dekrety z 9.7.2021 o edukacji podstawowej.

¹¹ Pytanie, czy istnieje korelacja z IQ zostało zadane podczas posiedzenia komisji edukacji parlamentu Flandrii 12.10.2017 (37-A (2017-2018) nr 2). Pierwotne ramy nie pozwalały na zadanie takiego pytania.

wartości, potencjalne wspólne ideały oraz wspólną kulturę. Zgodnie z takimi ramami, nauczyciel jest inicjatorem. Nauczanie to nie kwestia techniczna, ale pasja. Relacja pomiędzy nauczycielem a uczniem jest kluczowa dla powodzenia nauczania. Proces dydaktyczny ciężko jest narzucić, a cele edukacyjne są formułowane abstrakcyjnie i bardziej wskazują kierunek niż rezultat końcowy.

Te stare ramy, ten ideał – ciągle żywy dla wielu – jest teraz kwestionowany. Takie ramy komplikują kierowanie edukacją. Jeśli np. testy PISA wykazują niższą jakość edukacji, nie ma oczywistych narzędzi do poprawy sytuacji. Jednym z nich może być wyznaczenie celów edukacyjnych przez rząd (oczekiwane osiągnięcia). Oczekiwane osiągnięcia to cele minimum, ale rząd może sformułować je bardziej ambitnie i przede wszystkim opisać je bardziej konkretnie i szczegółowo. W ten sposób powstają ramy, w których edukacją można zarządzać i można ją kontrolować. Uściślenie i uszczegółowienie oczekiwanych osiągnięć prowadzi do tego, że cele edukacyjne stają się zbiorem osobnych składników wiedzy, umiejętności i postaw – na podobieństwo skrzynki z narzędziami. Stare ramy dotyczyły zintegrowanej całości, nowe – kolekcji elementów. Nie tylko treści, ale i proces nauczania można przeanalizować jako osobne części. Nauczyciel nie jest już inspirującym przewodnikiem, ale technicznym realizatorem, który ściśle

przestrzega wytycznych dotyczących zarówno treści, jak i procedur. Nauczanie można przeanalizować w sposób naukowy, a metody nauczania są na nich oparte. Nauczanie instruktażowe i praktyka naberają znaczenia. Nowe ramy zakładają koncentrację na poznaniu. Świat i spojrzenie na świat mają znaczenie jedynie marginalne. Edukacja nie jest zdeterminowana przez wartości, jest co najmniej neutralna. To nowe podejście sprawia, że edukacja jest łatwiejsza do „rozliczenia”, zarówno przez same szkoły, jak i przez rząd. Centralne testy, opracowane przez rząd i obowiązkowe dla wszystkich uczniów, są logiczną konsekwencją. Takie testy jeszcze bardziej ograniczają treść edukacyjną do konkretnych i określonych jednostek. Koncentracja na tym, co jest testowalne lub mierzalne spycha na bok wiele zagadnień, takich jak myślenie krytyczne, przekazywanie wartości, znaczeń i postaw, kreatywność i nauki artystyczne. Założenia starych ram sprawiają, że testowanie jest problematyczne¹². Tutaj ocena jest wynikiem rozważań, spojrzenia na całościową ewolucję ucznia. Ponadto ocena ucznia zależy od relacji pomiędzy nim a nauczycielem. Wymaga więc wszechstronnej informacji. Jest uznawana za nieodłączny element procesu edukacyjnego. Ocenianie ucznia jest elementem autonomii nauczycieli i szkół (i wolności edukacji). Dla odmiany, w nowych ramach idea scentralizowanych testów jest uzasadniana równymi szansami edukacyjnymi,

¹² Krytyczna opinia Komisji Edukacji Flandrii (Vlaamse Onderwijsraad) [w:] *Voorwaarden voor kwaliteitsvolle proeven in onderwijs, Advies over het beleidsvoornemen om gevalideerde, gestandaardiseerde en genormeerde proeven in te voeren* (Warunki konieczne dla wysokiej jakości testów w edukacji. Opinia na temat propozycji wprowadzenia zaktualizowanych, ustandaryzowanych i znormalizowanych testów), 21.1.2021.

m.in. dlatego, że nie uwzględnia tła społeczno-gospodarczego, które mogą zaburzyć obiektywizm oceny dokonywanej przez nauczyciela¹³. Postępy uczniów można monitorować w bardziej obiektywny sposób. Na szkoły patrzymy z podobnej perspektywy. Scentralizowane testy pokazują w sposób obiektywny, czy zapewniają one edukację odpowiedniej jakości. Różnice pomiędzy szkołami można zidentyfikować i wyeliminować, w ten sposób gwarantując konstytucyjne prawo do edukacji.

Nowe spojrzenie na jakość edukacji umacnia się dzięki rosnącemu zaangażowaniu pracodawców i ich organizacji. Waga edukacji dla gospodarki i innowacji jest silnie podkreślana. Ma być powiązana z rynkiem pracy. Podejście ekonomiczne¹⁴ idzie w parze z nowymi ramami, które dają pierwszeństwo kontroli. Dla pracodawców treść nauczania musi być użyteczna, zaś edukacja ogólna jest dla nich mniej istotna. We Flandrii organizacje pracodawców mają wpływ na wyznaczanie treści edukacyjnych – nie chodzi o wskazanie oczekiwanych osiągnięć, ale kwalifikacji zawodowych, które w dużym stopniu definiują, jakich umiejętności należy uczyć, dzięki opisywaniu bardzo konkretnych działań. W ten sposób cele edukacyjne są jeszcze bardziej „zinstrumentalizowane”. Ponadto w przeciwieństwie do oczekiwanych osiągnięć, kwalifikacje zawodowe nie są zatwierdzane przez parlament.

Oczekiwane osiągnięcia podlegają debacie publicznej, a to jest bardziej zgodne ze starymi ramami, w których edukacja ma szerszą misję społeczną. W wypadku kwalifikacji zawodowych debaty i dyskusje wydają się zbędne. Wynikają bezpośrednio z potrzeb pracodawców. Edukacji nie przyświeca całościowy ideał, ale cele, które trzeba „odhaczyć”. Edukacja staje się więc kwestią zarządzania, administracji i kontroli, a do ustalenia takich celów wystarczy podejście *quasi* oficjalne.

Wolność edukacji a ingerencja rządu

Konstytucja Belgii gwarantuje wolność edukacji. W 1830 r., kiedy narodziło się państwo belgijskie, wolność edukacji była jedną z kluczowych kwestii dla zwolenników niepodległości, którzy sprzeciwiali się centralistycznym rządowi holenderskim. Wolną inicjatywę trzeba było chronić przed ingerencją rządu. Przyjęcie zasady wolności edukacji w konstytucji z 1831 r. nie rozstrzygało jeszcze o zwycięstwie w tej bitwie. Nie brakowało dyskusji i debat. W 1958 r. zawarto pakt szkolny, a jego zapisy zostały oficjalnie zapisane w tzw. ustawie o pakcie szkolnym. Niektóre z nich zostały również włączone do konstytucji w 1988 r. Od tej pory przepisy konstytucyjne dotyczące edukacji nie uległy zmianie, jednak wolność edukacji pozostała w dużym stopniu niedookreślona.

¹³ Upředzenia mogą oczywiście wpływać na testy scentralizowane (a także np. na testy PISA), ale w tym wypadku można się nimi zająć w sposób bardziej usystematyzowany, niż w wypadku testów przygotowywanych przez szkoły lub nauczycieli.

¹⁴ Na przykład flamandzka organizacja pracodawców VOKA uważa, że ogólna poprawa wyników w testach PISA ma duży wpływ na PKB <<https://www.voka.be/nieuws/onderwijs-groot-budget-dalende-kwaliteit>>.

Dlatego ta wolność może być rozumiana wielorako i daje perspektywę nie-skończoną. W konsekwencji edukacja może być darmowa we Flandrii, dotacje można pozyskać, jeśli tylko zostaną spełnione pewne warunki (według Trybunału Konstytucyjnego wolność edukacji nie jest realna bez dotacji), można swobodnie wybrać autorski charakter nauczania, podobnie jak projekt pedagogiczny i metodę edukacyjną, rady szkolne mają prawo swobodnie się organizować (bez nadzoru inspektoratów edukacji), istnieje swoboda wykorzystywania środków pochodzących z dotacji etc. Nauczanie domowe i (niedotowane) szkolnictwo prywatne są również dozwolone.

W XIX w. było niewyobrażalne, żeby edukacja nie została osadzona w którymś z nurtów filozoficznych. Wolność edukacji była więc blisko związana także z konstytucyjną gwarancją swobody religijnej. Sekularyzacja uczyniła swobodę religijną mniej istotną dla edukacji, ale nie osłabiła podejścia opartego na wolności. Edukacja może rozkwiąć tylko w warunkach wolności. Wartości oświeceniowe, z wolnością jako elementem kluczowym, są powszechnie postrzegane jako filary cywilizacji zachodniej. Rząd musi zatem chronić i promować autonomię obywatelską. Dla wielu osób autonomia obejmuje także prawo do edukacji na własnych zasadach¹⁵. Ponadto niektórzy zakładają, że wolność edukacji – przez konkurencję pomiędzy szkołami, która jest jej elementem – dodatnio

wpływa na jakość. Jest miejsce na eksperymentowanie i innowacje. Ponadto myślenie w duchu nowego zarządzania publicznego doprowadziło do poglądu, że rząd powinien się wycofać i szanować autonomię szkół. To także dało szkołom wolność, która nie znajduje odzwierciedlenia ani w konstytucji, ani w pakcie szkolnym. Przyjmując ramy wolności edukacji, rząd może wyznaczać ogólne cele dla edukacji, ale ma mieć głównie rolę wspierającą, a nie przewodnią.

To jednak rząd steruje edukacją. Ostatecznie ponosi odpowiedzialność za edukację na poziomie systemowym. Ponieważ jakość edukacji generalnie spada, rząd domaga się bardziej ambitnych i bardziej szczegółowo sprecyzowanych osiągnięć. Chce ściślejszego monitorowania potencjalnych odchyśleń od zakładanych celów. Pragnie wprowadzić bardziej scentralizowane testy, aby umocnić kontrolę jakości. Wprowadzono ściślejsze zasady nauczania domowego, a wymogi wobec nowych szkół wzrastają, ponieważ rząd chce zachować czujność na wypadek potencjalnej radykalizacji, zagrożenia bezpieczeństwa lub finansowania szkół ze środków zagranicznych¹⁶. Powstały specjalne dotacje. Wprowadzono obowiązkowe działania związane z opieką nad uczniami, obowiązek przyjmowania uczniów z niepełnosprawnościami, wyrównywania szans etc. Rząd powołał Komisję Lepszej Edukacji, która zajmuje się doradztwem w zakresie metod kształcenia

¹⁵ We Flandrii 60% szkół podstawowych i 70% szkół średnich to dotowane szkoły bezpłatne. *Dane na temat edukacji flamandzkiej 2020–2021* <<https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/48367>>.

¹⁶ Patrz informacja nt. programu 2019–2024.

– co tradycyjnie było elementem wolności edukacji¹⁷. Obrońcy idei wolności edukacji przyglądają się tym nowym działaniom ze sceptycyzmem. Wolność edukacji przestaje być oczywista, pojawiają się obawy. Perspektywa jakości edukacji tworzy m.in. nowe ramy, które wypierają ideę wolności edukacji. Edukacja jest kwestią o dużym znaczeniu społecznym, więc wolność nie może realizować się kosztem jakości. Podobnie perspektywa równych szans edukacyjnych może zepchnąć ramy zakładające wolność edukacji na dalszy plan.

Trybunał Konstytucyjny zapewnia, że konstytucyjnie gwarantowane prawo do wolności nie jest naruszane. Unieważnił np. wytyczne co do nowo oczekiwanych osiągnięć dla szkół średnich, ponieważ były zbyt szerokie i szczegółowe oraz uniemożliwiały realizację szkolnych projektów pedagogicznych¹⁸. Jednakże Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie utrzymuje, że wolność edukacji nie oznacza wolności absolutnej. Wyważone działania ograniczające całkowitą wolność są uprawnione.

Ponadto Trybunał w swoim orzecznictwie bierze pod uwagę także ewolucję. Coraz częściej przywołuje takie normy konstytucyjne, jak prawo do edukacji i zasada równości jako uzasadnienie do ograniczania wolności¹⁹. Również w działaniach Trybunału Konstytucyjnego obserwujemy zatem przejście z jednych ram myślenia do innych.

Od czasu do czasu pojawiają się głosy nawołujące do całkowitego zerwania z ideą wolności edukacji: że nie ma potrzeby tworzenia różnych ścieżek edukacyjnych²⁰. Różne ścieżki wpływają na wzrost kosztów edukacji. W czasach ograniczeń budżetowych wolność, która kosztuje dużo, traci na znaczeniu. Perspektywa budżetowa może więc także osłabić ramy promujące wolność.

Ramy kontroli

1. Może się wydawać logiczne, że niektóre z wyżej omówionych ram są kompatybilne z innymi, np. równe szanse edukacyjne + zarządzanie + ingerencja rządu, jednakże w rzeczywistości relacje

¹⁷ Commissie beter onderwijs (Komisja Lepszej Edukacji): *Naar de kern: de leerlingen en hun leerkracht (Do sedna: uczniowie i ich możliwości uczenia się)*, <<https://onderwijs.vlaanderen.be/sites/default/files/2021-10/RAPPORT-OK19%20oktober.pdf>>.

¹⁸ Trybunał Konstytucyjny, 16.6.2022, nr 82/2022.

¹⁹ J. Lievens: *De vrijheid van onderwijs (Swoboda edukacji)*, 2019, Antwerp-Camebridge, X. Patrz także: De Groof, J. i W. Willems: *Onderwijsvrijheid en het artikel 24 §1 Belgische Grondwet – 30 jaar interpretatie door het Grondwettelijk Hof en de Raad van State (Swoboda edukacji a artykuł 24 §1 Konstytucji Belgii – 30 lat interpretacji Trybunału Konstytucyjnego i Rady Państwa)*. *Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 2017–2018, 1-2, s. 5-52.

²⁰ Patrz, np.: R. Verdyck: *Waarom niet één onderwijsnet? (Dlaczego nie jedna edukacja?)* <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2016/05/04/waarom_niet_een_onderwijsnet-raymondaverdyck-1-2647483/> lub S. Peeters: *Echt pluralistisch onderwijs is enkel mogelijk in eenheidsnet (W pełni pluralistyczna edukacja jest możliwa tylko w jednolitej sieci)* <<https://demens.nu/2013/03/04/echt-pluralistisch-onderwijs-is-enkel-mogelijk-in-eenheidsnet/>>. We Flandrii są trzy sieci szkół: szkoły gminne (edukacja organizowana przez społeczność Flandrii), oficjalne szkoły dotowane (edukacja zapewniona przez gminy i prowincje) oraz bezpłatne dotowane szkoły (edukacja organizowana z własnej inicjatywy).

między nimi nie są tak jednoznaczne. Wszystkie kombinacje są możliwe. Obecna polityka próbuje łączyć koncentrację na ogólnej jakości edukacji i ingerencję rządu, ale nie jest w tym konsekwentna. Ponieważ Trybunał Obrachunkowy Belgii nie ma uprawnień do kwestionowania celów programów (co by oznaczało opinię polityczną), łatwiej jest przyjąć określone ramy w kontroli, niż prowadzić kontrolę z całkiem innej, alternatywnej perspektywy. Te się jednak różnią. Ze względu na niezależność, jaką przyświeca Trybunałowi Obrachunkowemu i neutralności do jakiej aspiruje, może wystąpić kolizja pomiędzy wynikami kontroli a ramami programowymi. W odniesieniu do ram zaprezentowanych powyżej można zwrócić uwagę, że pierwszy raport na temat równych szans edukacyjnych, opublikowany przez Trybunał w 2008 r., przyjął oryginalne ramy. Podczas kontroli w 2017 r., w trakcie zmiany ram²¹, Trybunał trzymał się ram oryginalnych. Jednakże w 2008 r. zakwestionował zbyt duże nakłady na wyrównywanie szans (lub zbyt dużą koncentrację na dodatkowych zasobach)²², a następnie użyteczność zwiększonego budżetu operacyjnego przeznaczonego na ograniczanie segregacji i szkolne programy równych szans edukacyjnych (zalecał, aby wyrównywanie szans odbywało się

głównie kosztem dostępnych zasobów kadrowych)²³.

2. Ponieważ Trybunał Obrachunkowy jest organem kontroli, musi zwracać uwagę na kwestie dotyczące zarządzania programami publicznymi. Promuje więc podejście zarządcze. Chociaż niekoniecznie oznacza to stosowanie tego samego podejścia do edukacji, ma istotny wpływ na poglądy kontrolerów w tych kwestiach. W kontroli Inspektoratu Edukacyjnego stwierdzono np., że ze względu na zapewnienie jakości potrzebne są ramy i narzędzia gwarantujące aktualność danych na temat wyników uczniów, co być może nie jest bezpośrednim wezwaniem do scentralizowanego testowania, ale do opartego na danych zapewnienia jakości edukacji²⁴. Jednakże te ramy nie dominują we wszystkich kontrolach. W kontroli dotyczącej związku pomiędzy edukacją a rynkiem pracy – czyli tematu, który w te ramy się wpisuje – Trybunał zarekomendował m.in. zwrócenie uwagi na rozwój osobisty uczniów, w tym kształcenie zawodowe²⁵. Kontrola sprawdziła również dostępność i adekwatność edukacji artystycznej w niepełnym wymiarze godzin, co jest w mniejszym stopniu przedmiotem zainteresowania w wypadku ram skupionych na zarządzaniu²⁶. Istotną cechą typową dla tego sektora jest podejście, że wolność artystyczna,

²¹ Już dokumenty programowe na lata 2014–2019 nie skupiały się tak bardzo na równych szansach edukacyjnych.

²² Raport z kontroli „Polityka równych szans edukacyjnych w systemie zwykłych szkół podstawowych i średnich”, 2008.

²³ Raport z kontroli „Budżet operacyjny szkół podstawowych i średnich”, 2015.

²⁴ Raport z kontroli „Badanie jakości edukacji”, 2011.

²⁵ Raport z kontroli „Ukierunkowywanie edukacji na rynek pracy”, 2014.

²⁶ Raport z kontroli „Dodatkowe szkolnictwo artystyczne. Dostosowanie i dostępność zasobów”, 2021.

przy wolności edukacji, to bardziej hobby, które nie daje kwalifikacji poszukiwanych na rynku pracy.

3. Trybunał Obrachunkowy Belgii ma obowiązek odniesienia się do konstytucyjnej zasady wolności edukacji. Wiele kontroli uwzględnia tę zasadę. Trybunał pozytywnie ocenia swobody, które nie są zagwarantowane w konstytucji. Nigdy nie krytykował swobody wykorzystania zasobów, zaleca przyznawanie radom szkół autonomii w ustanawianiu ich zasad statutowych²⁷, opowiada się za nadzorem nie tylko na poziomie centralnym, ale także ze strony interesariuszy lokalnych²⁸. Te wolnościowe ramy myślenia są wyraźnie widoczne w podejściu do kontroli. Jednocześnie Trybunał Obrachunkowy popiera interwencje rządu. Przeprowadził np. badanie, czy wykorzystanie funduszy nie jest w zbyt dużym stopniu rozbieżne z celami rządowymi²⁹ i opowiedział się za bardziej aktywnym (na poziomie centralnym) monitorowaniem opłat, które szkoły podstawowe pobierają od rodziców uczniów³⁰. Zbadał nawet funkcjonowanie i organizację rad szkoły, które tradycyjne są ucieleśnieniem wolności edukacji, nad którymi rząd nie ma kontroli³¹.

Niektóre z modeli myślenia zostały omówione poniżej – to jedynie przypadek, że wpływ na nie mają także modele dotyczące programów.

Badanie danych ilościowych czy postrzegania

Jak w wypadku większości badań społecznych, kontrola wykonania zadań często obejmuje zarówno podejście ilościowe, jak i jakościowe. Podejście ilościowe w kontrolach edukacji było motywowane wyżej opisanymi modelami, zakładającymi możliwość zarządzania edukacją (patrz „Ramy programowe”, s. 10), co stopniowo stało się tendencją dominującą. Jednocześnie strategicznym wyborem Trybunału było oparcie się w dużym stopniu na danych ilościowych. Na przykład kontrola z 2008 r. dotycząca możliwości edukacyjnych w szkołach podstawowych i średnich nie uwzględniała danych mierzalnych, natomiast kontrola z 2017 r. na temat równych szans edukacyjnych w szkołach podstawowych – znacząco. Ustalenia kontroli oparte na danych ilościowych sprawiają wrażenie bardziej obiektywnych niż np. informacje pozyskane z rozmów i wywiadów. Model danych ilościowych lub model obiektywny jest bardzo rozpowszechniony, jednakże należy brać pod uwagę perspektywę i niuanse. Można to wyjaśnić na przykładzie kontroli z 2017 r. Rząd nie zdefiniował wskaźników, które umożliwiłyby ocenę, czy program prowadził do bardziej wyrównanych szans edukacyjnych. Trybunał Obrachunkowy sam wybrał więc kilka wskaźników (powtarzanie klasy,

²⁷ Raport z kontroli „Status prawny kadry szkół podstawowych i średnich”, 2016.

²⁸ Raporty z kontroli „Badanie jakości edukacji”, 2011 i „Budżet operacyjny w edukacji podstawowej i średniej”, 2015.

²⁹ Raporty z kontroli „Struktura kadr w systemie zwykłego pełnowymiarowego szkolnictwa średniego”, 2009 i „Budżet operacyjny w edukacji podstawowej i średniej”, 2015.

³⁰ Raport z kontroli „Darmowa edukacja i ograniczanie kosztów edukacji przedszkolnej i podstawowej”, 2011.

³¹ Raport z kontroli „Rady szkoły w edukacji obowiązkowej”, 2019.

przejście do szkoły średniej i certyfikaty pierwszego roku szkolnictwa średniego³²) i następnie zbadał korelację ze wskaźnikami wykluczenia, które rząd zdefiniował³³. Inne wskaźniki pomiaru nauczania byłyby teoretycznie możliwe i może nawet zapewniłyby pełniejszy (albo inny) obraz sytuacji. Kwestie praktyczne doprowadziły do takiego wyboru. Ostatecznie, jeśli chodzi o wybrane wskaźniki, były dostępne oficjalne dane. Jednak wynikały one z decyzji podjętych w placówkach realizujących politykę szkolną (powtarzanie klas, przechodzenie do szkolnictwa średniego, certyfikaty), a ponadto są szczególnie „podatne” na uprzedzenia wobec osób w niekorzystnej sytuacji (co otwarcie przyznawali urzędownicy polityki równych szans edukacyjnych – przykład na s. 10). Zatem można by zakwestionować obiektywizm tych danych.

Kontrola z 2008 r. sprawdziła, jak szkoły podchodziły do kwestii nierówności edukacyjnych i jakie polityki wdrażały. To, że ustalenia kontroli były w znacznym stopniu oparte na wywiadach, a nie na danych ilościowych nie oznaczało, że nie korzystano z modelu zakładającego możliwość zarządzania procesem. Ten zaś niekoniecznie wymusza korzystanie z danych ilościowych. Kontrola z 2008 r. zbadała także, jak rząd zarządzał budżetami

i je kontrolował, a ponadto miała bardzo szeroki zakres. Dokonano oceny polityki rządowej dotyczącej równych szans edukacyjnych co do jej racjonalności i ustalono, że cele nie były wystarczająco konkretne, nie dało się ich zdefiniować ilościowo oraz nie określono ram czasowych. Takie same ustalenia sformułowano w odniesieniu do szkolnej polityki równych szans edukacyjnych. Trybunał Obrachunkowy Belgii zarekomendował zatem wypracowanie ram określających wyniki polityki na poziomie Flandrii i na poziomie szkół, tzn. takie, które będą dostarczać danych na temat jej realizacji³⁴. Mimo że kontrola nie opierała się na takich danych, podkreślała ich wagę³⁵.

Większość przeprowadzonych ostatnio kontroli opiera się na analizie danych ilościowych. Jednak nie było tak w wypadku kontroli statusu prawnego kadry szkół podstawowych i średnich³⁶. Opierała się ona głównie na analizie dokumentów i wywiadach. Dotyczyła równoważenia interesów pracodawcy i pracowników, bardziej niż kwestii zarządczych. W tej sytuacji rozmowy i wywiady wydawały się najlepszym narzędziem. Jednakże możliwe byłoby także inne podejście. Na przykład kontrolerzy mogliby zmierzyć wpływ pewnych zasad statutowych na jakość nauczania, ale wtedy równoważenie interesów

³² Istnieją trzy rodzaje certyfikatów: certyfikat A pozwala zgodę na kontynuację kursu, certyfikat B zobowiązuje do zmiany kursu (lub powtórzenia roku), a certyfikat C oznacza obowiązek powtarzania.

³³ Obejmują m.in. język ojczysty ucznia (holenderski lub inny), wykształcenie matki i dochód rodziny.

³⁴ Podobne zalecenie sformułowane zostało w 2017 r.: „Rząd powinien zapewnić mierzalne wskaźniki wyników polityki równych szans edukacyjnych zarówno na poziomie Flandrii, jak i szkół, przez wypracowanie długoterminowych celów, wskaźników ich pomiaru i harmonogramu”.

³⁵ Patrz także inne kontrole, np. „Badanie jakości edukacji”, 2011.

³⁶ Raport z Kontroli „Status prawny kadry szkół podstawowych i średnich”, 2016.

nie zostałyby do końca zbadane. Ta kontrola pokazuje, że model badania danych ilościowych oraz model zakładający możliwość zarządzania edukacją nie są jednak całkowicie dominujące.

Perspektywa szkoły i inne perspektywy

Wiele kontroli w obszarze edukacji skupia się na polityce szkoły. Jakie działania one podejmują i jak sobie radzą z wyzwaniami? Z perspektywy szkoły – zawsze chodzi o uczniów. Kontrole opierają się na informacjach, które szkoły tworzą na ich temat (są one częściowo gromadzone w bazach rządowych, a dostęp do nich ma Trybunał). Skupiona na uczniach perspektywa szkolna jest więc odzwierciedlana w kontrolach. Jak szkoły organizują opiekę nad uczniem, jak sobie radzą z niepełnosprawnymi, zapewnieniem równych szans, problemami z zachowaniem, wagarowaniem etc.? Perspektywa ta często obejmuje także to, jak szkoła angażuje się w życie ucznia po lekcjach. Jakkolwiek nie byłaby ona właściwa, sprawia, że inne podejścia bywają ignorowane. Przy badaniu organizacji sal szkolnych rzadko kiedy omawia się podejście nauczycieli. Wynika to częściowo z zasady swobody edukacji, która dotyczy metodyki nauczania, jednak podczas kontroli skuteczności edukacji Trybunał przygląda się również innym aspektom swobody. Ponadto perspektywy szkoły nie można zrównać z perspektywą nauczycieli. Chociaż Trybunał

przeprowadzał ankietę wśród nauczycieli, o ich podejściu do nauczania nie wspomina się. Perspektywie ucznia poświęca się jeszcze mniej miejsca. Kontrole przywołują informacje na temat uczniów, ale nie pochodzące od nich. Jakie są ich oczekiwania i frustracje? Może ten dystans pomiędzy światem uczniów (ich wartościami i normami, sytuacją domową itp.) a kulturą szkoły wyjaśniłby niską skuteczność edukacji – ale Trybunał nigdy tego nie badał.

Podejścia systemowe są również spychane na dalszy plan w perspektywie szkoły. Narzucony wiek nauki, podział na poziomy i typy edukacji (ogólnokształcąca, techniczna, zawodowa) w szkołach średnich, łączenie szkół etc. mogą mieć bardzo duże znaczenie dla skuteczności nauczania, ale te tematy rzadko pojawiają się w raportach Trybunału Obrachunkowego Belgii³⁷. Wpływ systemu „strona trzecia płaci” (rząd wypłaca pensje jako subsydia dla szkół bezpośrednio nauczycielom, choć to rada szkół jest pracodawcą) na politykę kadrową i jakość nauczania nigdy nie został dogłębnie zbadany. Chociaż to wszystko są kwestie politycznie wrażliwe, Trybunał Obrachunkowy mógłby się nimi zająć. Mogą pojawić się obiekcje co do kontroli wpływu wolności edukacji na jej jakość i skuteczność, ale takie badanie nie jest niemożliwe. Wolność edukacji, podobnie jak różnice pomiędzy sieciami kształcenia, to kwestie, które są czasem podnoszone w trakcie kontroli, jednakże Trybunał wypowiada się na te tematy bardzo ostrożnie.

³⁷ Racjonalizacja i programowanie (utrzymanie i otwieranie kursów i szkół) pojawiają się w kontrolach.

Edukacja jest osadzona w społeczeństwie. Jednak ta perspektywa jest obecna w kontrolach co najwyżej jako tło. Polityka komunalna, planowanie przestrzenne szkół, relacje z organizacjami lokalnymi itd. to kwestie, którym nie poświęca się zbyt wiele uwagi. Polityka edukacyjna jest w kontroli postrzegana z reguły jako sprawa odrębna, tymczasem powiązania z polityką budowlaną, planowaniem przestrzennym, polityką kulturalną i społeczną też można by badać. Choć niektóre kontrole próbują omawiać te związki, ciężko nazwać to podejściem zintegrowanym³⁸.

Kim jest kontrolowany

Trybunał Obrachunkowy Belgii bada programy rządowe, podchodząc do szkół nie jak do jednostek kontrolowanych, a jako do dostarczycieli informacji na temat wpływu polityki na obszar edukacji. Taki jest oficjalny model myślenia. Argumentem za takim podejściem jest swoboda edukacji, rząd może tylko trzymać się roli organu ułatwiającego funkcjonowanie i nie ma prawa narzucać szkołom konkretnych działań, zatem kontrola przeprowadzona przez Trybunał nie miałaby dużego sensu. Jednakże gdyby opisana powyżej perspektywa szkół była uwzględniona przez kontrolerów, mogłyby one być ostatecznie postrzegane jako jednostki kontrolowane. Zatem choć rekomendacje są adresowane

do rządu, zakłada się pośrednio, że szkoły też mogą z nich korzystać. Kontrola ukierunkowania edukacji na rynek pracy zaleca np., aby rząd podjął działania zapewniające, że szkoły zrezygnują z kursów, które nie są właściwie powiązane z rynkiem pracy, co mogą robić i bez tych działań³⁹. Raport na temat równych szans edukacyjnych w szkołach podstawowych stwierdza, że rząd powinien zapewnić, aby – oprócz lub w ramach swoich programów opiekuńczych – przywiązywały większą wagę do równych szans edukacyjnych i aby wspierały je właściwie⁴⁰. Według raportu na temat braku opłat i ograniczania kosztów w szkolnictwie podstawowym, rząd powinien zalecić szkołom opracowanie pełnego i jasnego (dla rodziców) schematu składek oraz bilans kosztów zawierający wiarygodne informacje⁴¹. Raport na temat włączania i opieki zaleca zachęcanie tych placówek do przyjęcia całościowej polityki opiekuńczej⁴². Kontrola zapobiegania przedwczesnemu opuszczaniu szkół również zaleca, aby rząd podjął działania zapewniające, że będą one właściwie dbać o uczniów i podejmować próby zwiększenia zaangażowania rodziców w życie szkół⁴³. Przykłady te pokazują, że szkoły mogą czuć się adresatami rekomendacji. Nierzadko ustalenia kontroli pokazują, co jest nie tak i jak być powinno. Trybunał Obrachunkowy zwraca się

³⁸ Na przykład „Ukierunkowywanie edukacji na rynek pracy”, 2014.

³⁹ Raport z kontroli „Ukierunkowywanie edukacji na rynek pracy”, 2014.

⁴⁰ Raport z kontroli „Równe szanse edukacyjne w szkołach podstawowych”, 2014.

⁴¹ Raport z kontroli „Darmowa edukacja i ograniczanie kosztów edukacji przedszkolnej i podstawowej”, 2011.

⁴² Raport z kontroli „Dekret M i opieka w głównym nurcie edukacji”, 2019.

⁴³ Raport z kontroli „Zapobieganie wczesnemu porzuceniu nauki w szkołach: doradztwo dla uczniów w średnich szkołach zawodowych”, 2021.

wówczas do rządu z zaleceniem wprowadzenia działań naprawczych lub zmiany polityki, ale i same szkoły mogłyby sobie wziąć te zalecenia do serca.

Trybunał nie formułuje zatem rekomendacji adresowanych bezpośrednio do szkół. Raporty są przeznaczone dla parlamentu, a celem jest wspieranie jego nadzoru nad władzą wykonawczą. Szkoły, w przeciwieństwie do rządu i ministerstw, nie są rozliczane przed parlamentem. Rekomendacje adresowane do szkół nie miałyby zatem sensu lub co najmniej nie mieszczą się w takim schemacie instytucjonalnym i konstytucyjnym. Ostatecznie wolne szkoły nie podlegają jurysdykcji Trybunału Obrachunkowego. Oczywiście, gdyby szkoły były rzeczywiście postrzegane jako jednostki kontrolowane, byłoby możliwe prowadzenie bardziej konkretnych kontroli ich działalności. Być może największą zmianą w stosunku do obecnej sytuacji byłaby możliwość oceny poszczególnych szkół, podczas gdy teraz kontrole dają tylko wyniki uogólnione.

Choć trend postrzegania szkół jako jednostek kontrolowanych stoi w sprzeczności z oficjalnymi ramami, pewne zmiany na jego korzyść już zachodzą. Na przykład według Flamandzkiego Kodeksu Finansów Publicznych dotacja to forma wsparcia finansowego dla działalności, która służy interesowi publicznemu. To, jak szkoły wykorzystują dotacje, nie jest tylko kwestią wolności edukacji, ale wymaga spojrzenia

także z perspektywy interesu publicznego. Jeśli znacząca większość działalności jest finansowana z subwencji – a tak dzieje się w wypadku edukacji – dotowana organizacja może być postrzegana nawet jako element rządu według systemu europejskiego. Doprowadziło to do tego, że każda uczelnia wyższa jest – w rozumieniu finansowym – częścią rządu. Dzięki temu rząd może podejmować działania ukierunkowane na instytucje edukacyjne, co nie było możliwe w starym modelu, a one (łącznie z wolnymi) są jednostkami podlegającymi kontroli Trybunału. Mają więc tu zastosowanie tradycyjne standardy kontroli wykonania zadań obowiązujące w odniesieniu do instytucji rządowych. To, że uczelnie wyższe są traktowane jako część rządu ma wobec tego konsekwencje nie tylko na poziomie finansowym, ale także na poziomie polityki⁴⁴. W wypadku szkół podstawowych i średnich, perspektywa finansowa dotycząca tego, kto lub co jest częścią rządu nie miała jeszcze większych konsekwencji, ale nie można wykluczyć, że zmiana tradycyjnych ram będzie zachodzić także i tutaj.

Mandat Trybunału Obrachunkowego Belgii jest kwestią prawną, ale legislacja, doktryna prawna i prawo precedensowe ewoluują. Przyznawanie dyplomów jest uznawane za usługę publiczną, co oznacza, że – na podstawie podejścia rozwijanego w doktrynie prawnej i prawie precedensowym – Rada Państwa⁴⁵ zajmuje się kwestiami dotyczącymi dyplomów,

⁴⁴ Według przepisów finansowych instytucje szkolnictwa wyższego muszą prowadzić analizę ryzyka i ustanowić system zarządzania nim, który obejmuje jakość ich produktów i usług, w tym edukację. Tradycyjne zapewnienie jakości edukacji podlega ścisłym regulacjom konstytucyjnym.

⁴⁵ Najwyższy sąd administracyjny.

choć tradycyjnie jurysdykcja Rady była ograniczona do rozważań na temat decyzji rządu (decyzji w kwestiach usług publicznych). Po ostatnich zmianach w podejściu do finansów publicznych wydaje się, że nie tylko aspekty funkcjonalne mają znaczenie przy określaniu, co należy rozumieć jako rządowe (w szerokim sensie), ale również aspekty budżetowe. W ramach tego nowego modelu budżetowego nie dziwi więc, że szkoły są traktowane jak jednostki kontrolowane przez Trybunał Obrachunkowy.

System więziennictwa

Trybunał przeprowadził ponad 20 kontroli wykonania zadań na obszarze różnych elementów systemu sprawiedliwości, takich jak policja, służby dochodzeniowe, wsparcie dla ofiar, egzekucja kar itp. Tu koncentrujemy się na jednym z ogniw systemu sprawiedliwości: systemie więziennictwa. Trybunał przeprowadził cztery kontrole tego systemu, dotyczące: przepełnienia więzień (2011 r.), realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego w utrzymaniu więzień (2018 r.), polityki zasobów ludzkich w więzieniach (2021 r.) oraz wsparcia i usług dla więźniów we Flandrii (2022 r.). Trzy pierwsze kontrole dotyczą poziomu federalnego, zaś ostatnia obejmuje Flandrię.

Przepełnienie więzień skutkuje niehumanitarnymi warunkami życia osadzonych i ciężkimi warunkami pracy personelu więziennego, a jednocześnie zakłóca wdrażanie polityki więziennictwa, ponieważ z tego powodu krótkie wyroki nie są wykonywane. Podczas kontroli „Działania zmierzające do zmniejszenia przepełnienia więzień” (2011 r.) Trybunał

sprawdził siedem działań mających na celu zmniejszenie zatłoczenia w więzieniach: mniej aresztowań prewencyjnych, więcej wyroków nakazujących prace społeczne i dozór elektroniczny, przenoszenie cudzoziemców do zakładów w ich krajach, przenoszenie więźniów z chorobami psychicznymi do systemu opieki psychicznej, reforma zwolnień czasowych i warunkowych oraz zwiększenie pojemności więzień (tzw. Masterplan). Pierwszych pięć działań jest związanych z redukcją napływu więźniów, szóste – z przedterminowym opuszczaniem więzień, a ostatnie – z powiększaniem przestrzeni.

Kontrola Trybunału wykazała, że te działania nie były wystarczająco uzasadnione i dopracowane: odbyły się wprawdzie konsultacje z ekspertami, ale najczęściej zabrakło oceny rzeczywistych rezultatów, potencjalnych skutków niepożądanych czy też praktycznych warunków tych siedmiu działań. Zamierzenia polityki rzadko przekładały się na mierzalne cele. Cele i narzędzia programu nie były zintegrowane z perspektywą długoterminową. Kierowanie programem jako całością wymaga konstruktywnych konsultacji pomiędzy zainteresowanymi stronami departamentu sprawiedliwości i spoza niego, a tego generalnie zabrakło. Choć na potrzeby masterplanu stworzono struktury konsultacyjne, sama realizacja nie była odpowiednio skoordynowana. Mimo niedoskonałych ram programowych administracja wdrażała większość działań zgodnie z wytycznymi i procedurami. Jednak dla niektórych działań nie zapewniono wystarczających zasobów finansowych i ludzkich gwarantujących właściwe i zgodne z harmonogramem realizowanie usług. Nie zapewniono

monitorowania ani ewaluacji efektów żadnego z działań redukujących przepełnienie więzień.

Do 2006 r. politycy zakładali, że przepełnienie więzień należy ograniczać przez zmniejszanie napływu skazanych lub przedterminowe zwolnienia. Zwiększanie powierzchni cel nie było uznawane za właściwe ze względu na wysokie koszty i zakładany efekt przyciągania. Po 2006 r. nastąpiła zmiana w myśleniu: optowano za odnawianiem więzień i zwiększaniem ich pojemności. Nie przywoływano już efektu przyciągania w dokumentach programowych. Trybunał przyjął nowe ramy jako punkt wyjścia dla swojej kontroli, ale krytycznie skomentował to, że decyzja o zwiększeniu pojemności więzień nie została otwarcie ogłoszona i uzasadniona w dokumentach programowych. Trybunał ani nie zakwestionował nowych ram, ani nie przedstawił alternatywy (np. podejścia redukcyjnego).

Kryteria kontroli, jej ustalenia i rekomendacje zgodnie odnoszą się do podejścia racjonalnego w polityce oraz zarządzaniu:

- program musi być oparty na dowodach, tzn. poparty ocenami *ex-ante* (w tym dogłębną diagnozą problemu i wiarygodną teorią); realizacja, koszt, skuteczność i efekty niepożądane muszą być monitorowane i oceniane, a program należy aktualizować, jeśli to konieczne;
- cele programu muszą być jasne i możliwe do weryfikacji;
- budżety powinny być transparentne i powiązane z celami programu (innymi słowy, cykl finansowy i cykl programowy muszą być połączone);
- program musi być osadzony w przepisach;

- program musi być wdrażany w sposób zorientowany na wyniki i zaplanowany, zgodny z celami polityki ministerstwa (czyli cykl zarządczy i cykl polityczny muszą być powiązane), przy jasnym i spójnym podziale obowiązków i właściwej koordynacji pomiędzy wszystkimi zaangażowanymi stronami, z jasnymi procedurami. Należy zagwarantować właściwe powiązanie pomiędzy celami, zasobami finansowymi i kadrowymi;

- rząd odpowiada przed parlamentem za wdrażanie i wyniki swoich programów, musi zatem dostarczać wiarygodnych i aktualnych informacji na temat postępów, kosztów i wyników.

Tymczasem programy zwalczające przeciążenie więzień często koncentrowały się na: działaniach krótkoterminowych i jednym ogniwie systemu sprawiedliwości, czyli wykonaniu. Trybunał w swoich wnioskach i rekomendacjach podkreśla wagę podejścia długoterminowego (perspektywa wieloletnia) i podejścia zintegrowanego dla całego łańcucha systemu karnego (prewencja, wykrywalność, oskarżenie, wyrok, wykonanie wyroku, resocjalizacja), przy jednoczesnych lepszych podstawach programu i jego ewaluacji. Takie podejście jest charakterystyczne dla myślenia systemowego (ale podejście systemowe nie jest szczegółowo opisane w raporcie).

Jeśli chodzi o odpowiedzialność ministerstwa, Trybunał zauważa, że wpływ Ministra Sprawiedliwości (a zatem i jego odpowiedzialność polityczna) na napływ i odpływ więźniów jest ograniczony. Wiele stron sceny publicznej jest zaangażowanych w proces z różnych poziomów, zarówno władzy wykonawczej, jak i sądowniczej, a Minister Sprawiedliwości

nie ma narzędzi, aby nimi wszystkimi zarządzać (i w państwie prawa nie powinien ich mieć).

Po publikacji raport spotkał się z dużym zainteresowaniem mediów (opisywały głównie ustalenia, przez co akcentowały kwestie dla nich istotne). Także podczas obecnych dyskusji na temat przepełnienia więzień prasa często odnosi się do tego raportu z 2011 r.

Raport został doceniony przez prasę kryminalistyczną, ale pojawiła się także krytyka, że Trybunał jednostronnie przyjął dyskurs wydajnościowy oceniając działania (tzn. w kwestii ich wpływu na problem przepełnienia więzień), natomiast inne efekty tych działań (np. wpływ na resocjalizację osadzonych, ich warunki życia i na środowisko pracy służb więziennych) nie zostały uwzględnione w kontroli.

W obecnej polityce rządu zwiększenie powierzchni więzień (przez remonty i budowę nowych) jest uznawane za ważny czynnik w rozwiązaniu kwestii ich przepełnienia. Do tworzenia nowych rząd federalny stosuje partnerstwo publiczno-prywatne przez tzw. kontrakty DBFM (od angielskiego *Design, Build, Finance & Maintain* – Projektuj, Buduj, Finansuj i Utrzymuj). Podczas kontroli „Utrzymanie obiektów więziennych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego” (2018 r.). Trybunał zbadał, jak rząd monitoruje utrzymanie trzech nowych więzień zbudowanych dzięki kontraktom DBFM. Przez 25 lat rząd wnosi opłaty, a następnie budynki przechodzą na jego własność. Opłata

obejmuje komponent stały za wybudowanie i finansowanie oraz komponenty zmienne za prace związane z utrzymaniem obiektów (pranie, wyżywienie, usługi etc.). Firma prywatna zajmuje się więc budową, finansowaniem i utrzymaniem obiektów, ale zadania podstawowe (strażnicy, poradnictwo) nie są zlecane sektorowi prywatnemu. Nowe więzienia są budowane zgodnie z tą formułą.

Kontrakt na utrzymanie został wyceniony w ramach modelu racjonalnego, zorientowanego na wyniki, tzn. powinny być jasno określone cele, z niezbędnymi narzędziami zarządzania; w razie konieczności powinny być wprowadzane korekty, z narzędziami ewaluacji i z formalnym procesem wyciągania wniosków w celu jego usprawnienia. Pomimo podejmowania działań zapewniających, że dostawca usług wypełni swoje zobowiązania, Trybunał uznał, że możliwa byłaby lepsza kontrola tego typu kontraktów dzięki kilku usprawnieniom, jak bardziej scentralizowany i jednolity monitoring więzień zbudowanych w ramach DBFM ze strony osób z doświadczeniem w kwestiach prawnego i technicznego zarządzania kontraktami.

Trybunał nie zanegował zasadności wyboru partnerstwa publiczno-prywatnego, zakwestionował jednak brak właściwej wyceny kosztów i korzyści dla rządu. Trybunał skrytykował to, że proces decyzyjny nie był oparty na instrumentach obiektywizujących wybór formatu DBFM (jak np. *Public Private Comparator* – z ang. komparator sektora publicznego⁴⁶). Trybunał porównał

⁴⁶ Narzędzie używane przez rządy przy wyborze dostawcy usług dla projektu sektora publicznego, pomagające określić szacunkowy koszt, jaki poniósłby rząd, gdyby sam świadczył usługę.

też koszty budowy, czas konieczny do powstania więzienia, koszty finansowania i utrzymania trzech zakładów karnych z kontraktów DBFM z niedawno wybudowanym więzieniem skonstruowanym i utrzymanym ze środków własnych. Badanie wykazało, że całkowity koszt metra kwadratowego, koszt budowy w przeliczeniu na więźnia, koszty finansowania, utrzymania itd. były wyższe w wypadku więzień powstałych w ramach kontraktów DBFM. Należy jednak interpretować to bardzo ostrożnie: różnica może wynikać z jakości użytych materiałów, lepszego wyposażenia więzień, większej powierzchni przypadającej na jednego osadzonego czy wyższego standardu utrzymania. Także termin oddania więzień DBFM był krótszy. Na podstawie dostępnych danych nie było możliwe wyciągnięcie jednoznacznych wniosków. Część raportu poświęcona temu porównaniu spotkała się z dużym zainteresowaniem mediów (czasem podchodziły one do tej kwestii tak ostrożnie, jak to robił Trybunał, ale czasem nie uwzględniały niuansów) i była wykorzystywana przez niektórych parlamentarzystów do poparcia opinii, że rząd Belgii płaci zbyt dużo za zakup i funkcjonowanie więzień budowanych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Problemy kadrowe (niedobór pracowników, wysoka absencja), które czasem doprowadzają do strajków, są jednym z bolesnych punktów belgijskiego systemu więziennictwa. Podczas kontroli „Polityka zasobów ludzkich w służbach penitencjarnych – organizacja i funkcjonowanie” (2021 r.) Trybunał zbadał, czy nowa polityka kadrowa, zmierzająca do większej wydajności, została właściwie ugruntowana

i dopracowana oraz czy była rzeczywiście realizowana. Obejmowała ona nowe sposoby określania liczby niezbędnego personelu, racjonalizację metod pracy, politykę zapobiegania absencji, dostosowanie regulacji pracowniczych do wyników badań na temat polityki penitencjarnej i europejskich zasad penitencjarnych, rozróżnienie pomiędzy zadaniami strażników i personelu nadzorującego, organizację gwarantowanych usług minimalnych na wypadek strajku itp. Trybunał stwierdził, że reformy były wdrażane z opóźnieniem i nie zawsze z zakładanym sukcesem (większość więzień nadal boryka się z niedoborem kadr, poziom absencji pozostaje wysoki, dalej występują zaległości urlopowe). Trybunał skrytykował także brak ewaluacji polityki: administracja jeszcze nie dokonała wymaganej oceny gwarantowanych usług minimalnych; jeśli chodzi o przyczyny niedoboru kadr i wysokiej absencji – nie przeprowadzono analizy, która by te problemy wyjaśniła.

Także i w tej kontroli wyraźny jest model racjonalny: choć chodzi o zarządzanie kadrami, zaczyna się od racjonalnego cyklu programowego (z takimi kryteriami kontroli, program należy realizować zgodnie z planem, program musi podlegać ewaluacji itd.).

Raport z kontroli „Wsparcie i usługi dla więźniów” (2022 r.) ocenia łańcuch zapewnienia wsparcia i usług: wywiady wstępne z osadzonymi (aby poznać ich potrzeby i poinformować o dostępnym wsparciu i usługach), dostarczanie wsparcia i usług, ich ciągłość i na koniec – jaki to ma wpływ na lepszą resocjalizację (tzn. ponowne znalezienie zatrudnienia) oraz zapobieganie recydywie.

Organizacja pomocy i usług jest oparta na tzw. modelu importowym: nie tworzy się konkretnych usług dla więźniów, ale oferuje (prywatne lub publiczne) dostępne poza więzieniami. Ten model organizacyjny nie został zakwestionowany przez Trybunał, ale kontrolerzy wskazali na pewne wady: tworzy on bardzo dużą liczbę dostawców, co wymaga dużej koordynacji; dostarczanie wsparcia i usług zależy w dużym stopniu od ich dostępności w pobliskim regionie (i nie zawsze jest dostosowane do potrzeb, np. jeśli nie ma w regionie specjalistów ds. uzależnień, nie ma takich usług także w tamtejszym więzieniu). Kontrolerzy zidentyfikowali m.in. następujące problemy: nie było możliwe zaplanowanie na czas wywiadów wstępnych dla każdego więźnia, brak optymalnej wymiany informacji pomiędzy pracownikami socjalnymi, dostępne usługi nie zawsze odpowiadają potrzebom, więcej niż połowa programów wsparcia jest kończona zbyt wcześnie (ponieważ osadzeni sami z nich rezygnują lub wynika to z czynników zewnętrznych, np. przeniesienia do innego więzienia). Zastosowano standardowe „racjonalne” kryteria kontroli: wszystko musi być dobrze zaplanowane i skoordynowane, a działania oparte na dowodach – zaś całość podlegać ewaluacji.

Kontrola zbadała także skuteczność usług, przede wszystkim kształcenie zawodowe. W tym celu Trybunał zebrał dane z różnych baz i zastosował techniki statystyczne. Ustawodawstwo na temat wsparcia i usług wymienia sześć celów (resocjalizacja, zapobieganie recydywie, bardziej humanitarne warunki osadzenia, zapobieganie konsekwencjom osadzenia

itd.), dwa z nich zostały objęte badaniem: resocjalizacja (rozumiana jako powrót do zatrudnienia) i recydywa. Kontrola wykazała, że nie było powiązania pomiędzy szkoleniami zawodowymi a znalezieniem pracy i recydywą, zatem ten instrument nie wydaje się skuteczny. Ustalenia kontroli zostały zaprezentowane w raporcie z dużą ostrożnością, np. wskazywano, że przyczyną mogą być czynniki indywidualne (w szkoleniach zawodowych częściej uczestniczą osadzeni z poważniejszą historią kryminalną, którzy z reguły mają większe problemy ze znalezieniem zatrudnienia i częściej wracają na drogę przestępstwa).

Ważne jest także, że wsparcie i usługi dla więźniów w Belgii należą do kompetencji władz regionalnych (np. flamandzkich), zaś system więziennictwa to kompetencja władz federalnych. Zatem skuteczność polityki flamandzkiej częściowo zależy od kilku warunków, które muszą być zapewnione na poziomie federalnym: odpowiednia infrastruktura więzień (w tym właściwe sale do nauki), ich cyfryzacja, polityka dotyczące przeniesień. Z tego powodu raport odnosi się także do kontekstu federalnego i wskazuje na wagę współpracy pomiędzy władzami regionalnymi i federalnymi.

Administracja i ministerstwo konstruktywnie odniosły się do kontroli i uznały, że wnioski raportu są w dużym stopniu zgodne z ich wizjami programowymi. Jednak zaniepokoiły ich wyniki części dotyczącej skuteczności: bano się, że mogą one doprowadzić do błędnych wniosków na temat wpływu kształcenia i doradztwa zawodowego i analogicznie całości wsparcia i usług dla osadzonych.

Wyjaśnianie niepowodzeń programów i zarządzania

Liczne kontrole wykonania zadań krytykują to, że cele programów nie były w wystarczającym stopniu osiągnięte lub, że usługi dla obywateli mogłyby być lepszej jakości. W takich sytuacjach ważne jest znalezienie wytłumaczenia tego stanu rzeczy, co pozwala na sformułowanie rekomendacji odnoszących się do konkretnych przyczyn. Standardy ISSAI zawierają wiele zapisów, które wskazują, że wyjaśnienie przyczyn zidentyfikowanych nieprawidłowości jest istotne. ISSAI 300 (40) stwierdza, że kontrolerzy „powinni odnieść się do przyczyn problemów i/lub słabości. Jest to ważne dla sformułowania zaleceń, które przyczynią się do radzenia sobie ze słabościami i problemami zidentyfikowanymi w toku kontroli”. Jeśli kontrolerzy zdecydują się na podejście ukierunkowane na problemy, kontrola „weryfikuje i analizuje przyczyny określonych problemów lub odstępstw od kryteriów”⁴⁷.

Canadian Comprehensive Auditing Foundation wydała w 2014 r. publikację zalecającą pogłębioną analizę przyczyn w kontrolach wykonania zadań. Jednakże w praktyce kontrolerzy nie wchodzi zbyt głęboko w przyczyny nieprawidłowości. J. Mayne⁴⁸ twierdzi, że: „Wiele ocen wydaje się milczeć na temat przyczyn lub, co gorsza, stwierdza je tylko i wyłącznie na podstawie przekonań osób, z którymi przeprowadzono rozmowy podczas

kontroli. A jeśli już kontrolerzy odnoszą się do przyczyn problemów, często uznają, że są to „wadliwe systemy” (patrz nr 5/2023 „KP”, s. 21, rozdział „Kontrola wykonania zadań”).

Raporty Trybunału Obrachunkowego Belgii także rzadko szukają dogłębnych wyjaśnień, choć można je znaleźć „na marginesach”, rzeczywiście często powstają na podstawie informacji pozyskanych podczas rozmów, bez dodatkowej analizy. Bardzo często przyczyny niepowodzeń są ujmowane w ramy niewystarczającej kontroli wewnętrznej, braku środków (budżetowych, kadrowych), wad w regulacjach prawnych, niejasnego podziału zadań i kompetencji, braku jasnych celów. W kontrolach, w których nie poszukuje się wytłumaczenia w sposób bezpośredni, pośrednio sugeruje się, że nieprawidłowości wynikają z niezgodności z kryteriami kontroli⁴⁹.

Poszukiwanie przyczyn niepowodzeń programów może być w pełni realizowane tylko wtedy, gdy jest wbudowane w pytania kontrolne od samego początku badań, ponieważ podczas kontroli trudno jest poszerzyć jej zakres. Wybraliśmy dziewięć raportów, które rzeczywiście podają pełne wytłumaczenia przyczyn, aby zbadać, jakie ramy myślenia zostały tam zastosowane. Większość dotyczy wyjaśniania niewystarczającego wkładu (tzn. opóźnione terminy dostarczenia usługi, opóźnienia w projektach infrastrukturalnych, niewystarczający

⁴⁷ ISSAI 300, s. 26 i 27.

⁴⁸ J. Mayne: *Contribution analysis: Coming of age?*, „Evaluation” nr 3/2012.

⁴⁹ Innymi słowy niepowodzenia organizacyjne i niepowodzenia programów są często tłumaczone w ramach myślenia normatywnego, co oczywiście nie może wyjaśniać wszystkich możliwych czynników.

poziom wsparcia), a w mniejszym stopniu tłumaczą niewystarczającą skuteczność.

Kontrola „Lekcje z ewaluacji projektów rozwojowych – zarządzanie wiedzą w Belgijskim Funduszu Przetwarzania” (2006 r.) objęła podmiot, którego główne zadanie to wsparcie bezpieczeństwa żywności dla najbardziej wrażliwych grup w krajach rozwijających się. W czasie kontroli Fundusz sfinansował w sumie 122 projekty rozwojowe, z których wiele zostało poddanych ewaluacji. Kontrola miała na celu sprawdzenie, czy jakość ewaluacji była odpowiednia i czy zostały one wykorzystane do modyfikacji projektów w trakcie ich realizacji oraz sformułowania wniosków dla kolejnych projektów. Jeśli chodzi o ten drugi aspekt, Trybunał porównał raporty z ewaluacji nowych projektów z raportami z ewaluacji tych wcześniejszych, aby zobaczyć, czy stare błędy były powielane.

Zaobserwowano, że Fundusz istotnie wykorzystywał wyniki ewaluacji do modyfikowania projektów, jednak zabrakło systematycznego wyciągania wniosków. W konsekwencji błędy z przeszłości bywały powielane, co pokazano na przykładach opisanych w raporcie Trybunału (dotyczyły np. budowy infrastruktury zapewniającej wodę pitną i ośrodków zdrowia, wdrażania projektów; chodziło m.in. o błędne założenia i nieodpowiednie zarządzanie projektami). Kontrola wykazała także nieprawidłowości w jakości raportów z ewaluacji, co ograniczało ich użyteczność jako materiałów do wyciągania wniosków (np. ewaluacje dobrze prezentowały nakłady, ale zawierały niewiele informacji na temat rzeczywistego efektu; w wypadku niepowodzenia

tylko nieliczne raporty zawierały wnikliwe wyjaśnienia). Kontrola wykazała także, że zapewniono systemy do modyfikowania realizowanych projektów, jednak zabrakło systemowego wyciągania wniosków na przyszłość, np. ewaluacji tematycznych, które wykrywałyby błędy powtarzające się w różnych projektach; procesów i procedur do zbiorczej prezentacji wniosków, z których korzystano by opracowując nowe projekty. Raport z kontroli tłumaczył brak wyciągania wniosków (zdefiniowany jako powtarzanie błędów z przeszłości) niewłaściwą jakością raportów z ewaluacji oraz nieistnieniem systemów do wyciągania wniosków z ewaluacji. Ta przyczynowa relacja pomiędzy brakiem systemów i brakiem wyciągania wniosków była teoretyczna i nie została potwierdzona z wykorzystaniem właściwej metody badawczej. Nie zgłębiono alternatywnych wyjaśnień (np. kultury organizacyjnej, wysokiego z natury odsetka niepowodzeń tego rodzaju projektów).

Administracja oraz ministerstwo konstruktywnie odpowiedziały na wnioski i rekomendacje zawarte w raporcie Trybunału. Zapewniły, że wyniki kontroli będą wykorzystane nie tylko w przypadku Funduszu – uznano je za istotne także dla całego obszaru współpracy rozwojowej.

W kontroli „Terminowa realizacja świadczeń dla osób z niepełnosprawnościami” (2010 r.) Trybunał sprawdził, dlaczego wnioski o świadczenia dla osób z niepełnosprawnościami są często przetwarzane z opóźnieniem. Wsparcie finansowe jest przyznawane przez Departament Bezpieczeństwa Socjalnego. W trakcie kontroli czas realizacji takich wniosków

wynosił średnio 9,4 miesiąca⁵⁰. Tak długi okres przetwarzania wniosków jest nie tylko niekorzystny dla beneficjentów, ale sprawia, że Departament płaci wysokie odsetki za opóźnienia w wypłacie świadczeń.

Główne metody jakie zastosowano, to (statystyczna) analiza różnych etapów czasu przetwarzania wniosków w celu stwierdzenia, kiedy pojawiają się opóźnienia (dane pochodziły z elektronicznych systemów zarządzania stosowanych w Departamencie), analiza procesu, rozmowy i grupy fokusowe.

Raport z kontroli zidentyfikował kilka przyczyn opóźnień, które częściowo były poza kontrolą Departamentu, np. kwestie wymagane przez regulacje, takie jak sposób weryfikacji dochodów wnioskodawców; zachowania wnioskodawców (np. nieprzedkładanie wymaganych dokumentów na czas; niestawianie się na badania lekarskie); brak pełnej automatyzacji wymiany danych z innymi departamentami (np. podatkowymi). Jednak wystąpiły także istotne przyczyny po stronie samego Departamentu, np. procedury i praktyki stosowane przy zapytaniach i badaniach lekarskich wymagały usprawnienia; procedury przeprowadzane przez jednostkę były w dużym stopniu elektroniczne – to był aspekt pozytywny, ale potencjał digitalizacji nie był w pełni wykorzystywany (aplikacje nie były przyjazne użytkownikom, ponadto zabrakło narzędzi monitorowania, na których etapach przedłużał się

proces przetwarzania wniosków); wystąpiły także różnice jednostkowe w wydajności pracowników (wynikające z ich indywidualnych kompetencji i motywacji oraz szkoleń, jakie przeszli). Departament bezpieczeństwa społecznego i sekretarz stanu odpowiedzialny za kwestie niepełnosprawności podpisali się pod ustaleniami i zaleceniami Trybunału.

Ta kontrola zakładała silnie racjonalne podejście do organizacji, ale jednocześnie przywiązywała wagę do czynnika ludzkiego, a także prezentowała szerszy system (innych uczestników procesu, zachowanie petentów), co jest typowe dla podejścia systemowego.

W 2011 r. parlament flamandzki zażądał od Trybunału raportu z kontroli na temat przyczyn opóźnień głównych projektów infrastrukturalnych. Miał być przygotowany w bardzo krótkim czasie, zdecydowano więc, że nie zostanie przeprowadzona nowa kontrola, ale studium literatury i ponowna analiza dostępnych już raportów na ten temat (swoista meta-kontrola) – aby w ten sposób zdiagnozować przyczyny opóźnień.

Duży projekt infrastrukturalny jest bardzo złożony i kilka przyczyn opóźnień można dostrzec w tej złożoności: złożoność społeczna (częste zjawisko „nie na moim podwórku”⁵¹, które może doprowadzić do długotrwałych procesów sądowych, zatem istotne jest pozyskanie wsparcia społecznego lub co najmniej akceptacji

⁵⁰ W toku kontroli Zespół Zarządzania Dynamicznego Departamentu Bezpieczeństwa Społecznego usprawnił swoje działania, dzięki którym czas przetwarzania wniosków pod koniec badania wynosił 6-7 miesięcy. W ciągu kolejnych 10 lat okres ten skrócono jeszcze bardziej.

⁵¹ Zjawisko *Not In My Backyard* (NIMB) – dosł. *Nie na moim podwórku*.

społecznej); złożoność administracyjna (często zaangażowane są różne poziomy rządu i różne działy administracji – w tym planowanie przestrzenne, środowisko, gospodarka – co wymaga sprawnej komunikacji); złożoność prawna (liczne regulacje, m.in. dotyczące pozwoleń); finansowanie (z powodu wykorzystania alternatywnych mechanizmów finansowania). Wszystkimi tymi elementami trzeba właściwie zarządzać. Ponadto raport wymienił kilka innych przyczyn odnoszących się do właściwego zarządzania projektami, takich jak nieodpowiednie przygotowanie projektu (analiza problemu, dogłębne przeanalizowanie alternatywnych rozwiązań, badanie koniecznych dodatkowych inwestycji, np. wyłączeń etc.), zbyt optymistyczne założenia (niedoszacowanie koniecznego czasu realizacji, niedoszacowanie kosztów), zmiany zakresu w trakcie realizacji, niewystarczające monitorowanie.

Diagnoza zawarta w tym raporcie zaczyna się od szerokiej perspektywy: przedstawiono system (liczni uczestnicy są wymieniani), zwrócono uwagę na aspekty racjonalne (zarządzanie projektami etc.), ale przywołano także czynnik ludzki (optymizm).

W kontroli „Działania zmierzające do zmniejszenia przepełnienia więzień” (2011 r.), którą już wcześniej tu omawialiśmy, Trybunał zbadał siedem działań ukierunkowanych na zmniejszenie przeładunku więzień. Stwierdził, że rezultaty tych działań nie były wystarczające. Przyczyn tego dopatrywano się w:

- niewystarczających podstawach programowych: mimo konsultacji z ekspertami zabrakło całościowej oceny *ex-ante*. Dla

niektórych działań (takich jak przenoszenie obcokrajowców, dozór elektroniczny i wyroki polegające na pracach publicznych) ograniczony wpływ na przepełnienie więzień był jednakże do przewidzenia, gdyż były oparte na nieprawidłowych założeniach;

- wystąpieniu problemów z realizacją niektórych działań (np. niewystarczające budżety, niewystarczająca kadra);
- przyczynach zewnętrznych (zewnętrzne z perspektywy jednostki kontrolowanej): w raporcie z kontroli Trybunał przyznaje, że populacja i skład więźniów zależą od czynników socjoekonomicznych, od sposobu funkcjonowania władzy sądowniczej i od polityki realizowanej w obszarach, na które Minister Sprawiedliwości nie ma wpływu (np. polityka społeczna).

W trzech powyższych przyczynach można bez trudu dopatrzeć się klasyfikacji racjonalnej typu: brak dobrego projektu, brak dobrej realizacji, brak szczęścia. Typowa jest także szeroka perspektywa raportu: przyczyny przepełnienia więzień to nie tylko wykonywanie wyroków, ale cały system sprawiedliwości i inne obszary polityki (ale to jest tylko ogólnikowo wspomniane w raporcie, bez rozwinięcia i uzasadnienia).

Raport „Rolnictwo” (2013 r.) zajmuje się produkcją rolną we Flandrii, która – jeśli brać pod uwagę dane z krajów europejskich – jest niska, mimo programów wsparcia. Identyfikacji przyczyn tego stanu rzeczy posłużyło Trybunałowi nakreślenie listy potencjalnych czynników wyjaśniających, opartej na badaniach i własnym kwestionariuszu międzynarodowym (obejmującym siedem państw), a następnie zbadanie, w jakim stopniu pojawiły się one

we Flandrii. Zwrócono uwagę zarówno na czynniki spowalniające, na które politycy lokalni mieli wpływ oraz na czynniki zewnętrzne, na które wpływu nie mieli.

Najistotniejsze czynniki negatywne, które zidentyfikowano związane były z mniej korzystnym środowiskiem dla rolnictwa we Flandrii (przede wszystkim brakiem odpowiedniej jakości wody i ograniczonymi możliwościami hodowli morskiej); wysokim ryzykiem finansowym dla potencjalnych przedsiębiorców (konieczność wysokich nakładów przy jednoczesnym wysokim ryzyku choroby lub pomoru ryb, zwłaszcza w pierwszych latach; jednocześnie rentowność może być bardzo niska, ponieważ konkurenci zagraniczni produkują po niższych kosztach, gdyż dysponują lepszymi warunkami środowiskowymi lub nie muszą przestrzegać tak restrykcyjnych zasad zrównoważonego rozwoju lub koszty pracy są niższe); złożonością przepisów (w obszarze planowania przestrzennego, środowiska i bezpieczeństwa żywności). To prowadzi do swoistego błędnego koła: ponieważ niewiele się podejmuje, niewiele jest przykładów powodzenia takich przedsięwzięć, a więc i sektor rolny nie ma dobrej prasy. Mimo to, potencjalny przedsiębiorca może liczyć na wysokiej jakości know-how i wytyczne ze strony instytucji badawczych i praktyków oraz na wsparcie finansowe ze strony Flandrii i Europy. Ta kontrola jest przykładem tzw. podejścia zorientowanego na problem przywołanego w ISSAI 300, p. 26.

Raport z kontroli „Wsparcie młodych osób w kryzysie” (2018 r.) miał wyjaśnić dlaczego 20% młodych ludzi w sytuacji kryzysowej nie otrzymuje właściwej pomocy, tzn. nie zapewnia się im potrzebnej

opieki ambulatoryjnej lub szpitalnej, a tylko konsultacje. Poszukując odpowiedzi na to pytanie przeprowadzono analizę potrzeb i dostępnych usług. Trybunał wykorzystał zarówno techniki ilościowe (np. ilościowa analiza dostępnych usług, ankieta) oraz jakościowe (np. grupy fokusowe, badanie dokumentacji). Zapotrzebowanie na pomoc zostało opisane przez charakterystykę młodzieży (wiek, płeć, narodowość), naturę problemów, w których oczekiwali wsparcia, czas zgłoszenia prośby o pomoc itp. Analiza wykazała, że związek pomiędzy powyższą charakterystyką potrzeb a wsparciem kryzysowym, jakie otrzymali młodzi ludzie był niewielki lub nie było go wcale; wskazywano, że młodzież z problemami psychologicznymi lub niepełnosprawnościami miała mniejszą szansę otrzymania wsparcia w sytuacji kryzysowej. Za główną przyczynę uznano strukturalne braki w ofercie usług, zwłaszcza w tych rejonach kraju, gdzie przygotowanie na wypadek kryzysu było gorsze, a opieka psychologiczna mniej zintegrowana z dostępnymi usługami dla młodych osób w sytuacjach kryzysowych.

Kontrola „Tworzenie brakujących ogniw w infrastrukturze drogowej Flandrii” (2020 r.) szukała wyjaśnienia przyczyn opóźnień i przekroczeń zakładanych kosztów podczas realizacji projektów infrastrukturalnych.

Niektóre z tych przyczyn były związane z planowaniem, np.:

- brak wyznaczenia priorytetów na podstawie obiektywnej analizy potrzeb i kosztów oraz korzyści społecznych (co prowadzi do rozpoczynania zbyt wielu projektów równocześnie i powoduje opóźnienia

z powodu braków budżetowych lub kadrowych; sytuację pogarszała ograniczona liczba inżynierów; a zbyt duże zapotrzebowanie rynku na konsultacje inżynierskie może również prowadzić do wzrostu kosztów badań). Celowo wybrano prowincje do realizacji projektów, ponieważ czysto obiektywna ocena sprawiłaby, że prawie wszystkie prace byłyby prowadzone na terenie tylko jednej z nich, a to nie byłoby akceptowalne politycznie;

- brak realistycznego planowania (np. niewystarczające uwzględnianie terminów związanych z procedurami planowania przestrzennego) i realnej oceny kosztów (w wyniku zmian i poszerzania zakresu projektów, ale także z powodu niedoszacowania);

- czas zaoszczędzony w wyniku wcześniejszego zakończenia prac budowlanych w ramach formuły DBFM często jest następnie tracony na przedłużające się procedury przyznawania kontraktów i na etapie projektowania.

Inne przyczyny związane były z fazą wdrażania, np.:

- niewłaściwe stosowanie metodyki zarządzania projektami;
- uchybienia w monitorowaniu zobowiązań kontraktu (niektóre zamówienia publiczne były realizowane bardzo długo, a rząd nie naciskał na kontrahentów;
- w wypadku niektórych projektów konieczne było ponowne przeprowadzenie badań, ponieważ znacząco zmieniła się ich koncepcja lub zakres;
- w niektórych projektach wystąpiły błędy w realizowaniu procedur planowania publicznego, które można było przewidzieć, co prowadziło do unieważnień decyzji, opóźnień i dodatkowych kosztów;

- niektóre projekty były opóźnione, ponieważ zaangażowane władze nie mogły dojść do porozumienia: czasem władze lokalne formułowały nowe żądania, co niejednokrotnie wymagało kolejnych badań, powodując opóźnienia w harmonogramie;
- trudności w nabywaniu gruntów (wywłaszczanie) często powodowały opóźnienia.

Po zakończeniu projektu zabrakło natomiast oceny zarządzania nim, a z tego, co się stało, nie wyciągano wniosków.

Ocena zawarta w tym raporcie uwzględnia szerszy system, racjonalne zarządzanie projektami, niektóre czynniki ludzkie (problemy kadrowe, zbyt ni optymizm), a nawet czynnik polityczny (decyzja o lokalizacji projektów, jest to jeden z niewielu przykładów przyjęcia ram politycznych).

W kontroli „Wsparcie i usługi dla więźniów”, która była omawiana w poprzednim podrozdziale, Trybunał wykazał, m.in., że oferowane wsparcie i usługi nie zawsze były dostosowane do potrzeb osadzonych. Raport przedstawia następujące wytyłumaczenie tej sytuacji:

- brak usług dostępnych w regionie. Organizacja wsparcia i usług jest oparta na tzw. „imporcie”. Taki model ma dużo zalet, ale także i wady. Jedną z nich jest to, że oferowane są tylko takie formy wsparcia i usług, jakie są dostępne w pobliżu danego więzienia. Jeśli np., w okolicy nie ma wielu specjalistów zajmujących się uzależnieniem od narkotyków, niewielkie są szanse, że w lokalnym więzieniu będzie wystarczające wsparcie dla osób uzależnionych. Podobnie z edukacją, pomocą psychiatryczną itp.;
- brak infrastruktury cyfrowej w więzieniach. Z obawy, że więźniowie mogliby

ingerować w toczące się postępowania karne lub angażować w działalność przestępczą bardzo ograniczono im dostęp do Internetu. Uniemożliwia to jednocześnie dostęp do oferty edukacyjnej online, korzystania z elektronicznych materiałów szkoleniowych, utrudnia poszukiwanie pracy itp. W trakcie pandemii koronawirusa problem ten był jeszcze bardziej widoczny;

- przestarzałe budynki. Brak niezbędnej infrastruktury jest częstą przeszkodą w organizowaniu szkoleń, zwłaszcza zawodowych. Codzienne funkcjonowanie dostawców wsparcia i usług też jest z tego powodu utrudnione. Nie zawsze więzienia dysponują więc wystarczającą liczbą pomieszczeń do rozmów indywidualnych.

W raporcie z kontroli „Równe szanse edukacyjne w szkołach podstawowych” (2017 r.) Trybunał Obrachunkowy Belgii zbadał politykę rządu flamandzkiego ukierunkowaną na zapewnienie dodatkowych godzin na kursy dla uczniów z niepełnosprawnościami w szkołach podstawowych. Sprawdził także co wpływa na sukces szkół z dużą liczbą uczniów z niepełnosprawnościami. Do badania skuteczności Trybunał zastosował kilka wskaźników (np. odsetek uczniów bez opóźnień w szóstym roku nauki w szkołach podstawowych). Porównał 30 najlepszych i 30 najgorszych

szkół przy użyciu metod statystycznych (wielokrotna regresja liniowa) i jakościowej analizy porównawczej (QCA)⁵².

Analiza statystyczna wykazała, że jednocześnie stosowanie systemu monitorowania postępu uczniów⁵³, wspieranie polityki równych szans w zespołach nauczycielskich oraz zaangażowanie rodziców najbardziej przyczyniły się do sukcesu placówek. Połączenie tych trzech czynników może wyjaśnić 51-procentowe różnice w rankingach szkół.

Według analizy QCA, sukces 93% szkół można przypisać dwóm następującym ścieżkom przyczynowym:

1. Niska fluktuacja kadry nauczycielskiej + duże zaangażowanie rodziców + wysokiej jakości system monitorowania postępu uczniów + wsparcie dla polityki równych szans w zespołach nauczycielskich + doświadczenie w prowadzeniu tej polityki;
2. Niska fluktuacja uczniów + niska absencja nauczycieli + wysokiej jakości system monitorowania postępu uczniów + wsparcie dla polityki równych szans w zespołach nauczycielskich + doświadczenie w prowadzeniu tej polityki.

Konfiguracja przyczynowa wynikająca z QCA jest bardziej interesująca niż same ustalenia kontroli. M.R. Schneider i A. Eggert⁵⁴ dokonali porównania pomiędzy QCA a analizami opartymi na korelacji

⁵² Jakościowa analiza porównawcza (ang. *Qualitative Comparative Analysis*, QCA) opracowana w 1987 r. przez C. Raginą. Jest to metoda hybrydowa z pogranicza metod ilościowych i jakościowych, która w odróżnieniu od metod statystycznych nie wymaga spełnienia wymagań dotyczących normalności rozkładów, liniowości zależności czy dużych prób badawczych. Metoda QCA jest przydatna w sytuacji, gdy dany efekt wynika z kilku czynników i można go uzyskać na podstawie ich różnych kombinacji.

⁵³ Jest to system monitorowania postępu i rozwoju społeczno-ekonomicznego uczniów oraz zapewnionej im opieki.

⁵⁴ M.R. Schneider, A. Eggert: *Embracing Complex Causality with the QCA Method: An Invitation*, „Journal of Business Management” nr 1/2014.

w statystyce i dowodzą, że drugi rodzaj badania koncentruje się na jednym typie przyczynowości, niezależnych zmiennych, które są jednocześnie konieczne i wystarczające, podczas gdy QCA pozwala także na uchwycenie bardziej złożonych związków przyczynowych (np. konieczny, ale niewystarczający; wystarczający, ale niekonieczny).

Dowodzą, że QCA jest metodą lepszą do badań poszukujących wyjaśnień otrzymywanych rezultatów („przyczyny skutków”), podczas gdy regresja jest lepsza do oceny wpływu zmiennej niezależnej na wynik („skutek przyczyny”).

Wnioski

Posługując się przedstawionymi przykładami, można wyciągnąć następujące wnioski na temat ram myślenia kontrolerów:

Ramy problemów społecznych (ramy programowe)

Raporty z kontroli przyjmują ramy polityki rządowej (ramy oficjalne) – ostatecznie to stanowi podstawę rozliczalności rządu wobec parlamentu, a ponadto NOK nie może kwestionować decyzji politycznych⁵⁵ – choć dochodzi do pewnych „tarć” (patrz przykłady dot. edukacji lub systemu więziennictwa). Mimo że Trybunał przyjmuje ramy polityki rządowej, czasami zdarza mu się subtelnie je komentować. Jest to zbieżne z koncepcjami

przedstawianymi w literaturze (patrz I część artykułu).

Ramy powiązań: rząd, rynek, społeczeństwo obywatelskie

Ponownie Trybunał za punkt wyjścia przyjmuje politykę rządu, nie ocenia, czy jej wdrażanie ma być pozostawione administracji rządowej, czy może społeczeństwu lub rynkowi. Jednak i tu są pewne „tarcia”, np. kontrola „Utrzymanie infrastruktury więziennej w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego” podnosi pewne krytyczne kwestie dotyczące wyboru PPP; w kontroli „Wsparcie i usługi dla więźniów” Trybunał wskazuje na pewne wady przyjętego modelu, jednak bez kwestionowania go w całości.

W świetle ram, które opisuje J. Le Grand, model myślowy obserwowany w większości raportów z kontroli podąża za ramami „celów”, a czasami za ramami „wyboru i konkurencji”, w zależności od modelu wdrażania wybranego przez rząd.

Edukacja to przypadek specjalny. W Belgii społeczeństwo obywatelskie odgrywa ważną rolę w edukacji. Prywatne (katolickie) sieci szkół dotowanych przez państwo są najważniejszymi uczestnikami sektora. Nazywamy to „wolnością dotowaną” i jest to zjawisko typowe dla Belgii⁵⁶. Trudno jest opisać taki hybrydowy system za pomocą typologii zaprezentowanych w literaturze. Jak pokazuje przypadek edukacji,

⁵⁵ Wadą jest to, że NOK w ten sposób może stać się częścią ujednoliconego i zawiązującego myślenia na pewne tematy. T. Kuran i C.R. Sunstein mówią o „kaskadzie dostępności”, tzn. pewna idea staje się dominująca i wypiera myślenie krytyczne, inne sposoby myślenia o danej kwestii przestają być dostępne. Patrz T. Kuran, C.R. Sunstein: *Availability Cascades and Risk Regulation*, „Stanford Law Review” nr 4/1999.

⁵⁶ H. Moeyns: *Subsidiary Social Provision Before the Welfare State. Political Theory and Social Policy in Nineteenth-Century Belgium*, Ph Thesis, KU Leuven 2017.

jej wolność to bardzo ważne ramy: rząd może wytyczać ogólne cele, ale jednocześnie powinien pełnić głównie rolę wspierającą i ułatwiającą. W raportach z kontroli na temat edukacji Trybunał porusza się w tych ramach.

Ramy dobrego zarządzania i dobrej polityki

Definiując co stanowi „dobrze” działający rząd, normy kontrolera, wyjaśnienia, zalecenia itp. zachowana jest spójność z racjonalnymi poglądami na organizację i tworzenie polityk (nie w sensie, że ludzie zawsze zachowują się racjonalnie, ale powinni). Jak pokazuje przegląd literatury, ten sposób myślenia dominuje w kontroli wykonania zadań. Ale model racjonalny nie jest jedynym stosowanym: widzimy sporo elementów podejścia systemowego, czasem także modelu zasobów ludzkich oraz – wprawdzie bardzo rzadko – modelu politycznego.

Ramy odpowiedzialności ministerstw

Większość raportów wydaje się wychodzić z założenia, że rząd i administracja kontrolują prawie wszystko. Jednakże niektóre raporty odnoszą się także do czynników zewnętrznych pozostających w większości poza kontrolą rządu i administracji (takich, jak wydarzenia społeczne czy zachowanie innych uczestników). To umożliwia pogłębioną ocenę odpowiedzialności politycznej; w istocie brak odniesienia do czynników zewnętrznych stwarzałby wrażenie, że społeczeństwa są całkowicie sterowalne, a tak nie jest – czasem rząd i administracja po prostu nie mają wystarczających możliwości, żeby coś zmienić.

Ramy metod kontroli i związków przyczynowych

Epistemologicznie kontrolerzy przyjmują postawę realistyczną – rzeczywistość jest z zasady poznawalna (może istotnie nie w pełni; różne aspekty mogą być nasświetlone, choć nie wszystkie). Przypadek „Wyjaśnienie niepowodzeń programów i zarządzania” pokazuje, jak raporty z ostatnich lat wykorzystują bardziej złożone metody do oceny wykonania zadań i udowodnienia związków przyczynowych. Jeden z nich oprócz liniowej przyczynowości statycznej uwzględnia konfiguracyjne spojrzenie na przyczynowość.

Przenosząc te wnioski na bardziej abstrakcyjny poziom, moglibyśmy powiedzieć, że kontrolerzy prowadzący kontrole wykonania zadań:

1. Uważają, że wiedza obiektywna jest możliwa do pozyskania (innymi słowy wychodzą od epistemologii realistycznej);
2. Często zgadzają się z oficjalnym poglądem rządu na problemy społeczeństwa i sposoby ich rozwiązywania (choć czasem z komentarzem), uwzględniając rolę, jaką NOK odgrywają w rozliczalności rządu względem parlamentu;
3. Wychodzą ze zdecydowanie racjonalnego podejścia do człowieka, czasem wzbogaconego o inne ramy (np. myślenie systemowe, ramy zasobów ludzkich);
4. Uważają, że społeczeństwa i organizacje rządowe są (w dużym stopniu) sterowalne/możliwe do kontrolowania.

Czy te ustalenia można odnieść do innych NOK? Literatura (ograniczona przecież) na temat kontroli (zaprezentowana w I części artykułu) wskazuje do pewnego stopnia podobne ustalenia w innych NOK, więc przypuszczalnie to,

co zaobserwowaliśmy można uogólnić, jednak nie jest to oczywiste, zwłaszcza dlatego, że mogą wystąpić duże różnice pomiędzy NOK, pomimo istnienia wspólnych ram (zwłaszcza Systemu standardów i wytycznych INTOSAI – IFPP).

Ramy stosowane przez kontrolerów wykonania zadań są bez wątpienia cenne, ale uważamy, że raporty z kontroli mogłyby być jeszcze bardziej przydatne, gdyby wzbogacić je o inne ramy:

- mimo że ze względu na miejsce w systemie rozliczalności publicznej oficjalne spojrzenie na problemy społeczne i ich potencjalne rozwiązania oraz realizowane programy stanowią główny punkt wyjścia dla kontrolerów, uwzględnianie poglądów alternatywnych w raportach z kontroli (opisowo, bez używania ich jako systemu oceny) mogłoby wzbogacić debatę publiczną;
- racjonalne ramy myślenia o organizacjach i polityce są bardzo cenne, zaś realistyczne podejście kontrolerów może mieć istotny wkład w debatę publiczną. Jednakże kontrolerzy mogliby wiele zyskać, uwzględniając w kontrolach inne perspektywy. Mamy na myśli przede wszystkim podejścia systemowe. Szeroka i długoterminowa perspektywa, którą cechuje myślenie systemowe stanowi dobrą przeciwwagę dla często rozczłonkowanego

i krótkoterminowego myślenia twórców programów.

Istnieją także inne ramy, które mogą być szczególnie istotne, np. ramy polityczne czy ramy instytucjonalne – jednak elementy tych ram często wykraczają poza mandat NOK lub są trudne do potwierdzenia przy użyciu dowodów kontroli. Niekoniecznie oznacza to jednak, że elementy te nie są uwzględnione w debacie publicznej, np. po publikacji raportu z kontroli dziennikarze lub politycy często dokonują politycznej interpretacji przedstawionych faktów. Naukowcy i filozofowie mają zaś więcej możliwości, żeby dokonać pogłębionej interpretacji.

Według L.G. Bolmana i T.E. Deal⁵⁷, patrzenie na organizacje przez kilka pryzmatów zmniejsza ryzyko upraszczania problemów, a także poszerza zbiór potencjalnych działań⁵⁸. D.J. Farmer⁵⁹ powołuje się także na pluralizm epistemiczny, tzn. patrzenie na administrację publiczną przez kilka par okularów na raz⁶⁰. Podobne obserwacje można znaleźć u G. Morgana⁶¹. Dla kontrolerów jest zatem istotne, aby byli w stanie rozpoznawać i kwestionować swoje modele myślenia, nie jesteśmy niewolnikami naszych ram.

Jednocześnie musimy także zaakceptować to, że pozyskanie pełnej perspektywy nigdy nie będzie możliwe. Jako

⁵⁷ L.G. Bolman, T.E. Deal: *Reframing Organizations. Artistry, Choice, and Leadership*, Seventh Edition, Jossey-Bass, 2021.

⁵⁸ Istnieją (nieliczne) badania potwierdzające tę tezę. Patrz R.W. Dunford, I.C. Palmer: *Claims about frames: practitioners' assessment of the utility of reframing*, "Journal of Management Education" nr 1/1995.

⁵⁹ D.J. Farmer: *Public Administration in Perspective: Theory and Practice Through Multiple Lenses*, Armonk, NY: M.E. Sharpe 2010.

⁶⁰ Pluralizm epistemologiczny to nie relatywizm: to, że do Rzymu prowadzi wiele dróg, nie oznacza, że jest więcej niż jeden Rzym.

⁶¹ G. Morgan: *Images of organization*, Sage Publications, 2006.

śmiertelnicy nie możemy wykroczyć poza nasz czas, nie możemy myśleć zgodnie z ramami dotyczącymi np. organizacji i polityki, które będą obowiązywać w XXII w.), nigdy nie zdołamy patrzeć na rzeczywistość okiem Boga lub „spojrzeniem znikąd”. Nie jesteśmy w stanie patrzeć bez żadnej perspektywy.

VITAL PUT

członek Kolegium
Trybunału Obrachunkowego Belgii,

ADRI DE BRABANDERE

były dyrektor jednostki zajmującej się
kontrolą wykonania zadań
w Trybunale Obrachunkowym Belgii

Słowa kluczowe: kontrola wykonania zadań, Trybunał Obrachunkowy Belgii, polityka edukacyjna, polityka w dziedzinie więziennictwa, niepowodzenia programów publicznych, ramy kontroli wykonania zadań

Bibliografia:

1. Allison, G.T.: *The Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little, Brown and Company, Boston, 1971.
2. Astley, W.G., Van de Ven, A.H.: *Central Perspectives and Debates in Organization Theory*, "Administrative Science Quarterly" No 2/1983.
3. Barry, C.L., Brescoll, V.L., Gollust, S.E.: *Framing Childhood Obesity: How Individualizing the Problem Affects Public Support for Prevention*, "Political Psychology" No. 3/2013.
4. Bemelmans-Videc, M.L., Fenger, H.J.M.: *Harmonizing Competing Rationalities in Evaluating Governance*, "Knowledge, Technology & Policy" Issue 2/1999.
5. Bolman L.G., Deal, T.E.: *Reframing Organizations. Artistry, Choice, and Leadership*, Seventh Edition, Jossey-Bass, 2021.
6. Bouckaert, G., Peters, B.G., Verhoest, K.: *Resources, Mechanisms and Instruments for Coordination*, [in:] *The Coordination of Public Sector Organizations—Shifting Patterns of Public Management*, Palgrave Macmillan 2010.
7. CCAF, *Better Integrating Root Cause Analysis into Legislative Performance Auditing*: A Discussion Paper, 2014.
8. Chapman, J.: *System failure: Why governments must learn to think differently*, DEMOS 2004.
9. Clark, I.D., Swain, H.: *Distinguishing the real from the surreal in management reform: suggestions for beleaguered administrators in the government of Canada*, "Canadian Public Administration" Npo. 4/2005.
10. d'Haenens, L., de Lange, M.: *Framing of asylum seekers in Dutch regional newspapers*, "Media Culture Society" vol. 23/2001.
11. Dryzek, J.S.: *The Politics of The Earth. Environmental Discourses*, Oxford University Press 2021.
12. Dunford, R.W., Palmer, I.C.: *Claims about frames: practitioners' assessment of the utility of reframing*, "Journal of Management Education" No. 1/1995.

13. Elmore, R.F.: *Organizational Models of Social Program Implementation*, Public Policy 1978.
14. Entman, R.M.: Framing: *Toward Clarification of a Fractured Paradigm*, "Journal of Communication" Issue 4/1993.
15. Farmer, D.J.: *Public Administration in Perspective: Theory and Practice Through Multiple Lenses*, Armonk, NY: M.E. Sharpe 2010.
16. Frameworks Institute: *Aging, Agency, and Attribution of Responsibility: Shifting Public Discourse about Older Adults*, 2015.
17. Goffman, E.: *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*, Northeastern University Press, Boston 1974.
18. Husserl E.: *Idee czystej fenomenologii i filozofii fenomenologicznej*, 1913.
19. Institute for Public Policy Research, *Warm Words: How are we telling the climate story and can we tell it better?* 2006.
20. Joris, W., d'Haenens, L., Van Gorp, B.: *The euro crisis in metaphors and frames: Focus on the press in the Low Countries*, "European Journal of Communication" Vol. 5/2014.
21. Kant, I.: *Krytyka czystego rozumu*, 1781/1787.
22. Kells, S.: *The Seven Deadly Sins of Performance Auditing, Implications for Monitoring Public Audit Institutions*, "Australian Accounting Review" No. 59/2011.
23. Kuran, T., Sunstein, C.R.: *Availability Cascades and Risk Regulation*, "Stanford Law Review" No. 4/1999.
24. Laloux, F.: *Reinventing Organizations. A Guide to Creating Organizations Inspired by the Next Stage of Human Consciousness*, Nelson Parker 2014.
25. Leeuw, F.L., Furubo, J.E.: *Evaluation Systems: What Are They and Why Study Them ?* "Evaluation" No. 2/2008.
26. Le Grand, J.: *The Other Invisible Hand: Delivering Public Services through Choice and Competition*, Princeton University Press 2007.
27. Moeys, H.: *Subsidiary Social Provision Before the Welfare State. Political Theory and Social Policy in Nineteenth-Century Belgium*, Ph Thesis, KU Leuven 2017.
28. Morgan, G.: *Paradigms, metaphors and puzzle solving*, "Administrative Science Quarterly" Issue 4/1980.
29. Morgan, G.: *Images of organization*, Sage Publications, 2006.
30. New Economics Foundation: *Ramy gospodarki: Historia oszczędzania*, 2013, p. 38.
31. Pollitt, C., Girre, X., Lonsdale, J., Mul, R., Summa, H., Waerness, M.: *Performance or Compliance. Performance Audit and Public Management in Five Countries*, Oxford University Press 1999.
32. Put, V.: *De bril waarmee auditors naar de werkelijkheid kijken. Over normen die rekenhoven gebruiken bij het beoordelen van de overheid*, die Keure, Brugge 2006.
33. Put, V.: *Norms in performance audits: some strategic considerations* [in:] Lonsdale, J., Wilkins, P., Ling, T. (eds.), *Performance Auditing: Contributing to Accountability in Democratic Government*, Edward Elgar, 2011.
34. Peters B.G, Pierre J.: *From evaluation to auditing and from programs to institutions: Causes and consequences of the decline of the program approach*. Governance 2020.

35. Radcliffe, V.S.: *Competing Rationalities in 'Special' Government Audits*, Critical Perspectives on Accounting, 1997.
36. Rohrbaugh, J.: *The Competing Values Approach*, in: Hall, R.H., Quinn, R.E., (eds.), *Organizational Theory and Public Policy* 1983.
37. Scott, W.R.: *Organizations. Rational, Natural and Open Systems*, Prentice Hall 2003.
38. Schön, D.A., Rein, M.: *Frame Reflection*, Basic Books 1994.
39. Schneider, M.R., Eggert, A.: *Embracing Complex Causality with the QCA Method: An Invitation*, "Journal of Business Management" No. 1/2014.
40. Senge, P.: *The Fifth Discipline* (second edition), Deakle Edge 2006.
41. Siemiatycki, M.: *Academics and Auditors: Comparing Perspectives on Transportation Project Cost Overruns*, "Journal of Planning Education and Research" 2009.
42. Svärdesten, F.: *The 'front stage' of substance auditing: A study of how substance auditing is presented in performance audit reports*, "Financial Accountability & Management: No. 2/2019.
43. Waring, C.G., Morgan, S.L.: *Public Sector Performance Auditing in Developing Countries* [in:] *World Bank*, Performance Accountability and Combating Corruption 2007.
44. Bank Światowy, *Umysł, społeczeństwo i zachowanie, Raport na temat rozwoju na świecie*, Waszyngton 2015.
45. Weiss, C.R.: *Where Politics and Evaluation Research Meet*, "Evaluation Practice" No. 1/1993.

ABSTRACT

The Frames of Performance Auditors – Theory and Original Research Method of the Belgium SAI – part II

Frames are mental models that govern our information processing: they determine how we select facts (what we look at), how we interpret them and how much importance we attach to some of them. This makes certain frames visible, but also blinds us to other facts, it can even make us see things that are not there. Each of these perspectives can shed light on reality, but none is complete. To get a broader picture of what is going on, you need more than one lens. That is the subject of this article written by the experts from the Belgian Court of Audit. The first part of the article, dedicated to reviewing the literature on frames in social sciences, philosophy and performance auditing, was published in No 5/2023 of "Kontrola Państwowa". Part two of the article, on the basis of the reports of the Belgian Court of Audit in the area of education and prison system in the region of Flanders and management programmes, attempts to give a broader view on the frames that are adopted by performance auditors.

Vital Put, Member of the College of the Belgian Court of Audit
Adri De Brabandere, Former director of a performance audit unit at the Belgian Court of Audit

Key words: performance audit, Belgian Court of Audit, educational policy, penitentiary policy, policy and management failures

Postępowanie dyscyplinarne w NIK

Problemy odpowiedzialności mianowanego kontrolera

Odpowiedzialność dyscyplinarna mianowanych kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli jest odpowiedzialnością osobistą i ma charakter represyjny. Nie należy jej jednak utożsamiać z odpowiedzialnością karną, choć podobieństwo tych postępowań jest duże. Regulacja zasad odpowiedzialności i trybu postępowania w sprawach dyscyplinarnych została zawarta w rozdziale 4a ustawy o NIK¹. W kwestiach nieuregulowanych ustawodawca odesłał do „odpowiedniego” stosowania przepisów ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego². Na łamach „Kontroli Państwowej” od kilku lat trwa dyskusja na temat różnych kwestii istotnych z punktu widzenia sprawności postępowania i prawidłowości orzekania w sprawach dyscyplinarnych. Do tej pory nie były jednak omawiane problemy dotyczące treści wniosku o ukaranie, stosowania środka, jakim jest zawieszenie mianowanego kontrolera, a także obowiązki rzeczników dyscyplinarnych i ich odpowiedzialność za przewlekłe lub niezgodne z prawem prowadzenie postępowania. Są one przedmiotem rozważań w artykule.

ELŻBIETA JARZĘCKA-SIWIK

Wprowadzenie

Kwestie dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej mianowanych kontrolerów NIK były przedmiotem wielu

publikacji na łamach „Kontroli Państwowej”. W numerze 2/2023 „KP” zostały opublikowane dwa ciekawe artykuły z tej tematyki. W pierwszym R. Padrak przedstawił swój pogląd w sprawie instytucji posiedzenia wstępnego w postępowaniu

¹ Ustawa z 23.12.1994 o Najwyższej Izbie Kontroli, Dz.U. z 2022 r. poz. 623.

² Dz.U. z 2022 r. poz. 1375, ze zm., dalej k.p.k.

dyscyplinarnym NIK³. W drugim artykule Ł. Róg omówił zasadę adekwatności kary, podkreślając wagę zapewnienia w postępowaniu dyscyplinarnym adekwatności kary i jej współmierności do czynu będącego przewinieniem dyscyplinarnym⁴. Autor wskazuje, że adekwatność kary należy do podstawowych elementów standardów demokratycznego państwa prawnego, określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w odniesieniu do odpowiedzialności o charakterze represyjnym, i to niezależnie od tego, czy ustawodawca określił w ustawie dyrektywę wymiaru kary⁵.

Trudno nie zgodzić się z tezami postawionymi przez obu autorów. Wszak szybkość i prawidłowość postępowania dyscyplinarnego jest w interesie zarówno NIK, jak i obwinionego. Niewątpliwie przygotowanie rozprawy przed Komisją Dyscyplinarną może istotnie usprawnić i zapewnić prawidłowy przebieg postępowania, zwłaszcza przy zaangażowaniu stron. Z kolei wymiar kary dyscyplinarnej

dokonywany na zasadzie niezawisłości przez orzekających członków komisji dyscyplinarnych powinien być emanacją sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy. Gwarancją sprawiedliwości jest tu stosowanie powszechnie uznanych zasad wymiaru kary, czyli zasady zamkniętego katalogu kar, niepołączalności, adekwatności i stopniowości⁶.

Włączając się do dyskusji o problemach związanych z prowadzeniem postępowań dyscyplinarnych⁷, chcę zwrócić uwagę na wybrane kwestie mające zasadnicze znaczenie dla gwarancji sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy dyscyplinarnej z punktu widzenia interesów obwinionego. Problemy te nie były przedmiotem pogłębionej analizy w doktrynie, a dotyczą treści wniosku o ukaranie, stosowania środka, jakim jest zawieszenie mianowanego kontrolera, a także obowiązków i odpowiedzialności rzecznika dyscyplinarnego. Analizując regulacje dotyczące zawieszenia, wskazałam porównawczo na rozwiązania prawne stosowane wobec członków korpusu służby cywilnej i wobec prokuratorów.

³ R. Padrak: *Posiedzenie wstępne w postępowaniu dyscyplinarnym*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2023, s. 25-44.

⁴ Pojęcie „adekwatności kary” odnoszę w tekście do wyboru przez rzecznika lub Komisję Dyscyplinarną odpowiedniego rodzaju kary z katalogu kar zawartego w art. 97a ust. 2 ustawy o NIK, zaś „współmierność kary” do jej wymiaru ze względu na wagę przewinienia dyscyplinarnego.

⁵ Ł. Róg: *Zasada adekwatności kary*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2023, s. 45-57.

⁶ Tamże, s. 56-57. Patrz też E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Odpowiedzialność dyscyplinarna mianowanych kontrolerów NIK*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2014, s. 48.

⁷ W dyskusji tej zajmowano się np. problematyką wydawania orzeczeń o ukaraniu, vide R. Padrak: *Postępowanie dyscyplinarne w NIK. Orzeczenie o ukaraniu*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2016, s. 22-36, kwestiami dotyczącymi umorzenia postępowania, vide R. Padrak: *Umorzenie postępowania dyscyplinarnego – procedura dotycząca mianowanych kontrolerów*, „Kontrola Państwowa” nr 5/2017, s. 27-49, zakazem pogarszania sytuacji skarżącego – R. Padrak: *Zakaz reformationis in peius w postępowaniu dyscyplinarnym – procedury stosowane wobec mianowanych kontrolerów*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2018, s. 24-40, czy rolę Prezesa NIK jako dysponenta sprawy dyscyplinarnej, vide Ł. Róg: *Zasada skargowości w postępowaniu dyscyplinarnym NIK. Odpowiedzialność dyscyplinarna mianowanych kontrolerów*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2016, s. 22-32.

Treść wniosku o ukaranie

Analiza przepisów rozdziału 4a ustawy o NIK pozwala stwierdzić, że przełożonym dyscyplinarnym i dysponentem postępowania dyscyplinarnego jest Prezes NIK. Decyduje on o wszczęciu, czasami też o przebiegu (np. w kwestii cofnięcia wniosku o ukaranie)⁸ postępowania dyscyplinarnego, a w niektórych sytuacjach także o jego zakończeniu, tj. gdy wydaje rzecznikowi polecenie umorzenia postępowania (art. 97c ust. 2 ustawy o NIK). Jednak to przede wszystkim rzecznik odpowiada za „jakość” postępowania wyjaśniającego i zachowanie podstawowych standardów i gwarancji procesowych obwinionego.

Pierwszy etap postępowania ma na celu wyjaśnienie okoliczności dotyczących popełnienia przewinienia dyscyplinarnego będącego przedmiotem tego postępowania. Postępowanie na tym etapie, zgodnie z art. 97c ustawy o NIK, prowadzi właśnie rzecznik dyscyplinarny wyznaczony przez Prezesa NIK. Zakończeniem postępowania wyjaśniającego jest sporządzenie przez rzecznika dyscyplinarnego wniosku o ukaranie albo postanowienia o umorzeniu postępowania (art. 97d ust. 5 ustawy o NIK), a następnie zatwierdzenie takiego dokumentu przez Prezesa NIK

(art. 97e ustawy o NIK). Wniosek o ukaranie, w przeciwieństwie do postanowienia o umorzeniu, nie kończy sprawy dyscyplinarnej, tylko przenosi ją na etap rozpoznania przez Komisję Dyscyplinarną, przed którą rzecznik pełni funkcję oskarżyciela dyscyplinarnego.

Ustawodawca nie wskazał jaka powinna być treść wniosku o ukaranie. W tej części – zgodnie z art. 97p ustawy o NIK – należałoby zatem odpowiednio stosować przepisy k.p.k. Odnotować trzeba, że owo odesłanie do k.p.k. jest rodzajem zabiegu legistycznego, w odniesieniu do spraw, których charakter wykazuje pewne podobieństwo i ustawodawca chce w ten sam bądź podobny sposób je rozstrzygać, a sprawy te mogą być normowane za pomocą tych samych przepisów⁹. Ze względów praktycznych taki zabieg jest potrzebny, ale jednocześnie rodzi problemy interpretacyjne, ponieważ w procesie odpowiedniego stosowania przepisów organ powinien je właściwie zinterpretować w konkretnej sytuacji. W doktrynie¹⁰ i judykaturze¹¹ przyjęto, że odpowiednie stosowanie przepisów wskazanego aktu normatywnego polega na:

- stosowaniu bez żadnych zmian w ich dyspozycji;
- stosowaniu przepisów z pewnymi modyfikacjami;

⁸ Prezes NIK, zgodnie z art. 97c ust. 2 ustawy o NIK, w postępowaniu przed komisjami może wydać polecenie cofnięcia wniosku o ukaranie, a na każdym etapie postępowania wyznaczyć nowego rzecznika dyscyplinarnego w miejsce dotychczasowego – art. 97c ust. 3 ustawy o NIK.

⁹ Patrz J. Nawacki: „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, „Państwo i Prawo” nr 31/1964, s. 368.

¹⁰ Patrz T. Żywnowski: *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 29 października 1991 r., III CZP 109/91*, „Przegląd Sądowy” nr 5-6/1992, s. 133; A. Korzeniewska-Lasota: *Odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania karnego w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej adwokatów. Część 1. Zagadnienia ogólne*, „Palestra” nr 9-10/2013, s. 73-81; Ł. Róg, *Zasada skargowości...*, op. cit. s. 23.

¹¹ Patrz wyrok SN z 15.2.2008, I CSK 357/07, LEX nr 394763; wyrok NSA z 12.6.2019, I OSK 2000/17, LEX nr 2718090; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 13.2.2014, II SA/Go 972/13, LEX nr 1525636.

- braku możliwości zastosowania, głównie ze względu na ich bezprzedmiotowość bądź też całkowitą sprzeczność z przepisami ustanowionymi dla tych stosunków, do których miałyby one być stosowane odpowiednio.

Wniosek o ukaranie w postępowaniu dyscyplinarnym wykazuje podobieństwo i jest swoistym odpowiednikiem aktu oskarżenia. Dlatego do treści tego dokumentu należałoby odpowiednio zastosować art. 332-333 k.p.k., które określają wymogi dla aktu oskarżenia. Oczywiście ze względu na różnice w postępowaniach karnym i dyscyplinarnym nie da się tych przepisów zastosować bez żadnych zmian. Wprowadzając zatem modyfikacje, moim zdaniem, wniosek o ukaranie powinien zawierać:

- dane identyfikujące obwinionego, w tym imię i nazwisko, stanowisko służbowe oraz inne dane identyfikujące, ale też pozwalające na kontakt z nim, tj. numer telefonu służbowego (za zgodą obwinionego może być to numer prywatny) i adres poczty elektronicznej;
- dokładne określenie przewinienia zarzucanego obwinionemu ze wskazaniem czasu, miejsca, sposobu i okoliczności jego popełnienia oraz skutków, zwłaszcza wysokości szkody, jeżeli taka powstała;
- kwalifikację prawną przewinienia ze wskazaniem przepisów ustawy, w których zarzucany czyn został ujęty. Jeżeli przewinienie zarzucane obwinionemu wyczerpuje znamiona przestępstwa lub wykroczenia, należy również wskazać ich kwalifikację prawną;

- uzasadnienie – należy przytoczyć fakty i dowody, na których wniosek się opiera, a w miarę potrzeby wyjaśniające podstawę prawną wniosku oraz omawiające okoliczności, na które powołuje się obwiniony w ramach obrony;

- listę osób, których wezwania na rozprawę przed komisją dyscyplinarną żąda rzecznik dyscyplinarny;

- wykaz innych dowodów, których przeprowadzenia na rozprawie domaga się rzecznik dyscyplinarny;

- wskazanie Komisji Dyscyplinarnej właściwej do rozpoznania sprawy¹².

We wniosku o ukaranie rzecznik dyscyplinarny może wnosić o zaniechanie wezwania na rozprawę świadków, którzy zostali przesłuchani, przebywających za granicą lub mających stwierdzić okoliczności nie tak doniosłe, aby konieczne było bezpośrednie ich przesłuchanie na rozprawie, w szczególności takie, którym obwiniony w wyjaśnieniach nie zaprzeczył. Do wniosku należy dołączyć – do wiadomości Komisji Dyscyplinarnej – załącznik z adresami osób podlegających wezwaniu na rozprawę.

Rodzi się pytanie, czy odpowiednie zastosowanie wspomnianych przepisów k.p.k. eliminuje możliwość zawarcia we wniosku jeszcze innych danych, mających znaczenie dla sprawiedliwej oceny prawnej przewinienia i wymierzenia adekwatnej kary. Moim zdaniem taka sytuacja nie zachodzi. Wskazane wyżej elementy treści wniosku o ukaranie stanowią absolutne minimum informacji koniecznych

¹² Chodzi tu o Komisję Dyscyplinarną jako organ właściwy w pierwszej instancji.

do rozpoczęcia rozprawy przed komisją dyscyplinarną. Pogląd ten ma uzasadnienie w twierdzeniu, że „podmiot odpowiednio stosujący prawo winien dokonać szczegółowej oceny przydatności zidentyfikowanego przepisu (przepisów) i po wstępnym uznaniu, że przepis ten może regulować interesującą go kwestię, ustalić, czy, a jeśli tak, to w jakim zakresie niezbędna jest jego modyfikacja. Dopiero po ostatecznym sprawdzeniu, czy tak „dostosowany” przepis nadaje się do rozważanych stosunków, można przystąpić do zdekodowania normy prawnej z przepisu podstawowego (przepisów) uzupełnionego o przepis odniesienia (przepisy), ewentualnie uprzednio odpowiednio zmodyfikowany”¹³. Oznacza to, że przepis k.p.k., który po wstępnej selekcji zostanie przez podmiot stosujący prawo zakwalifikowany do zastosowania w materii przepisów o odpowiedzialności dyscyplinarnej, musi następnie zostać do niej adekwatnie „przekodowany”. Wymaga to nie tylko znajomości przepisów Kodeksu postępowania karnego oraz przepisów o odpowiedzialności dyscyplinarnej, ale również specyfiki i charakteru tej odpowiedzialności, jak również zastosowania dyrektyw wykładni systemowej i funkcjonalnej¹⁴.

Nie ulega wątpliwości, że w uzasadnieniu powinny być opisane okoliczności popełnienia przewinienia i dowody, na podstawie których zostały one ustalone. Chodzi zarówno o dowody przeprowadzone przez rzecznika dyscyplinarnego, jak i te, na które powołuje się obwiniony.

Chociaż wymienione wyżej przepisy k.p.k. o tym nie wspominają – moim zdaniem – w uzasadnieniu powinny być również podane informacje dotyczące zachowania się obwinionego w przeszłości. Istotne jest zwłaszcza to, czy był on już karany dyscyplinarnie, chyba że nastąpiło zatarcie ukarania, oraz jaki jest jego stosunek do służby wynikający np. z oceny przełożonych. Informacje te mają przecież istotne znaczenie dla wymiaru kary.

Trzeba podkreślić, że wniosek o ukaranie wiąże komisje dyscyplinarne w zakresie orzekania co do konkretnych przewinień w nim opisanych. Oczywiście nie wiąże co do wymiaru kary. Przy stosowaniu wprost wspomnianych przepisów k.p.k. nie można mówić o obowiązku wskazania we wniosku o ukaranie, o jaką karę wnosi rzecznik dyscyplinarny. Według mnie na ten problem trzeba jednak patrzeć od strony funkcjonalnej i z uwzględnieniem specyfiki odpowiedzialności dyscyplinarnej. Uważam, że informacja o jaki wymiar kary wnosi rzecznik jest nie tylko potrzebna, ale wręcz konieczna zarówno dla obwinionego, jak i organów orzekających.

Przede wszystkim zwracam uwagę, że czyny, które stanowią przewinienia dyscyplinarne mają różnorodny charakter i wagę. Mogą obejmować np. niezbyt istotne naruszenie zasad porządkowych, określonych w regulaminie pracy, nieuprzejme zachowanie wobec innych osób, ale też – w skrajnych przypadkach – wypełniać znamiona przestępstw. Ustawa

¹³ A. Korzeniewska-Lasota, *Odpowiednie stosowanie przepisów...*, op.cit., s. 76.

¹⁴ Tamże s. 77.

o NIK wskazuje jedynie rodzaje kar dyscyplinarnych, bez skonkretyzowania warunków ich orzekania i typów przewinienia, do których miałyby zastosowanie. Dlatego, ze względu na zasadę adekwatności kary w kontekście jej rodzaju oraz wymiaru, we wniosku powinna być podana proponowana kara z zamkniętego katalogu zawartego w art. 97a ust 2 ustawy o NIK oraz przedstawione okoliczności uzasadniające – według rzecznika dyscyplinarnego – jej orzeczenie. Orzeczenie w sprawie którejś z kar dyscyplinarnych zależy przecież od różnych czynników, w szczególności od stopnia zawinienia, szkodliwości i skutków przewinienia. Te okoliczności powinny wynikać z treści wniosku o ukaranie, ponieważ przedstawiają ocenę zdarzenia oskarżyciela. Sprawą Komisji Dyscyplinarnej jest zaś rozważenie, czy proponowana kara będzie sprawiedliwa.

Z kolei dla obwinionego brak wskazania wnioskowanej kary może godzić w prawo do obrony. W przeciwieństwie do przepisów karnych określających wprost znamiona czynów zabronionych i sankcje karne za ich popełnienie, dyspozycje przepisów, na podstawie których może być oceniane przewinienie dyscyplinarne statuują obowiązki mianowanego kontrolera, w tym w szczególności obowiązki związane z wykonywaniem czynności służbowych oraz godnym zachowaniem się w służbie i poza służbą. W żaden sposób nie odnoszą się one do konkretnych kar dyscyplinarnych. W wypadku przestępstw w akcie oskarżenia należy wskazać przepisy ustawy

karnej, na podstawie których czyn powinien być kwalifikowany – art. 332 § 1 pkt 4 k.p.k. Dzięki temu oskarżony wie, jaka grozi mu kara i to pomaga mu wybrać linię obrony. Brak sugerowanej kary we wniosku o ukaranie powoduje, że obwiniony nie wie, jak oceniany jest jego czyn. Taka sytuacja niewątpliwie utrudnia przygotowanie obrony, zwłaszcza że bez aprobaty Prezesa NIK obwiniony może na koniec postępowania zostać zaskoczony wnioskiem o bardzo wysoką karę za stosunkowo niezbyt szkodliwe przewinienie.

Biorąc pod uwagę kwestie formalne, trzeba odnotować, że wniosek o ukaranie podlega zatwierdzeniu przez Prezesa NIK zgodnie z art. 97e ust. 1 ustawy o NIK. Słownikowa definicja wyrażenia „zatwierdzić – zatwierdzać”¹⁵ wskazuje, że chodzi o nadanie czemuś mocy prawnej lub uczynienia czegoś obowiązującym, a także o oficjalną zgodę na zajęcie przez kogoś jakiegoś stanowiska. Ujmując zatem rzecz semantycznie, Prezes NIK zgadza się na skierowanie konkretnego wniosku o ukaranie do Komisji Dyscyplinarnej. Owa konkretyzacja powinna dotyczyć nie tylko opisu okoliczności strony przedmiotowej i subsumpcji prawnej przewinienia dyscyplinarnego, ale również okoliczności dotyczących strony podmiotowej, czyli zawinienia, a w konsekwencji proponowanej kary. Bez znaczenia jest przy tym, czy propozycję kary sformułuje rzecznik dyscyplinarny, czy stanowisko w tej kwestii zajmie sam Prezes NIK i przekaze je rzecznikowi. Warto zauważyć, że rzecznikiem

¹⁵ <<https://sjp.pwn.pl>>

dyscyplinarnym musi być kontroler z wykształceniem prawniczym, który powinien dokonać całościowej prawnokarnej oceny przewinienia.

Brak określenia proponowanej kary we wniosku o ukaranie powoduje, że w zasadzie przełożony dyscyplinarny i zarazem dysponent sprawy nie ma wiedzy, o orzeczenie jakiej kary będzie wnosił rzecznik dyscyplinarny. Tymczasem to od decyzji Prezesa NIK zależy byt sprawy dyscyplinarnej. Prezes prowadzi i odpowiada za politykę kadrową w NIK. Co więcej, jako pracodawca będzie musiał wykonać orzeczenie Komisji Dyscyplinarnej, np. w wypadku orzeczenia kary przeniesienia kontrolera na niższe stanowisko służbowe, z jednoczesnym obniżeniem wynagrodzenia zasadniczego nie więcej niż o 20% przez okres nie dłuższy niż 6 miesięcy.

Należałoby też zadać pytanie, czy w postępowaniu przed Komisją Dyscyplinarną rzecznik dyscyplinarny jest uprawniony do sformułowania propozycji dotyczących orzeczenia kary dyscyplinarnej, jeżeli taka propozycja nie została sformułowana we wniosku o ukaranie zatwierdzonym przez Prezesa NIK? Rzecznik dyscyplinarny (podobnie jak prokurator występujący przed sądem) pełni funkcję oskarżyciela na rozprawie przed Komisją Dyscyplinarną.

Ustawa o NIK ani nie konkretyzuje zadań rzecznika jako oskarżyciela, ani nie przyznaje mu atrybutu niezależności w tej kwestii. Przepisy k.p.k. wprawdzie określają przebieg przewodu sądowego

i kolejność udzielania głosu stronom (rozdział 45 i 46 k.p.k.), ale nie wspominają o składaniu przez oskarżyciela wniosku o wymierzenie konkretnej kary. Nie mogą być zatem zastosowane odpowiednio. Zadania prokuratora przed sądem określają natomiast przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 7 kwietnia 2016 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury¹⁶. Zgodnie z jego § 318 w postępowaniu przed sądem prokurator sprawuje funkcję oskarżyciela publicznego oraz podejmuje czynności zmierzające do prawidłowego i jednolitego stosowania prawa, chyba że ustawa stanowi inaczej. W tym celu:

- bierze udział w rozprawach i posiedzeniach;
- składa wnioski co do wymiaru kary i innych rozstrzygnięć;
- zaskarża orzeczenia i zarządzenia, które uznaje za niesłuszne.

Przepisów tego rozporządzenia nie stosuje się jednak w postępowaniu dyscyplinarnym w NIK.

Kierując się wykładnią literalną, trzeba stwierdzić, że dla rzecznika dyscyplinarnego nie określono podstawy prawnej do formułowania propozycji wymierzenia konkretnej kary. Jednakże opierając się tylko na wykładni literalnej – moim zdaniem – wypacza się sens i cel wniosku o ukaranie, który jest swoistym oskarżeniem połączonym z żądaniem ukarania sprawcy przewinienia dyscyplinarnego. Praktyka kształtowana przez wiele lat

¹⁶ Dz.U. 2017 r. poz. 1206, ze zm.

w NIK preferowała podejście funkcjonalne i we wnioskach o ukaranie rzecznik dyscyplinarny wskazywał, jakiej kary domaga się za zarzucane obwinionemu przewinienie. Praktyka ta nie była kwestionowana przez judykaturę.

Zawieszenie mianowanego kontrolera

Niektóre decyzje podejmowane w toku postępowania dyscyplinarnego mają bezpośredni wpływ na treść stosunku pracy mianowanego kontrolera. Niewątpliwie należy do nich decyzja o zawieszeniu w czynnościach służbowych¹⁷.

Instytucja zawieszenia mianowanego kontrolera w czynnościach służbowych została uregulowana w art. 97a ust. 7 ustawy o NIK. Decyzja o zwieszeniu jest fakultatywna i podejmuje ją Prezes Najwyższej Izby Kontroli w wyniku oceny sytuacji spowodowanej przewinieniem dyscyplinarnym.

Ustawodawca nie określił materialnych przesłanek uprawniających do podejmowania decyzji o zawieszeniu kontrolera. Charakter zawieszenia i cel regulacji – moim zdaniem – pozwalają przyjąć, że jest to swoisty środek zabezpieczający interes NIK i podmiotów kontrolowanych w kontekście zapewnienia prawidłowych warunków do wykonywania ustawowych zadań Izby. Chodzi o wykonywanie zadań „wewnątrz” instytucji, powiązanych z zapewnieniem

właściwej organizacji pracy, w tym bezpieczeństwa i higieny lub przestrzegania innych praw pracowniczych (np. w wypadku stwierdzenia działań dyskryminujących lub mobbingu wobec współpracowników), a także zadań wykonywanych „na zewnątrz” w ramach postępowania kontrolnego czy reprezentowania NIK np. przed organami państwa albo w działalności międzynarodowej. Podstawową przesłanką materialną, która w mojej opinii powinna decydować o stosowaniu tego środka jest waga przewinienia oraz okoliczności jego popełnienia, ustalone na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego, który musi być przekonujący. Okoliczności te mogą przecież w istotny sposób rzutować na przeprowadzanie kontroli, na autorytet NIK, a także jej interesy, łącznie z odpowiedzialnością odszkodowawczą. W doktrynie, w odniesieniu do członka korpusu służby cywilnej wskazuje się, że decyzja o zawieszeniu ma charakter uznaniowy i „zależy między innymi od materiału zgromadzonego przez rzecznika dyscyplinarnego, pozycji zawodowej członka korpusu służby cywilnej i zakresu realizowanych przez niego zadań”¹⁸.

Artykuł 97a ust. 7 ustawy o NIK reguluje natomiast warunki formalne zawieszenia. Wydanie decyzji o zawieszeniu mianowanego kontrolera jest możliwe dopiero po wszczęciu postępowania dyscyplinarnego, czyli po wydaniu przez

¹⁷ Instytucji zawieszenia, o której tu mowa nie wolno utożsamiać ani z zawieszeniem mianowanego kontrolera w wykonywaniu obowiązków służbowych z mocy prawa w razie tymczasowego aresztowania na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy o NIK, ani z zawieszeniem w czynnościach służbowych lub w wykonywaniu zawodu orzekanym przez sąd lub prokuratora na podstawie art. 276 k.p.k.

¹⁸ M. Mazuryk [w:] W. Drobny, P. Zuzankiewicz, M. Mazuryk, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2012, LEX art. 69.

rzecznika dyscyplinarnego postanowienia, o którym mowa w art. 97d ust. 1 ustawy o NIK. Oznacza to, że Prezes NIK nie może wydać takiej decyzji zaraz po powzięciu wiadomości o popełnieniu przewinienia dyscyplinarnego (art. 97c ust. 1 ustawy o NIK). W razie zakwalifikowania przewinienia dyscyplinarnego jako „mniejszej wagi naruszenia obowiązków pracownika Najwyższej Izby Kontroli lub uchybienie godności stanowiska” i ukarania mianowanego kontrolera karą upomnienia na piśmie na podstawie art. 97b ust. 1 ustawy o NIK nie jest możliwe zawieszenie kontrolera, które – jak wcześniej zaznaczyłam – wolno stosować tylko po wszczęciu postępowania dyscyplinarnego. Inaczej rzecz się przedstawia po wniesieniu przez kontrolera sprzeciwu, którego skutkiem musi być wydanie przez Prezesa NIK polecenia wszczęcia postępowania dyscyplinarnego – art. 97b ust. 2 i 3 ustawy o NIK. Od strony formalnej, po ziszczeniu się warunku z art. 97d ust. 1 ustawy o NIK, nie ma przeszkód do zastosowania instytucji zawieszenia. Jednak moim zdaniem taką decyzję trudno byłoby uzasadnić teleologicznie w kontekście wagi przewinienia.

Drugim ograniczeniem jest okres zawieszenia. Prezes NIK może zawiesić mianowanego kontrolera w czynnościach służbowych na okres do zakończenia postępowania, nie dłużej jednak niż na 6 miesięcy. W szczególnie uzasadnionych przypadkach

okres zawieszenia może być wydłużony do 12 miesięcy¹⁹. Wskazany przez ustawodawcę dopuszczalny czas zawieszenia jest co do zasady powiązany z długością trwania postępowania, gdyż ustawodawca ustanawiając cezurę zawieszenia odwołuje się do „zakończenia postępowania”. Według ustawodawcy czas trwania postępowania, w którym nastąpiło zawieszenie mianowanego kontrolera w czynnościach służbowych – co do zasady – powinien zatem zamknąć się w okresie 6 miesięcy i tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach może sięgać 12 miesięcy. Jeśli postępowanie trwa dłużej, kontroler wraca do wykonywania zadań służbowych.

Trzeba postawić tu pytanie o cel takiej regulacji w zestawieniu z dopuszczalnym czasem trwania postępowania dyscyplinarnego, wyznaczonym przez upływ okresu przedawnienia. Wyrażam pogląd, że cel jest dość oczywisty. Chodzi o to, aby zawieszenie było stosowane tylko w przypadkach szczególnych, tj. w sprawach o najcięższe przewinienia, których okoliczności popełnienia wysoce uprawdopodobniają wymierzenie surowej kary dyscyplinarnej, włącznie z wydaleniem ze służby. Uważam, że postępowania w tych sprawach, ze względu na ich wagę, powinny być traktowane priorytetowo i prowadzone bez jakiegokolwiek zwłoki. Muszę podkreślić, że nie bez znaczenia są tu konsekwencje finansowe dotyczące kontrolera. W sytuacji

¹⁹ Warto wskazać, że zgodnie z art. 69 ust. 2 ustawy z 21.11.2008 o służbie cywilnej, Dz.U. z 2022 r. poz. 169, ze zm., dalej ustawa s.c., okres zawieszenia członka korpusu służby cywilnej nie może trwać dłużej niż 3 miesiące, zaś okres zawieszenia prokuratora wynosi „do 6 miesięcy” – art. 150 § 1 ustawy z 28.1.2016 – Prawo o Prokuraturze, Dz.U. z 2022 r. poz. 1247, ze zm., dalej ustawa p.p. W myśl art. 150 § 3 ustawy p.p. zawieszenie prokuratora w czynnościach, w uzasadnionych przypadkach, może być przedłużone na wniosek rzecznika dyscyplinarnego na dalszy niezbędny okres, ale orzeczenie w tej sprawie wydaje sąd dyscyplinarny.

nieświadczenia pracy kontroler może zostać pozbawiony prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego (tzw. trzynastki), o którym mowa w ustawie z 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej²⁰. W art. 2 tej ustawy wskazano, że pracownik nabywa prawo do wynagrodzenia rocznego w pełnej wysokości po przepracowaniu u danego pracodawcy całego roku kalendarzowego, a jeśli nie miało to miejsca, nabywa prawo do wynagrodzenia rocznego w wysokości proporcjonalnej do okresu przepracowanego, pod warunkiem że okres ten wynosi co najmniej 6 miesięcy. Warto podkreślić, że judykatura pod pojęciem „przepracowania” rozumie czas efektywnie przepracowany²¹. Oznacza to, że nie wystarczy samo pozostawanie w stosunku pracy, ale konieczne jest jej rzeczywiste świadczenie.

Decyzja o zawieszeniu jest wyłączną kompetencją Prezesa NIK. Choć ustawodawca o tym nie wspomina, trzeba przyjąć, że jej wydanie może poprzedzać stosowny wniosek rzecznika dyscyplinarnego. To przecież rzecznik najlepiej zna okoliczności sprawy i może wskazać powody, dla których konieczne jest zastosowanie zawieszenia jako środka prewencyjnego. Niewątpliwie ułatwiłoby to Prezesowi NIK określenie granic zawieszenia.

Ustawodawca szeroko określił zakres przedmiotowy zawieszenia. Mówi o zawieszeniu „w czynnościach służbowych”. Moim zdaniem nie musi to jednak oznaczać całkowitego odsunięcia od obowiązku

świadczenia pracy, tym bardziej że kontroler będąc w stosunku pracy i tak pozostaje do dyspozycji pracodawcy. Uważam, że ze względu na swoją dolegliwość decyzja o zawieszeniu powinna dotyczyć tylko niezbędnego zakresu czynności. Jak w każdej decyzji wkraczającej w obszar praw i obowiązków jednostki, w tej również należałoby ściśle określić przedmiot tj. zakres czynności, których pracownikowi nie wolno wykonywać. W przepisie nie ma wszak mowy o zawieszeniu w prawach mianowanego kontrolera, a świadczenie pracy jest nie tylko obowiązkiem, ale i podstawowym prawem pracownika. Stoję na stanowisku, że Prezes NIK w decyzji o zawieszeniu powinien skonkretyzować zakres czynności służbowych, których kontroler nie może wykonywać w tym okresie. Nie jest to rzecz jasna łatwe, ale też nie niemożliwe, zwłaszcza że każdy pracownik ma pisemnie określony zakres czynności służbowych przydzielonych mu do wykonywania. Mój pogląd opieram także na tym, że w systemie prawa w odniesieniu do pozaumownych stosunków pracy występuje podobna regulacja. Chodzi o zawieszenie prokuratora. Zgodnie z art. 150 § 1 ustawy p.p. zawieszenie w czynnościach nie zwalnia prokuratora od obowiązku pozostawania w dyspozycji przełożonego i wykonywania tych ściśle określonych w zarządzeniu o zawieszeniu w czynnościach. Obowiązki te nie mogą jednak obejmować wykonywania czynności zastrzeżonych dla prokuratora przez ustawę. Z kolei w art. 69 ustawy

²⁰ Dz.U. z 2023 r. poz. 1690.

²¹ Uchwała SN z 25.7.2003, III PZP 7/03, LEX 79095.

s.c. jest mowa o „zawieszeniu w pełnieniu obowiązków”. Uważam, że sformułowanie „pełnienie obowiązków” jest szersze niż wykonywanie „czynności służbowych”²². Dlatego w doktrynie podniesiono iż „w razie powstania uzasadnionej wątpliwości co do możliwości wykonywania przez członka korpusu służby cywilnej jego obowiązków w sposób rzetelny, bezstronny i politycznie neutralny, to wówczas powinien być on zawieszony w świadczeniu pracy”²³.

Dodatkowym argumentem za racjonalizowaniem zakresu ograniczenia wynikającego z decyzji o zawieszeniu jest kwestia wydatkowania środków publicznych. Wołą ustawodawcy było przyznanie zawieszonemu kontrolerowi minimalnej gwarancji zachowania uprawnień pracowniczych w postaci wyłączenia możliwości pozbawienia go wynagrodzenia oraz innych świadczeń przysługujących mu na podstawie stosunku pracy. Oznacza to, że w skrajnym przypadku kontrolerowi nieobecnemu w pracy przez cały rok wypłaca się pełne wynagrodzenie i inne świadczenia związane ze stosunkiem pracy (np. świadczenia socjalne).

Uwzględnienie funkcji prewencyjnej instytucji zawieszenia mianowanego kontrolera w wypadku wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, realizowanej przez odsunięcie go od wykonywania czynności służbowych oraz pozbawienie możliwości wpływu na toczące się postępowanie, nie powinno – moim zdaniem – prowadzić do wyeliminowania kontrolera z życia zawodowego. W szczególności nie można

mu zabronić przebywania na terenie zakładu pracy, korzystania z ogólnie dostępnej dla pracowników infrastruktury pracodawcy (np. z zasobów bibliotecznych, do których swobodny dostęp mają również emerytowani pracownicy), dostępu do poczty służbowej, za pośrednictwem której doręczane są niektóre dokumenty urzędowe, np. w sprawach podatkowych. Należy podkreślić, że zawieszony kontroler nie jest zwolniony z obowiązku podnoszenia kwalifikacji zawodowych, zatem powinien mieć możliwość uczestniczenia w szkoleniach organizowanych przez pracodawcę – zwłaszcza szkoleniach obowiązkowych.

Realizowanie funkcji prewencyjnej nie może wypaczać istoty omawianej regulacji, zwłaszcza wobec braku skutecznego środka odwoławczego. Trzeba bowiem wskazać, że decyzja o zawieszeniu nie podlega zaskarżeniu. Kontrolę legalności może przeprowadzić sąd administracyjny po wniesieniu skargi, o której mowa w art. 97n ust. 5 ustawy o NIK. Sąd wypowiada się tylko co do legalności tej decyzji w ramach kontroli legalności orzeczenia Odwoławczej Komisji Dyscyplinarnej i przestrzegania przepisów regulujących postępowanie dyscyplinarne. Oczywiście zawieszony kontroler zawsze ma prawo zwrócić się do Prezesa NIK z wnioskiem o uchylenie decyzji o zawieszeniu lub o jej zmianę.

Podobnie brak środków zaskarżenia decyzji o zawieszeniu występuje w ustawie s.c. Inaczej jest w wypadku prokuratorów.

²² Przykładowo pełnienie obowiązków należy odnosić też do obowiązku podnoszenia kwalifikacji zawodowych.

²³ K. Rączka [w:] J. Jagielski, K. Rączka, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2010, Lex art. 69.

Od decyzji o zawieszeniu w czynnościach przysługuje im bowiem odwołanie do sądu dyscyplinarnego – art. 150 § 2 ustawy p.p.

W tej sytuacji uważam, że jedynym możliwym sposobem weryfikacji zasadności decyzji o zawieszeniu mianowanego kontrolera wydaje się być wniesienie powództwa o dopuszczenie do pracy na podstawie art. 22 § 1 w związku z art. 5 Kodeksu pracy. Przepis ten stanowi, że jeżeli stosunek pracy określonej kategorii pracowników regulują przepisy szczególne, przepisy Kodeksu stosuje się w zakresie nieuregulowanym tymi przepisami. Zaznaczam jednak, że w praktyce NIK orzeczeń w takich sprawach nie ma. Podobne rozwiązanie sugeruje doktryna, wskazując na możliwość weryfikacji zasadności zastosowania zawieszenia wobec członka korpusu służby cywilnej przez wniesienie powództwa o dopuszczenie do pracy na podstawie art. 9 ustawy s.c.²⁴ W praktyce nie spotkałam odpowiedniego judykatu w tej sprawie. Ze względu na terminy procesowe może nie być to jednak środek ani szybki, ani skuteczny.

Na koniec rozważań na temat instytucji zawieszenia należy wskazać, że ustawodawca nie wykluczył zaliczenia okresu zawieszenia do okresu zatrudnienia, od którego zależą uprawnienia pracownicze kontrolera. W konkluzji należy uznać, że okres zawieszenia jest okresem zatrudnienia zaliczanym do stażu uprawniającego np. do nabycia dodatkowego urlopu wypoczynkowego, urlopu

dla poratowania zdrowia czy nagrody jubileuszowej.

Obowiązki i odpowiedzialność rzecznika dyscyplinarnego

Zgodnie z art. 97c ustawy o NIK rzecznikiem dyscyplinarnym może być tylko mianowany kontroler mający wykształcenie prawnicze. Ustawodawca nie precyzuje żadnych innych wymogów wobec osoby rzecznika. W szczególności „nie odwołuje się do doświadczenia życiowego i zawodowego, które odgrywa przecież istotną rolę w procesie dowodzenia i formułowania wniosków kończących ten etap postępowania. To, że przepisy nie określają takich wymogów nie oznacza, że Prezes NIK nie bierze ich pod uwagę. Ocena, czy dany kontroler podoła obowiązkom rzecznika dyscyplinarnego należy przecież do Prezesa NIK”²⁵. Przy tej ocenie istotne jest przekonanie, że kontroler wyznaczony do pełnienia funkcji rzecznika dyscyplinarnego jest osobą godną zaufania, która daje rękojmię należytego wykonywania obowiązków służbowych, poszanowania interesu publicznego, autorytetu i wiarygodności Izby, a także praw obwinionego oraz innych uczestników postępowania.

Wszczęcie i prowadzenie postępowania dyscyplinarnego przez mianowanego kontrolera wyznaczonego do pełnienia funkcji rzecznika trzeba zaliczyć do katalogu jego zadań służbowych. Zadanie to powinno być wykonane – zgodnie z art. 71 pkt 1 ustawy o NIK należyście, bezstronnie i terminowo.

²⁴ M. Grześków [w:] *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, red. K. W. Baran, Warszawa 2021, Lex art. 69.

²⁵ E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2017, s. 373.

Obowiązek „należytego” przeprowadzenia postępowania oznacza przede wszystkim przestrzeganie regulujących je zasad i przepisów. Już samo wydanie postanowienia o wszczęciu postępowania powinno być oparte na uzasadnionym podejrzeniu, że zostało popełnione przewinienie dyscyplinarne. Jeżeli zachodzi taka potrzeba, stosując odpowiednio art. 307 k.p.k., można zażądać uzupełnienia w wyznaczonym terminie danych zawartych w zawiadomieniu o popełnieniu przewinienia lub sprawdzić fakty. Rzecznik dyscyplinarny jest obowiązany podjąć wszelkie niezbędne czynności do wszechstronnego wyjaśnienia sprawy (art. 97d ust. 3 ustawy o NIK). Zbiera i utrzuwa dowody nie tylko te, które sam uważa za istotne, ale również wnioskowane przez obwinionego, jeżeli mają one znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy (art. 167 k.p.k.).

Ważnym etapem postępowania jest przedstawienie obwinionemu zarzutów. Ustawodawca nie tylko sformalizował tę czynność, nakazując wykonanie jej w formie postanowienia, które należy ogłosić obwinionemu, ale również uzależnił wykonanie czynności od ziszczenia się konkretnego warunku. Chodzi o to, że zebrane przez rzecznika dowody muszą dostatecznie uzasadniać, iż obwiniony popełnił czyn stanowiący przewinienie dyscyplinarne (art. 97d ust. 4 ustawy o NIK). Oznacza to, że rzecznik powinien rzetelnie ocenić materiał dowodowy z uwzględnieniem zasad prawidłowego rozumowania oraz wiedzy i doświadczenia życiowego (art. 7 k.p.k.) zanim sformułuje zarzuty. Nie wolno stawiać zarzutów na wyrost, bez wystarczających ustaleń faktycznych. Taka sytuacja może skutkować zwróceniem rzecznikowi

sprawy przez Komisję Dyscyplinarną do uzupełnienia na podstawie art. 344a k.p.k. To z kolei spowoduje przewlekłość postępowania, którego wymierne skutki dotyczą obwinionego (np. co do okresu zawieszenia w czynnościach służbowych).

Odesłanie do odpowiedniego stosowania w postępowaniu dyscyplinarnym przepisów k.p.k. zobowiązuje zarówno rzecznika, jak i orzekające w sprawie komisje dyscyplinarne do przestrzegania podstawowych zasad procesowych, czyli zasady obiektywizmu i zasady domniemania niewinności. Zasada obiektywizmu określona w art. 4 k.p.k. nakazuje organom prowadzącym postępowanie badać oraz uwzględniać okoliczności przemawiające na korzyść oraz na niekorzyść obwinionego. Statuując zasadę domniemania niewinności obwinionego i wiążąc się z nią konsekwencję wynikającą z zasady *in dubio pro reo*, ustawodawca zobowiązał organy prowadzące postępowanie do rozstrzygania nie dających się usunąć wątpliwości na korzyść obwinionego (art. 5 k.p.k.). Wagę przestrzegania tych zasad podkreślił sąd stwierdzając: „Wskazać należy, iż w postępowaniu dyscyplinarnym zasada domniemania niewinności jest adresowana do rzecznika dyscyplinarnego i organów orzekających. Zmusza je do poszukiwania i przedstawienia odpowiednich dowodów. Zobowiązuje organy do właściwego stosunku do obwinionego, a zwłaszcza do szanowania jego godności i respektowania dobrego imienia innych osób. W efekcie daje podstawę prawną do stworzenia obwinionemu określonej sytuacji procesowej. Dotyczy to odpowiedniego rozkładu ciężaru dowodu i obowiązku stosowania zasady *in dubio pro reo*. Ten, kto stawia

zarzut, musi go udowodnić. Obwiniony w postępowaniu dyscyplinarnym nie musi niczego udowadniać, gdyż ciężar obalenia domniemania niewinności spoczywa na organach prowadzących postępowanie. Wynika z tego, że gdy postępowanie dowodowe nie doprowadzi do wyjaśnienia ważnych dla przełamania domniemania niewinności okoliczności sprawy, wszelkie wątpliwości powinny być rozstrzygnięte na korzyść obwinionego²⁶. W wypadku stwierdzenia przez rzecznika, na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego, że przewinienia nie popełniono albo nie ma danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie jego popełnienia, rzecznik powinien umorzyć postępowanie. W grę wchodzi też częściowe umorzenie, gdy postanowienie o wszczęciu postępowania obejmuje kilka przewinień, a negatywna przesłanka dotyczy tylko niektórych zdarzeń – art. 17 § 1 pkt 1 k.p.k.

Bezstronność i obiektywizm rzecznika dyscyplinarnego są gwarancją prawidłowego zebrania dowodów i przedstawienia Prezesowi NIK odpowiednio uzasadnionego wniosku o zatwierdzenie postanowienia o umorzeniu postępowania albo wniosku o ukaranie. Działanie obiektywne i bezstronne musi być wolne od nacisków czy osobistych poglądów albo sympatii, a także od rozważania i rozstrzygania o interesach różnych zainteresowanych sprawą podmiotów. Oznacza to również kierowanie się „właściwie pojętym interesem wspólnym, publicznym i ogólnym,

nadrzędnym wobec interesów partykularnych i szczegółowych”²⁷, a zatem wyważone i neutralne podejście do zbierania dowodów i podejmowania na ich podstawie decyzji procesowych.

W razie zaistnienia okoliczności, które mogłyby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności rzecznika w danej sprawie powinien on zostać wyłączony z udziału w postępowaniu. Następuje to z mocy prawa lub na wniosek. Przepisy ustawy o NIK nie regulują kwestii wyłączenia rzecznika dyscyplinarnego, dlatego w tej części należy zastosować odpowiednio art. 47 k.p.k. Przepis ten dotyczy wyłączenia oskarżyciela publicznego i odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów odnoszących się do wyłączenia sędziego. Na ich podstawie można powiedzieć, że rzecznik dyscyplinarny zostaje wyłączony z mocy prawa, gdy:

- sprawa dotyczy go bezpośrednio;
- jest małżonkiem obwinionego lub pokrzywdzonego albo obrońcy, pełnomocnika lub przedstawiciela ustawowego albo pozostaje we wspólnym pożyciu z jedną z tych osób;
- jest krewnym lub powinowatym w linii prostej, a w linii bocznej aż do stopnia pomiędzy dziećmi rodzeństwa osób wymienionych w pkt. 2 albo jest związany z jedną z tych osób węzłem przysposobienia, opieki lub kurateli;
- był świadkiem czynu, o który sprawa się toczy albo w tej samej sprawie był przesłuchany w charakterze świadka;

²⁶ Wyrok NSA z 3.8.2018, sygn. akt I OSK 2120/16, LEX nr 2738520.

²⁷ Patrz teza 5.5. uzasadnienia prawnego w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12.12.2002, sygn. akt K 9/02, LEX nr 57103.

- brał udział w wydaniu zaskarżonego orzeczenia.

„Podstawą żądania wyłączenia rzecznika na wnioski są trwałe powiązania ze stroną albo jej pełnomocnikiem typu przyjaźń, wrogość, zbieżność lub rozbieżność interesów. Sporadyczne kontakty na linii *stricte* zawodowej nie powodują konieczności wyłączenia”²⁸. Decyzję o wyłączeniu rzecznika i powołaniu nowego podejmuje Prezes NIK.

Obowiązek „terminowego” wykonania zadania w postaci przeprowadzenia postępowania dyscyplinarnego powinien być rozumiany w kontekście sprawnego działania bez przewlekłości i zwłoki. Ustawodawca nie określił terminu do przeprowadzenia postępowania przez rzecznika. Datą graniczną jest data przedawnienia karalności przewinienia dyscyplinarnego wyznaczona upływem terminu wskazanego w art. 97a ust. 3 ustawy o NIK. Trudno tu również odpowiednio zastosować przepisy k.p.k., bo różne terminy dotyczą śledztwa albo dochodzenia. Długość trwania postępowania dyscyplinarnego zależy od stopnia skomplikowania sprawy i wielu czynników obiektywnych. Niemniej, w przypadku rażącej beczynności lub przewlekłości, można rzecznikowi zarzucić nieterminowe wykonywanie zadań.

Nierespektowanie przez rzecznika dyscyplinarnego przedstawionych wyżej zasad może zostać uznane za nienależyte wykonywanie obowiązków mianowanego kontrolera i skutkować odpowiedzialnością

dyscyplinarną. W skrajnym przypadku, szczególnie gdy na skutek opieszałości rzecznika lub w wyniku notorycznego łamania uprawnień obwinionego poniesie on szkodę, może zaistnieć odpowiedzialność karna rzecznika na podstawie art. 231 Kodeksu karnego. Niezależnie od tego – moim zdaniem – Izba może liczyć się z odpowiedzialnością odszkodowawczą w razie wystąpienia szkody w wyniku nienależytego czy nieterminowego wykonywania zadań, do których rzecznik dyscyplinarny został wyznaczony.

Podsumowanie

1. Regulacja prawna dotycząca postępowania dyscyplinarnego w Najwyższej Izbie Kontroli rodzi wiele problemów interpretacyjnych, których rozwiązania należy poszukiwać nie tylko w stosowaniu wprost przepisów ustawy o NIK i odpowiednim stosowaniu przepisów k.p.k. Organy prowadzące postępowanie powinny uwzględniać specyfikę odpowiedzialności dyscyplinarnej i właściwie wykorzystywać dyrektywy wykładni systemowej i funkcjonalnej.

2. Treść wniosku o ukaranie ma duże znaczenie w postępowaniu dyscyplinarnym. Odzwierciedla bowiem przebieg postępowania wyjaśniającego i wyznacza granice zaskarżenia. Jednocześnie określa sytuację procesową obwinionego, umożliwiając mu wybór i przygotowanie linii obrony.

3. Sprawne, rzetelne, obiektywne i zgodne z prawem prowadzenie postępowania dyscyplinarnego wobec mianowanych

²⁸ Por. wyrok WSA w Warszawie z 6.12.2018, sygn. akt II SA/Wa 239/18, LEX nr 2643582, w którym Sąd wyjaśnia powody wyłączenia członka Komisji Dyscyplinarnej.

kontrolerów jest obowiązkiem rzecznika dyscyplinarnego, od którego działań w znacznej mierze zależy sytuacja procesowa obwinionego i korzystanie przez niego ze wszystkich praw pracowniczych.

4. Sięganie po środki, jakim jest zawieszenie w wykonywaniu czynności służbowych mianowanego kontrolera powinno mieć miejsce w szczególnych przypadkach i tylko w niezbędnym zakresie, ze względu na potrzebę ochrony interesów NIK i obwinionego.

5. Wobec niepełnej regulacji instytucji zawieszenia, zwłaszcza wobec braku środka zaskarżenia, *de lege ferenda* należałoby rozważyć wprowadzenie do ustawy o NIK możliwości zaskarżenia decyzji Prezesa NIK do Komisji Dyscyplinarnej

albo do sądu administracyjnego. Taka regulacja mobilizowałaby również rzecznika dyscyplinarnego do sprawnego prowadzenia postępowania.

6. Wykonywanie obowiązków rzecznika dyscyplinarnego mieści się w katalogu zadań mianowanego kontrolera i podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej, a w szczególnych przypadkach może stanowić podstawę odpowiedzialności karnej.

dr ELŻBIETA JARZĘCKA-SIWIK
doradca prawny
w Departamencie Prawnym
i Orzecznictwa Kontrolnego NIK

Słowa kluczowe: postępowanie dyscyplinarne, wniosek o ukaranie, zasady wymiaru kary, adekwatność kary, zawieszenie mianowanego kontrolera, odpowiedzialność rzecznika dyscyplinarnego

Bibliografia:

1. M. Grześków [w:] *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, K. W. Baran (red.), Warszawa 2021.
2. E. Jarzęcka Siwik, B. Skwarka: *Odpowiedzialność dyscyplinarna mianowanych kontrolerów NIK*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2014.
3. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2017.
4. E. Jarzęcka-Siwik (red.), M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona: *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, Warszawa 2018, NIK.
5. A. Korzeniewska-Lasota: *Odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania karnego w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej adwokatów. Część 1. Zagadnienia ogólne*, „Palestra” nr 9-10/2013.
6. M. Mazuryk [w:] W. Drobny, P. Zuzankiewicz, M. Mazuryk, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2012.
7. J. Nawacki: „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, „Państwo i Prawo” nr 31/1964.
8. R. Padrak: *Posiedzenie wstępne w postępowaniu dyscyplinarnym*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2023.

9. R. Padrak: *Postępowanie dyscyplinarne w NIK. Orzeczenie o ukaraniu*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2016.
10. R. Padrak: *Umorzenie postępowania dyscyplinarnego – procedura dotycząca mianowanych kontrolerów*, „Kontrola Państwowa” nr 5/2017.
11. R. Padrak: *Zakaz reformationis in peius w postępowaniu dyscyplinarnym – procedury stosowane wobec mianowanych kontrolerów*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2018.
12. K. Rączka [w:] J. Jagielski, K. Rączka, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2010
13. Ł. Róg: *Zasada skargowości w postępowaniu dyscyplinarnym NIK. Odpowiedzialność dyscyplinarna mianowanych kontrolerów*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2016.
14. Ł. Róg: *Zasada adekwatności kary*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2023, s. 45-57.
15. T. Żyznowski, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 29 października 1991 r., III CZP 109/91*, „Przegląd Sądowy” nr 5-6/1992.

ABSTRACT

Issues Related to Liability of An Appointed Auditor – Disciplinary Proceedings at NIK

Disciplinary liability of appointed auditors of the Supreme Audit Office is personal liability and its nature is repressive. However, the notion is not equivalent to criminal liability, despite similarities in the two types of proceedings. The legal provisions concerning this liability and disciplinary proceedings are set forth in Chapter 4a of the Act on the Supreme Audit Office. It is not complete and exhaustive, though. That is why, in Article 97p of the Act for the cases that have not been regulated therein, the legislator sets forth to apply “accordingly” the provisions of the Act of 6th June 1997 – Code of Criminal Procedure. Despite this reference and application of solutions adopted for the criminal procedure, many problems arise in practice which the doctrine has been trying to solve. For several years, a discussion has been ongoing in “Kontrola Państwowa” concerning several issues essential from the perspective of the proceedings effectiveness and appropriate judgements in disciplinary cases. Until now, however, discussions have neither touched the issues related to the contents of a motion to punish, suspend an appointed auditor, nor to the duties of disciplinary officers and responsibility for lengthy proceedings or their incompliance with the law. These issues have been discussed in this article.

Elżbieta Jarzęcka-Siwik, PhD, legal advisor, Department of Legal Affairs

Key words: disciplinary proceedings, motion to punish, rules for a sentence, suspension of an appointed auditor, responsibility of a disciplinary officer

Ramy instytucjonalne, korzyści, wyzwania

Big data i cyfrowa transformacja w NOK

Ostatnie lata przyniosły szybki rozwój technologii przetwarzania danych, poczynając od uczenia maszynowego, przez big data (zbiory danych) do sztucznej inteligencji (ang. *artificial intelligence*, AI). W konsekwencji zwiększają się możliwości ich wykorzystania we wszystkich dziedzinach wiedzy (m.in. bezpieczeństwo, finanse, handel, marketing). Komisja Europejska oszacowała udział gospodarki opartej na danych w unijnym PKB na 3,9%¹ w 2022 r. Obszarem wykorzystania big data stopniowo staje się działalność najwyższych organów kontroli (NOK). Wiąże się to jednak z wieloma wyzwaniami oraz koniecznością dokonania zmian metodycznych i organizacyjnych, ale może doprowadzić do skuteczniejszej kontroli administracji publicznej i innych podmiotów, a jednocześnie do lepszego wykorzystania zasobów².

MARCIN BĘDZIESZAK

Cel i zakres artykułu

Celem artykułu jest przedstawienie możliwości wykorzystania narzędzi big data w działalności najwyższych organów kontroli. W pierwszej części przybliżono znaczenie

tej technologii w sektorze publicznym, w drugiej nakreślono uwarunkowania związane z wykorzystaniem wielkich zbiorów danych, a w ostatniej zaprezentowano rozważania dotyczące transformacji cyfrowej NOK i czynniki mające wpływ na wykorzystanie narzędzi big data w tych organach.

¹ *European Data Market Study 2021 2023, D2.4 Second report on facts and figures*, IDC-Lison Research Council, European Commission, luty 2023.

² M. Maciejewski: *Skuteczność i efektywność kontroli administracji – zbiory danych (big data) i możliwości ich wykorzystania*, „Kontrola Państwowa” nr 5/2015.

Koncepcja big data i jej znaczenie

Pod pojęciem big data rozumie się duże ilości danych do analizy, których liczbę należy maksymalizować, aby uzyskać największą wartość informacyjną³. Może też odnosić się ono do nowych rozwiązań technologicznych, dotyczących przetwarzania wielkich wolumenów danych o całkowicie innym charakterze (ilościowym i jakościowym) niż dotychczas⁴. Big data jest tradycyjnie definiowane przez 3V, tj.:

- przetwarzanie dużych wolumenów danych (ang. *volume*);
- dużą zmienność i dynamikę przetwarzanych danych (ang. *velocity*), w szczególności w czasie zbliżonym do rzeczywistego (np. danych sensorycznych, strumieniowych, pochodzących z Internetu);
- dużą różnorodność danych (ang. *variety*), zwłaszcza danych nieustrukturyzowanych⁵.

Pozostałe „v” dodawane do klasycznego modelu dotyczą:

- wartości danych (ang. *value*) na potrzeby podejmowania decyzji w organizacji;
- wiarygodności danych (ang. *veracity*), w tym problemów ich jakości wynikających z przetwarzania danych pochodzących z różnorodnych źródeł.

Big data jest uważana za „nową ropę naftową” sztucznej inteligencji⁶. Główną zaletą korzystania z narzędzi analityki danych jest możliwość przetwarzania ogromnych ilości danych w krótkim czasie, co pozwala użytkownikom na szybsze i dokładniejsze wykrywanie anomalii, prognozowanie i/lub znajdowanie prawidłowości w dużych zbiorach. Najważniejszymi dziedzinami, w których wykorzystuje się technologie analityki danych są telekomunikacja, transport oraz nauki przyrodnicze i medyczne. W telekomunikacji główne obszary to sieci komputerowe i Internet, radio i telewizja, nadawanie, telefonia, wideokonferencje i cyfrowe centrale telefoniczne (VoIP). Zastosowania w transporcie obejmują lotnictwo i awionikę, pojazdy autonomiczne, rozpoznawanie kierowcy/pojazdu, transport i inżynierię ruchu⁷. W naukach przyrodniczych i medycznych są one przydatne w bioinformatyce, inżynierii biologicznej, biomechanice, badaniach nad lekami, genetyce i genomice, obrazowaniu medycznym, neuronauce i neurorobotyce, informatyce medycznej, żywieniu i nauce o żywności, monitorowaniu parametrów fizjologicznych i zdrowiu publicznym. Oprócz tego technologie big data i sztuczna inteligencja

³ M. Cox, D. Ellsworth: *Managing Big Data for Scientific Visualization*, Exploring Gigabyte Datasets in Real-Time: Algorithms, Data Management, and Time-Critical Design, Los Angeles 1997.

⁴ *Big data: The next frontier for innovation, competition, and productivity*, McKinsey Global Institute, 2011, <<https://www.mckinsey.com/capabilities/mckinsey-digital/our-insights/big-data-the-next-frontier-for-innovation>> (dostęp 14.11.2023).

⁵ J. Wiczorkowski: *Wykorzystanie koncepcji big data w administracji publicznej*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” nr 33/2014.

⁶ A. Agrawal, J. Gans, A. Goldfarb: *Prediction machines: the simple economics of artificial intelligence*, Harvard Business Press Boston, MA 2018.

⁷ *Use of big data and AI in fighting corruption and misuse of public funds. Good practice, ways forward and how to integrate new technology into contemporary control framework, organized by the Policy Department on Budgetary Affairs for the Committee on Budgetary Control*, European Parliament 2021.

są stosowane w dziedzinie finansów, m.in. do wykrywania oszustw i prania pieniędzy.

Szczególny obszar wykorzystania technologii big data to sektor publiczny i administracja publiczna, w których jest konieczne podejście systemowe⁸, a w badaniach wskazuje się, że kluczowymi czynnikami sukcesu we wdrażaniu tych rozwiązań są: organizacja, ludzie, technologia, struktura zarządzania i zarządzanie danymi⁹.

Wykorzystanie analityki danych w sektorze publicznym wynika z jednej strony z rozwoju technologicznego, takiego jak zwiększona dostępność danych do ponownego wykorzystania oraz rozwój technologii ich przetwarzania. Nie mniej istotne z punktu widzenia projektowania jest jednak źródło pozyskania danych, które będą wykorzystywane na potrzeby administracji publicznej. Możliwe jest wyszczególnienie dwóch głównych rodzajów danych sektora publicznego i ich zastosowania:

- dane dotyczące osób korzystających z usług oferowanych przez administrację publiczną mogą być wykorzystane do lepszego rozumienia potrzeb mieszkańców, określenia jakości oferowanych usług oraz wskazania zmian w prawie oraz procesach

realizowanych przez jednostki administracji publicznej;

- dane generowane przez jednostki administracji publicznej mogą być wykorzystane do poprawy procesów, jakie w nich zachodzą, budowy mechanizmów bezpieczeństwa opartych na profilowaniu działań pracowników, ułatwienia dostępu do danych uczestników procesów, poprawy transparentności działań podejmowanych przez jednostki tego sektora¹⁰.

Dostępność zwiększa się dzięki publikacji i ponownemu wykorzystaniu danych rządowych jako zbiorów otwartych oraz dzięki połączeniu rozmaitych zestawów danych z różnych organizacji (jako dużych zbiorów danych). Z drugiej strony analitykę sektora publicznego kreują organizacje rządowe, których celem jest rozwiązywanie problemów społecznych i informowanie o różnych etapach tworzenia polityki dzięki opieraniu się w większym stopniu na dowodach.

W konsekwencji spektrum zastosowania big data w sektorze publicznym obejmuje:

- proces legislacyjny i tworzenie polityki publicznej¹¹,
- usługi publiczne dla obywateli i biznesu¹²,

⁸ Przykład takiego podejścia prezentuje OECD w opracowaniu *The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector*, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris 2019. Podkreśla się w nim, że zarządzanie danymi w sektorze publicznym powinno być realizowane w cyklu: przywództwo i wizja (np. polityka i strategia danych) → zdolność do spójnego wdrażania (np. umiejętności i szkolenia, finansowanie, eksperymenty i innowacje w zakresie danych) → regulacje (zasady, wytyczne, przewodniki) → cykl wartości danych (zarządzanie danymi) → infrastruktura danych (rejstry, katalogi, jeziora danych, rozwiązania chmurowe) → architektura dostarczania.

⁹ W.R. Titera: *Updating Audit Standard--Enabling Audit Data Analysis*, "Journal of Information Systems" nr 1/2013.

¹⁰ M. Pańkowska, M. Żytniewski: *Modele architektury biznesowej administracji publicznej w warunkach przetwarzania danych masowych*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych nr 56/2019.

¹¹ Analityka predykcyjna i nowe źródła danych, w tym pełniejsze i szybciej dostępne statystyki publiczne, mogą istotnie wspierać proces legislacyjny i politykę publiczną prowadzoną przez państwo.

¹² Potencjalne korzyści obejmują poprawę jakości i skuteczności oferowanych usług publicznych, ich indywidualizację, rozumianą jako dopasowanie do potrzeb konkretnych odbiorców i nagłych sytuacji oraz wskazanie nowych obszarów, w których realizacja usług publicznych byłaby pożądana.

- bezpieczeństwo państwa i walkę z przestępstwami¹³,
- statystykę publiczną¹⁴.

W raporcie TechAmerica Foundation wymieniono dalsze, czasami bardziej szczegółowe obszary zastosowania big data przez urzędy administracji publicznej: poprawa jakości i efektywności funkcjonowania służby zdrowia, monitorowanie istotnych danych w celu wczesnego wykrywania zagrożeń epidemiologicznych i sanitarnych, wspomaganie zarządzania transportem, ocena i poprawa jakości systemu edukacji, wykrywanie nieprawidłowości w finansowaniu służby zdrowia, zapewnienie bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni, wykrywanie nieprawidłowości w rozliczeniach podatkowych, lepsze prognozowanie pogody i przewidywanie klęsk żywiołowych, analiza rynku pracy i przeciwdziałanie bezrobociu¹⁵.

Wykorzystanie big data w sektorze publicznym

Do skutecznego wykorzystania potencjału big data w sektorze publicznym, w tym w najwyższych organach kontroli niezbędne jest przygotowanie i wdrożenie rozwiązań

instytucjonalnych, charakteryzujących się elastycznością, a także innowacyjnych i dostosowanych do potrzeb administracji publicznej. Jak wskazano wcześniej, jednym z wyzwań w wykorzystaniu big data w administracji publicznej jest liczebność podmiotów, co w konsekwencji powoduje rozproszenie źródeł danych. Pierwszym elementem powinno być zatem otwieranie, łączenie i udostępnianie danych rządowych między nimi. Drugim elementem, podobnie jak w wypadku innych reform sektora publicznego, stanowiącym kamień węgielny realizacji projektów danych, jest zaangażowanie ze strony kierownictwa oraz przywództwo. Niezbędne jest, aby kierownictwo i kluczowi decydenci ustalili jasną, kompleksową wizję wykorzystania danych, która mieści się w szerszym planie rozwoju i obejmuje dostępne procedury oraz zachęty dla twórców, analizatorów i użytkowników danych. To wewnętrzne zaangażowanie jest czynnikiem zapewniającym:

- dostęp do odpowiednich i aktualnych danych;
- przemiany kulturowe potrzebne w organizacjach, aby doprowadzić do procesów decyzyjnych opartych na danych¹⁶.

¹³ Dzięki wielkim zbiorom danych państwo zyskuje dodatkowe narzędzia kontroli i monitorowania aktywności jednostek, grup, przedsiębiorstw oraz innych organizacji, co może przekładać się na skuteczniejsze działania prewencyjne oraz na skuteczniejszą walkę z przestępstwami. K. Kosior: *Big data w sektorze publicznym – szanse, ograniczenia, perspektywy*, „Kultura i Polityka” nr 20/2016.

¹⁴ Wykorzystanie danych transakcyjnych z dużych sieci handlowych (*scanner data*) umożliwiłoby dokładniejszy pomiar cen oraz inflacji; z kolei danych pochodzących od dostawców telefonii komórkowych – możliwości wykorzystania ich w zagadnieniach związanych z mobilnością ludzi, przepływami do pracy czy danych pochodzącymi ze specjalistycznych portali internetowych. M. Beręsewicz, M. Szymkowiak: *Big data w statystyce publicznej – nadzieje, osiągnięcia, wyzwania i zagrożenia*, „Ekonometria = Econometrics” nr 2/2015.

¹⁵ J. Wieczorkowski: *Wykorzystanie koncepcji big data w administracji publicznej*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” nr 33/2014.

¹⁶ L. Tomar, W. Guicheney, H. Kyarisiima, T. Zimani, B. Roseth, S. Acevedo: *Big Data in the Public Sector. Selected Applications and Lessons Learned*, Institutions for Development Sector – Institutional Capacity of the State Division, Discussion Paper N° IdB-Dp-483, Inter-American Development Bank, październik 2016.

Należy także założyć, na co będą wskazywać przykłady zastosowania big data, że sposób ich wykorzystania jest projektowany na potrzeby danej agencji publicznej.

Wymaga to inwestycji w narzędzia techniczne, takie jak chmura lub hurtownie danych, gdzie informacje mogą być przechowywane i wykorzystywane przez twórców i odbiorców. Często zachodzi potrzeba określenia przepisów i praktyk dotyczących udostępniania już przechowywanych danych rządowych.

Ostatnim, choć nie najmniej ważnym elementem jest kapitał ludzki wymagany do realizacji zadań technicznych i analitycznych. Pracownicy powinni być zaznajomieni ze strategiczną wizją wykorzystania danych i mieć doświadczenie w danologii (ang. *data science*), a także w wykorzystywaniu konkretnych narzędzi. Konieczne są też procedury dotyczące sposobu postępowania z danymi oraz szkolenia urzędników służby cywilnej na temat przydatności big data w realizacji codziennych zadań.

W literaturze wskazuje się następujące wyzwania dotyczące big data w sektorze publicznym:

- zapewnienie jakości i bezpieczeństwa danych;
- konieczność zadbania o infrastrukturę, która zapewni ponowne ich wykorzystanie (interoperacyjność);
- ograniczona gotowość organizacyjna sektora publicznego;

- niechęć rządów do polegania na nowych lub powstających źródłach danych;
 - niechęć decydentów do bycia informowanym przez *data science*;
 - negatywne konsekwencje dla pracowników operacyjnych;
 - pojawienie się stronnictwa w algorytmach;
 - kwestie prawne obejmujące prywatność i odpowiedzialność rządowego procesu decyzyjnego¹⁷;
- a dodatkowo:

- brak wykwalifikowanych pracowników zorientowanych biznesowo, świadomych, gdzie i jak duże zbiory danych mogą pomóc w rozwiązywaniu problemów sektora publicznego;
- duża liczba organów administracji publicznej (zwłaszcza zdecentralizowanych)¹⁸.

Wykorzystanie big data, w tym przez instytucje publiczne, niesie ryzyko inwigilacji społeczeństwa. Systemy rozpoznawania twarzy stosowane w dochodzeniach przez część krajów Unii Europejskiej, dane z monitoringu drogowego, dane telekomunikacyjne, transakcje płatnicze są wykorzystywane w ściśle określonych celach, ale jak pokazuje przykład chińskiego systemu zaufania społecznego¹⁹, mogą także służyć tzw. inżynierii społecznej. Kluczowymi kwestiami pozostają zatem granice wykorzystania technologii big data przez władze publiczne oraz aspekt etyczny tych działań.

¹⁷ A.F. van Veenstra, F. Grommé, S. Djafari: *The use of public sector data analytics in the Netherlands*, "Transforming Government: People, Process and Policy" nr 4/2021.

¹⁸ R. Munne: *Big Data in the Public Sector* [w:] *New Horizons for a Data-Driven Economy. A Roadmap for Usage and Exploitation of Big Data in Europe*, J.M. Cavanillas, E. Curry, W. Wahlster (red.), Springer 2016.

¹⁹ M. Bartoszewicz: *Chiński system zaufania społecznego*, „Przegląd Geopolityczny” nr 32/2020.

Drugim istotnym elementem jest kwestia propagandy (obliczeniowej), rozumianej jako zbiór platform mediów społecznościowych, agentów autonomicznych i dużych baz danych, których zadaniem jest manipulowanie opinią publiczną²⁰. Przykładem tego zjawiska są wybory prezydenckie w USA w 2016 r., w przypadku których była stosowana ukierunkowana propaganda polityczna i używano boty (programy komputerowe do zautomatyzowanych działań w sieci) do rozpowszechniania przekazów w mediach społecznościowych. Było to możliwe dzięki wielkim bazom danych, których używano do kształtowania opinii odbiorców oraz stworzeniu botów i algorytmów rozpowszechniających propagandę.

Ramy wykorzystania big data w NOK

Zgodnie z zapisami Deklaracji z Limy w sprawie zasad kontroli finansów publicznych, „metody kontroli stosowane przez NOK powinny stale nadążać za postępem nauki i techniki w zakresie zarządzania finansami”²¹. Wobec zmian, jakie mają miejsce w analizie danych na Kongresie INTOSAI w 2019 r.²² przygotowano dwie uchwały zachęcające organy kontroli

do stosowania nowoczesnych technologii i skutecznego reagowania na możliwości rozwoju stwarzane przez postęp technologiczny. To istotny krok w stronę modernizacji kontroli w sektorze publicznym, umożliwiający kontrolerom wniesienie większej wartości w zarządzanie aktywami sektora publicznego, ale także w obszarze przejrzystości i odpowiedzialności²³. W niektórych NOK analiza danych stała się integralną częścią procesu kontrolnego (np. Krajowy Urząd Kontroli Wielkiej Brytanii (National Audit Office, NAO)). Jego doświadczenia wskazują, że technologia ta pomaga kontrolerom:

- zwiększyć wydajność pracy dzięki automatyzacji rutynowych procedur i umożliwieniu przetwarzania dużych ilości danych;
- zyskać nową, pogłębianą wiedzę przez łączenie danych na temat anomalii i nieprzewidywalności;
- zachować spójność danych, unikać błędów lub opóźnień oraz przeprowadzać testy na całych populacjach, a nie dokonując doboru próby. Pozwala to przewyżnić ograniczenia tradycyjnie wykonywanych czynności kontrolnych²⁴.

Najwyższe organy kontroli, jak wskazywało wcześniej, podążają za trendem wykorzystania narzędzi big data, o czym mogą

²⁰ S.C. Woolley, P.N. Howard: *Automation, Algorithms, and Politics* | *Political Communication, Computational Propaganda, and Autonomous Agents — Introduction*, "International Journal of Communication" nr 0 (October 12, 2016).

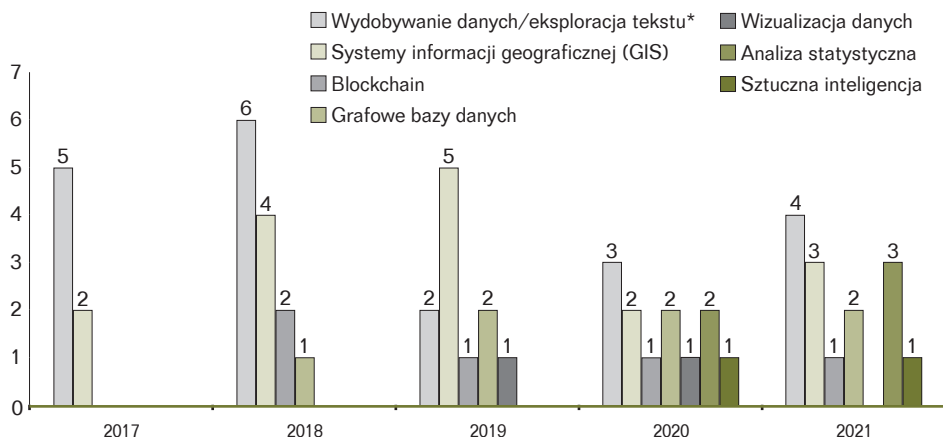
²¹ Deklaracja z Limy w sprawie zasad kontroli finansów publicznych, <<https://www.nik.gov.pl/plik/id,15523.pdf>> (dostęp 18.8.2023).

²² *The XXIII INCOSAI Outcomes Report*, INTOSAI, 2019.

²³ Z. Bozhinovska Lazarevska, T. Tocev, I. Dionisijev: *How to Improve Performance in Public Sector Auditing Through the Power of Big Data and Data Analytics? – The Case of The Republic of North Macedonia*, "Journal of Accounting, Finance and Auditing" Issue 3/2022.

²⁴ R. Kelly: *How data analytics can help with audits*, <<https://www.nao.org.uk/naoblog/how-data-analytics-can-help-with-audits/>> (dostęp 18.8.2023).

Rysunek 1. Liczba technologii zaprezentowanych na posiedzeniach Grupy roboczej INTOSAI ds. big data



* Data mining/text mining

Źródło: Przegląd kontroli dotyczących wielkich zbiorów danych, przeprowadzonych przez najwyższe organy kontroli w latach 2016-2021, Grupa robocza INTOSAI ds. big data, wrzesień 2022.

świadczyć, poza przykładami konkretnych kontroli, technologie wykorzystywane czy prezentowane podczas posiedzeń Grupy roboczej INTOSAI ds. big data (rys. 1). Widoczne jest coraz większe różnicowanie oraz zaawansowanie technologii big data. Jeszcze kilka lat temu były to tradycyjne technologie, jak np. wydobywanie danych (ang. *data mining*), ale już obecnie są to zarówno te tradycyjne, jak i blockchain czy sztuczna inteligencja. Najwyższe organy kontroli Izraela i Indii planują kontrolę przygotowania do wykorzystania

sztucznej inteligencji w sektorze publicznym²⁵ oraz zastosowania jej w procesie kontroli²⁶.

Badania²⁷ wskazują jednak, że większość NOK definiuje swoje podejście do wykorzystania technologii informacyjnych na podstawie własnych doświadczeń i ekspozycji (poziom zaawansowania technologicznego kraju) na potencjał transformacji technologicznej (innowacje). Jedynie nieliczne określiły strategię transformacji cyfrowej lub technologicznej z wykorzystaniem całościowej koncepcji zarządzania

²⁵ M. Kogosowski: *Israel State Comptroller to Audit Country's Readiness for AI Era*, <<https://www.israeldefense.co.il/en/node/58720>> (dostęp 18.8.2023).

²⁶ H. Sharma: *Look for ways to adopt AI into audit techniques for effectiveness*: CAG, <<https://indianexpress.com/article/business/economy/look-for-ways-to-adopt-ai-into-audit-techniques-for-effectiveness-cag/>> (dostęp 18.8.2023).

²⁷ J. E. Otia, E. Bracci: *Digital transformation and the public sector auditing: The SAI's perspective*, "Financial Accountability & Management" nr 38/2022.

zmianą. Warto też wskazać, że nie ma ogólnie przyjętych standardów regulujących integrację technologii w procesie kontroli. Można natomiast wymienić problemy związane z transformacją cyfrową, przed którymi stoją najwyższe organy kontroli:

- kontrolerzy nadal będą musieli stawiać czoła wielu wyzwaniom i możliwościom;
- transformacja cyfrowa wymaga od kontrolerów nowych zestawów umiejętności;
- środowisko informatyczne jednostki kontrolowanej może nie być dostosowane do wykorzystania analizy danych;
- struktury i formaty danych czasami wymagają przetworzenia i „oczyszczenia”, zanim zostaną uznane za dowody kontroli;
- koszt obsługi zautomatyzowanych systemów jest bardzo wysoki.

Naprzeciw tym problemom wychodzą działania Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli, (INTOSAI), która powołała trzy grupy robocze zajmujące się big data, a mianowicie Grupę roboczą ds. audytu IT, Grupę roboczą ds. dużych zbiorów danych oraz Grupę roboczą ds. wpływu nauki i technologii na audyt. Dodatkowo najwyższe organy kontroli na całym świecie prowadzą działania mające na celu budowanie potencjału (np. platforma e-learningowa IDI, akademia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego), aby wzmocnić umiejętności cyfrowe kontrolerów i sprostać wyzwaniom, jakie niesie rewolucja cyfrowa. Zmianie ulegają także struktury organizacyjne NOK – np. tworzone są laboratoria innowacji,

zatrudniani analitycy danych, wykorzystywane jest środowisko tzw. chmur.

W literaturze wskazuje się, że proces transformacji cyfrowej NOK powinien być rozpatrywany przez pryzmat pięciu elementów tj. strategii, procesu, organizacji, ludzi i kultury oraz technologii. Badania w tym obszarze wskazują, że większość NOK daje pierwszeństwo wymiarowi technologicznemu i procesowemu²⁸. Innym aspektem transformacji, takim jak kultura organizacyjna, przywództwo, ludzie i strategia poświęca się mniej uwagi. Większość organów kontroli zajmuje się bowiem obecnie automatyzacją procesów, wprowadza technologie do swoich starych systemów i tradycji kontrolnych, ale nadal brakuje zmian kulturowych związanych z metodyką kontroli czy rolą kontrolera.

Analityka danych, big data, a nawet sztuczna inteligencja znajdują zastosowanie w działalności audytowej, najbardziej zbliżonej do działalności NOK. Największą przewagą analityki danych nad prostymi procedurami analitycznymi jest jej zdolność do oceny ryzyka, identyfikacji anomalii i wykrywania błędów. W przeciwieństwie do tradycyjnych praktyk audytu, ten oparty na technologii zapewnia wyższą jakość dowodów, które pochodzą z wielu nowych źródeł, w tym dużych zbiorów danych oraz danych egzogenicznych, i są wynikiem analitycznego łączenia różnych procesów, potwierdzania baz danych i ciągłego monitorowania alertów²⁹. Kierunki zmian skutkujące wykorzystaniem

²⁸ Tamże.

²⁹ W.R. Titera: *Updating Audit Standard--Enabling Audit Data Analysis*, „Journal of Information Systems” nr 1/2013.

analityki danych w audycie (finansowym) wiążą się z jednej strony z szerszym wykorzystywaniem tradycyjnych technik analizy danych, z użyciem takich narzędzi, jak Excel czy ACL lub technik rozszerzonych, np. analityki predykcyjnej, a z drugiej z częstszym wykorzystaniem źródeł danych, w szczególności niefinansowych³⁰. Ścieżka pierwsza – poszerzenie wykorzystywanego instrumentarium jest bliższa kontroli i audytowi finansowemu, z kolei druga – dotycząca źródeł danych – kontroli wykonania zadań.

Wykorzystanie narzędzi big data umożliwia kontrolerom i audytorom przetestowanie większej liczby transakcji, biorąc pod uwagę, że analiza danych zwiększa wystarczalność, czyli odpowiednią ilość dowodów badania. Model oparty na ryzyku i przykładowe transakcje są wykorzystywane do rzetelnego określenia zestawienia sald kont. Analityka danych umożliwia kontrolerom zautomatyzowanie testowania transakcji, bowiem teoretycznie cała populacja jest testowalna. Wskazuje się nawet, że w przyszłości przewidywane jest wykorzystanie zaawansowanej technologii, która umożliwi badanie wszystkich transakcji przez sortowanie, filtrowanie i analizowanie ogromnych ilości transakcji w celu wykrycia anomalii³¹. Taki rozwój działalności kontrolnej wymaga jednak intensywniej

współpracy środowisk akademickich, inżynierów, kontrolerów i wreszcie interesariuszy³². Niezbędne są dane i informacje zwrotne od klientów służące budowie modeli danych.

W literaturze przedmiotu wskazuje się także szereg wyzwań dotyczących wykorzystania analityki danych i big data w audycie. Dotyczą one kwestii szkolenia i wiedzy biegłych rewidentów, dostępności danych, ich istotności, integralności oraz oczekiwania organów regulacyjnych i użytkowników sprawozdań finansowych. Duże obawy związane są z kwestią bezpieczeństwa danych czy możliwości ich niszczenia (np. kontroler może utracić dane podczas ich filtrowania lub cyberataku).

Kolejnym wyzwaniem jest potencjalna zmiana struktury rynku pracy w audycie, bowiem skoro wszystko, w tym rejestrowanie, kontrolowanie i sprawdzanie danych będzie automatyczne, to do prowadzenia działalności audytowej i kontrolnej niezbędne będą mniejsze zasoby kadrowe. W obszarze zasobów ludzkich kluczowa wydaje się także konieczność postawienia na wyspecjalizowane umiejętności audytorów i kontrolerów. Branża audytorska wydaje się pozostawać w tyle, jeśli chodzi o zastosowanie analityki danych oraz rozwój kompetencji i umiejętności pracowników w tej dziedzinie oraz podążanie za najnowszymi osiągnięciami technologicznymi³³.

³⁰ M. Alles, G.L. Gray: *Incorporating big data in audits: Identifying inhibitors and a research agenda to address those inhibitors*, "International Journal of Accounting Information Systems" Volume 22/2016.

³¹ Y.A. Hezam, L. Anthonyssamy, S.D.K. Suppiah: *Big Data Analytics and Auditing: A Review and Synthesis of Literature*, "Emerging Science Journal" nr 7/2023.

³² M. Boersma: *(Data) science in financial audits*, "Compact Transparency of Information" nr 4/2018.

³³ A. Oussous, F.Z. Benjeloun, A. Ait Lahcen, S. Belfkih: *Big Data technologies: A survey*, "Journal of King Saud University – Computer and Information Sciences" nr 4/2018.

Biorąc pod uwagę wcześniejsze rozważania wskazać można, że technologie big data mogą zostać wykorzystane w działalności NOK, zarówno w kontroli finansowej i budżetowej, jak i w wypadku kontroli wykonania zadań lub kontroli zgodności. Zasadniczym ograniczeniem, z wyjątkiem kwestii zasobów ludzkich, jest *de facto* możliwość pozyskania informacji w formie elektronicznej od instytucji administracji publicznej. Sięganie po big data nie będzie zatem możliwe w takich obszarach, w których nie ma danych informatycznych (baz danych), obrazujących działania administracji już wytworzonych w toku normalnego funkcjonowania, a także możliwości uzyskania dostępu do nich.

Zakres informacji niezbędny najwyższym organom kontroli do rzetelnego przeprowadzenia badań zależy od rodzaju kontroli. W wypadku kontroli zgodności badanie polega na porównaniu stanu faktycznego w jednostce kontrolowanej z wymogami opisanymi w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, zasadach, procedurach i politykach kontrolowanego podmiotu, zasadach dobrej praktyki lub wymaganiach dotyczących samego systemu IT służącego do obsługi danych (mechanizmy kontrolne systemu). Dotyczy ono takich cech jak: kompletność, poprawność formalna, terminowość, klasyfikacja, powiązanie, jednoznaczność, ciągłość, niesprzeczność, ślad kontrolny.

Kontrola wykonania zadań co do zasady nastawiona jest na pomiar wkładu, produktów, rezultatów i oddziaływań oraz na ocenę oszczędności, wydajności i skuteczności działań. Oznacza to wykorzystanie takich analiz ekonometrycznych i statystycznych, jak: analizy wskaźnikowe; analiza koszt–korzyść, analiza opłacalności koszt–efekt); analiza korelacji; analiza regresji; analiza szeregów czasowych; analiza porównawcza (ang. *benchmarking*); analiza obwiedni danych (ang. *Data Envelopment Analysis*)³⁴. Możliwe jest także badanie, czy systemy informacyjne generują stosowne, wiarygodne i aktualne informacje pozwalające na monitorowanie stopnia realizacji zadań.

Podsumowanie

Uczenie maszynowe, big data czy ostatnio sztuczna inteligencja stają się czynnikami wymuszającymi zmiany w działalności wszystkich instytucji wykorzystujących informacje i dane. Sięganie po te narzędzia w sektorze publicznym, zwłaszcza przez najwyższe organy kontroli wymaga jednak odpowiedniego zaplanowania i wdrożenia metodyki. Największym wyzwaniem wydaje się tu jednak kwestia zapewniania odpowiednio przeszkolonej kadry.

Możliwe jest zastosowanie dwóch modeli wykorzystania narzędzi big data w kontroli NOK: stworzenie wyspecjalizowanego zespołu wspierającego kontrolerów w analityce danych bądź uznanie,

³⁴ W. Karliński: *Metody i narzędzia wspomagania informatycznego kontroli stosowane w NIK [w:] Zastosowanie narzędzi wspomagania informatycznego kontroli (CAATs) w działalności kontrolnej i audytorskiej instytucji sektora publicznego w Polsce. Materiały z Konferencji, „Przegląd Metodyczny – numer specjalny”, Najwyższa Izba Kontroli, kwiecień 2016.*

że takie kompetencje powinien mieć kontroler. Niezbędne jest także zbudowanie dużego zasobu wiedzy (informacji i danych) na potrzeby analiz służących kontrolom. Źródłem dla tego zasobu mogą być zarówno informacje pozyskane od podmiotów kontrolowanych, jak i powstałe w wyniku łączenia danych z różnych baz, co pozwala uzyskać wiedzę większą niż wynikającą z sumy informacji podlegających łączeniu.

Stosowane w sektorze publicznym narzędzia big data pozwalają także skutecznie zapobiegać wystąpieniu ryzyka (nieprawidłowości – w wypadku domeny najwyższych organów kontroli), co jest możliwe dzięki stosowaniu modeli predykcyjnych, pozwalających wskazać na wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia nieprawidłowości zanim ona jeszcze nastąpi.

Narzędzia big data znajdują zastosowanie w obszarze finansów (publicznych) czy zamówień publicznych. Ich potencjał może zostać wykorzystany także w kontroli wykonania zadań, bowiem właśnie tu możliwe jest wyjście poza analizę transakcji i obiegu dokumentów oraz wdrożenie analityki danych pozwalającej na ocenę działalności homogenicznych podmiotów.

dr MARCIN BĘDZIESZAK,
główny specjalista k.p.,
Wydział Analiz Strategicznych
Departament Strategii NIK,
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
Instytut Ekonomii Politycznej,
Prawa i Polityki Gospodarczej
ORCID: 0000-0003-3167-6356

Słowa kluczowe: analityka danych, big data, duże zbiory danych, cyfrowa transformacja w NOK

Bibliografia:

1. Agrawal A., Gans J., Goldfarb A.: *Prediction machines: the simple economics of artificial intelligence*, Harvard Business Press Boston, MA 2018.
2. Alles M., Gray G.L., *Incorporating big data in audits: Identifying inhibitors and a research agenda to address those inhibitors*, International Journal of Accounting Information Systems, Volume 22/2016.
3. Bartoszewicz M.: *Chiński system zaufania społecznego*, „Przegląd Geopolityczny” nr 32/ 2020.
4. *Big data: The next frontier for innovation, competition, and productivity*, McKinsey Global Institute, 2011.
5. Boersma M.: *(Data) science in financial audits*, Compact Transparency of Information 2018/4.
6. Bozhinovska Lazarevska Z., Tocev T., Dionisijev I.: *How to Improve Performance in Public Sector Auditing Through the Power of Big Data and Data Analytics? – The Case of The Republic of North Macedonia*, “Journal of Accounting, Finance and Auditing” Issue 3/2022.
7. Cox M., Ellsworth D.: *Managing Big Data for Scientific Visualization*, Los Angeles 1997.

8. *European Data Market Study 2021 2023, D2.4 Second report on facts and figures*, IDC-Lison Research Council, European Commission, luty 2023.
9. Hezam Y.A., Anthonysamy L., Suppiah S.D.K., *Big Data Analytics and Auditing: A Review and Synthesis of Literature*, "Emerging Science Journal", nr 7/2023.
10. Karliński W.: *Metody i narzędzia wspomagania informatycznego kontroli stosowane w NIK [w:] Zastosowanie narzędzi wspomagania informatycznego kontroli (CAATs) w działalności kontrolnej i audytorskiej instytucji sektora publicznego w Polsce. Materiały z Konferencji, „Przegląd Metodyczny – numer specjalny”, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2016.*
11. Kelly R.: *How data analytics can help with audits.*
12. Kogosowski M.: *Israel State Comptroller to Audit Country's Readiness for AI Era.*
13. Kosior K.: *Big data w sektorze publicznym – szanse, ograniczenia, perspektywy*, „Kultura i Polityka” nr 20/2016.
14. Maciejewski M.: *Skuteczność i efektywność kontroli administracji - zbiory danych (big data) i możliwość ich wykorzystania*, „Kontrola Państwowa” nr 5/2015.
15. Munne R.: *Big Data in the Public Sector [w:] New Horizons for a Data-nDriven Economy A Roadmap for Usage and Exploitation of Big Data in Europe*, J.M. Cavanillas, E. Curry, W. Wahlster (red.), Springer 2016.
16. Otia J. E., Bracci E.: *Digital transformation and the public sector auditing: The SAI's perspective*, "Financial Accountability & Management" nr 2/2022.
17. Oussous A., Benjelloun F.Z., Ait Lahcen A., Belfkih S.: *Big Data technologies: A survey*, "Journal of King Saud University – Computer and Information Sciences" nr 4/2018.
18. Pańkowska M., Żytniewski M.: *Modele architektury biznesowej administracji publicznej w warunkach przetwarzania danych masowych*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” nr 56/2019.
19. Sharma H.: *Look for ways to adopt AI into audit techniques for effectiveness: CAG.*
20. *The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector*, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing 2019.
21. Tomar L., Guicheney W., Kyarisiima H., Zimani T., Roseth B., S. Acevedo: *Big Data in the Public Sector. Selected Applications and Lessons Learned*, Institutions for Development Sector – Institutional Capacity of the State Division, Discussion Paper N°Idb-Dp-483, Inter-American Development Bank, October 2016.
22. *Use of big data and AI in fighting corruption and misuse of public funds. Good practice, ways forward and how to integrate new technology into contemporary control framework, organized by the Policy Department on Budgetary Affairs for the Committee on Budgetary Control*, European Parliament 2021.
23. Veenstra van A.F., Grommé F., Djafari S.: *The use of public sector data analytics in the Netherlands*, "Transforming Government: People, Process and Policy" nr 4/2021.
24. W.R. Titera: *Updating Audit Standard--Enabling Audit Data Analysis*, "Journal of Information Systems" nr 1/2013.
25. Wiczorkowski J.: *Wykorzystanie koncepcji big data w administracji publicznej*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” nr 33/2014.

26. Woolley S.C., Howard P.N.: *Automation, Algorithms, and Politics* | *Political Communication, Computational Propaganda, and Autonomous Agents — Introduction*, "International Journal of Communication" nr 0 (October 12, 2016).

ABSTRACT

Big Data and Digital Transformation of SAIs – Institutional Framework, Benefits and Challenges

Over the last years, we have been witnessing a fast development of data processing, starting from machine learning, through big data, to artificial intelligence (AI), which results in new opportunities for using them in many areas (e.g. security, finance, trade, marketing). The European Commission estimates that the share of data based economy in the EU gross domestic product reached 3.9 percent in 2022. The area where big data has been gradually used is the activity of Supreme Audit Institutions (SAIs). There are, however, many challenges here, and the need to introduce methodological and organisational changes. Yet this may lead to more effective auditing of the public administration and other entities, and to better spending of resources. The aim of the article is to discuss opportunities of using big data tools in the activities of Supreme Audit Institutions. The first part of the article presents the significance of this technology in the public sector, the second part discusses the conditions related to using big data, and the last part contains considerations related to digital transformation of SAIs, as well as factors that have an impact on the use of big data in SAIs.

Marcin Będzieszak, PhD, senior public audit expert, Strategic Analyses Unit, Department of Strategy, NIK; Warsaw School of Economics, Institute of Political Economy, Law and Economic Policy, ORCID: 0000-0003-3167-6356

Key words: data analytics, big data, digital transformation in SAIs



Problemy w ochronie zdrowia

Kształcenie kadry medycznej

PIOTR WASILEWSKI, AGNIESZKA KALITA, MAŁGORZATA SZCZĘSNA

Niedobór lekarzy i innych specjalistów z dziedziny medycyny jest problemem, z którym boryka się wiele krajów na świecie. Starzejące się społeczeństwo i większa zapadalność na choroby przewlekłe oznaczają wzrost zapotrzebowania na usługi lecznicze. Dodatkowo w Polsce mamy niekorzystną strukturę wiekową personelu medycznego, oznaczającą brak zastępowalności pokoleń w najliczniejszych grupach zawodów medycznych, szczególnie wśród pielęgniarek. W ostatnich latach wzrosła wprawdzie liczba uczelni prowadzących kształcenie przeddyplomowe oraz miejsc odbywania specjalizacji, jednak z powodu długiego cyklu przygotowania zawodowego zmiany te mogą poprawić sytuację dopiero w przyszłości. Oprócz zwiększenia liczby specjalistów system kształcenia kadr medycznych powinien także sprzyjać podnoszeniu jakości edukacji. Kontrola NIK wykazała, że działania podejmowane przez Ministra Zdrowia w ostatnich latach miały charakter doraźny i nie zapewniały efektywnego planowania i rozwoju kadr. Artykuł przedstawia szczegółowe ustalenia Izby.

Wprowadzenie

„Decydencie, pomyśl o pacjencie” oraz „Chcemy jakości w ochronie zdrowia” – pod takimi hasłami kilkuset młodych lekarzy z Porozumienia Rezydentów protestowało 30 września 2023 r. pod Ministerstwem Zdrowia przeciwko dokonującemu się, ich zdaniem, spadkowi poziomu edukacji przyszłych medyków. Uczestnicy wskazywali, że kształconych jest coraz

więcej lekarzy nie tylko na uniwersytetach medycznych, ale także na kierunkach uruchamianych przez inne uczelnie, często bez doświadczenia w prowadzeniu studiów medycznych¹. Podkreślano, że bez zapewnienia odpowiednich warunków nie może być dobrze wykształconych medyków.

Czy obawy młodych lekarzy są rzeczywiście uzasadnione? Czy istnieje zagrożenie dla jakości kształcenia wynikające

¹ W Polsce kierunek lekarski jest prowadzony przez dziewięć uniwersytetów medycznych, Collegium Medicum Uniwersytetu Jagiellońskiego, Collegium Medicum Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Collegium Medicum Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Collegium Medicum Uniwersytetu Zielonogórskiego oraz wydziały innych uczelni (w tym niepublicznych), których liczba systematycznie rośnie w kolejnych latach akademickich.

ze zwiększonej rekrutacji na kierunek lekarski i wzrostu liczby uczelni oferujących takie studia? Czy studenci kierunków medycznych są zawsze kształceni zgodnie z obowiązującymi standardami, a w podmiotach leczniczych – już po zakończeniu nauki i uzyskaniu prawa wykonywania zawodu – zapewnia się im optymalne warunki do rozwoju zawodowego? Czy osoby kierujące tymi podmiotami właściwie zarządzają zasobami kadrowymi i zapewniają ciągłość funkcjonowania placówek w razie braków kadrowych? Takie pytania zadawali sobie kontrolerzy NIK, przygotowując program kontroli „Zasoby kadry medycznej w ochronie zdrowia”². Ze względu na wagę problemu, ale także duże różnice regionalne w możliwościach kształcenia zdecydowano się objąć badaniami kontrolnymi wszystkie województwa, planując kontrole zarówno na uczelniach, jak i w podmiotach leczniczych.

Od osób zatrudnionych w placówkach ochrony zdrowia wymaga się wysokiego stopnia specjalizacji, jednocześnie wykonywane tam czynności są niezależne od siebie i wymagają koordynacji między różnymi grupami specjalistów³. Odpowiednie przygotowanie kadry medycznej jest więc długotrwałym i złożonym procesem, oznaczającym również konieczność

zabezpieczenia dużych nakładów ze środków publicznych. Z tego względu kontrolą objęto również Ministra Zdrowia, który odpowiadając za sektor ochrony zdrowia i sprawując nadzór nad jego zasobami kadrowymi powinien rzetelnie określać zapotrzebowanie na specjalistów i dostosować do niego model kształcenia.

Najważniejsze ustalenia kontroli

Przeprowadzone w dużej liczbie jednostek badania kontrolne⁴ pozwoliły na dokonanie wielu ustaleń i sformułowanie wniosków systemowych. W artykule zaprezentowano je w czterech obszarach: planowanie kadr medycznych, kształcenie na kierunkach medycznych, rozwój kadry podmiotów leczniczych oraz wnioski pokontrolne.

Planowanie kadry medycznej

Planowanie kadry medycznej w skali kraju powinno mieć wymiar strategiczny, ukierunkowany na dostosowanie jej zasobów do obecnych i przyszłych potrzeb, aby przeciwdziałać niedoborowi lub nadmiarowi personelu⁵. Błędy w planowaniu skutkują poważnymi konsekwencjami przez wiele kolejnych lat. Jednocześnie należy mieć na uwadze, że deficyt kadr medycznych to problem uniwersalny, występujący w wielu krajach świata⁶.

² Artykuł opracowany na podstawie Informacji o wynikach kontroli NIK: *Zasoby kadry medycznej w systemie ochrony zdrowia*, nr ewid. 161/2022/P/22/047/KZD. Przeprowadzono ją w okresie od 1.6.2022 do 29.11.2022.

³ S.M. Shortell, A.D. Kaluzny: *Podstawy zarządzania opieką zdrowotną*, Vesalius, Kraków 2001, s. 26.

⁴ Kontrolą objęto 60 jednostek, w tym: Ministerstwo Zdrowia, 28 uczelni oraz 31 podmiotów leczniczych.

⁵ A. Domagała: *Planowanie kadr medycznych – potrzeba czy konieczność?*, „Zdrowie Publiczne i Zarządzanie”, nr 11/2013, s. 148-158.

⁶ W Komisji Europejskiej w 2008 r. przygotowano raport pt. *Green Paper on the European Workforce for Health*, https://health.ec.europa.eu/publications/green-paper-european-workforce-health_en – prognozujący skalę przyszłego deficytu kadr, a w latach 2012–2014 realizowano specjalny projekt badaw-



Starzejąca się populacja oraz rosnąca zapadalność na choroby przewlekłe zwiększają popyt na świadczenia zdrowotne, a tym samym na personel medyczny. Sytuację w Polsce dodatkowo pogarszają konsekwencje kształcenia w zawodach medycznych niewystarczającej liczby osób w poprzednich latach, a także emigracja części profesjonalistów (szczególnie po akcesji Polski do Unii Europejskiej). Podaż na tym rynku jest bowiem wypadkową napływu nowych kadr, uwarunkowaną liczbą osób kończących kierunki medyczne i obcokrajowców podejmujących pracę w naszym kraju oraz naturalnych ubytków związanych z odchodzeniem roczników starszych czy podejmowaniem pracy za granicą.

W Ministerstwie Zdrowia nie prowadzono analiz dotyczących oszacowania skali emigracji personelu medycznego, dane pozyskiwane są z rejestrów oraz stron internetowych Komisji Europejskiej zawierających informacje o liczbie osób, które wystąpiły o uznanie kwalifikacji zawodowych w poszczególnych krajach. Informacje dotyczące liczby takich zaświadczeń gromadzone są w Centralnym Rejestrze Pielęgniarek i Położnych oraz Centralnym Rejestrze Lekarzy i Lekarzy Dentystów RP (dalej Centralny Rejestr). Jednakże liczba wydanych zaświadczeń przez samorządy

zawodowe nie jest jednoznaczna z liczbą osób, które faktycznie wyjechały za granicę i podjęły pracę w zawodzie medycznym, ponieważ wspomniane rejestry obejmują wyłącznie zainteresowanych podjęciem pracy na terytorium Unii Europejskiej. Z danych Centralnego Rejestru wynika, że w latach 2018–2022 (do końca września) wydano 4884 zaświadczenia⁷.

Jak wykazała kontrola, Minister Zdrowia nie przygotował długookresowej strategii rozwoju kadr medycznych opartej na analizie trendów demograficznych i danych epidemiologicznych⁸. Mogłaby ona być podstawą do podejmowania decyzji o liczbie kształconych lekarzy czy tworzeniu nowych zawodów/specjalizacji medycznych. Podejmowano natomiast doraźne, nie zawsze skuteczne działania, mające na celu zwiększenie możliwości kształcenia przeddyplomowego oraz specjalizacyjnego. Wyodrębniono dziedziny specjalizacji najważniejsze z punktu widzenia epidemiologicznego (dziedziny priorytetowe); wprowadzono regulacje, dzięki którym lekarze odbywający szkolenie specjalizacyjne w ramach rezydentury mogą otrzymać wyższe wynagrodzenie zasadnicze; od 2016 r. znacznie zwiększono limity przyjęć na kierunek lekarski; pod koniec 2021 r. wprowadzono także regulacje, które przewidują wsparcie

czy (NEUJOBS) poświęcony określaniu potrzeb w zakresie kształcenia i zatrudniania lekarzy, pielęgniarek i innych zawodów medycznych. Deficyt kadr medycznych w państwach UE szacowano na poziomie 1 mln zatrudnionych (UE-27), a prognozowana skala deficytu była najwyższa w nowych krajach członkowskich UE.

⁷ Liczba zaświadczeń wydanych tylko lekarzom (z wyłączeniem lekarzy specjalistów) od momentu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej (UE), tj. od 1 maja 2004 r. do 2019 r., wyniosła ok. 16 tys.

⁸ Na brak takiej strategii NIK wskazywała już w 2015 r. po kontroli kształcenia i przygotowania zawodowe kadr medycznych, por. Informacja o wynikach kontroli NIK: *Kształcenie i przygotowanie zawodowe kadr medycznych*, Warszawa, marzec 2016.

– ze środków budżetu państwa – osób odbywających odpłatne studia w języku polskim na kierunku lekarskim, z obowiązkiem ich późniejszego odpracowania w publicznej ochronie zdrowia oraz wprowadzono zmiany w procesie naboru na szkolenie specjalizacyjne, których celem miało być zwiększenie wykorzystania liczby miejsc szkoleniowych.

Nie kwestionując celowości wspomnianych rozwiązań, NIK wskazała, że powinny one wynikać z długookresowej strategii dotyczącej rozwoju kadr medycznych. Taki dokument powstał jedynie w odniesieniu do pielęgniarek i położnych w postaci Polityki wieloletniej państwa na rzecz pielęgniarstwa i położnictwa⁹. W ocenie NIK, uwzględnienie innych grup zawodowych, w tym lekarzy, w dokumencie strategicznym dotyczącym kadr medycznych pozwoliłoby na diagnozę i zidentyfikowanie najważniejszych problemów dotyczących tego obszaru oraz wskazanie pożądanych kierunków zmian systemowych. Wprowadzenie mechanizmów monitorowania i okresowej oceny wdrażania strategii poprawiłoby efektywność podejmowanych zadań.

Analizowane przez NIK zadania, zaplanowane w Polityce wieloletniej, nie były realizowane zgodnie z przyjętym harmonogramem. Jednym z nich miało być wprowadzenie systemu akredytacji dla wszystkich rodzajów kształcenia podyplomowego pielęgniarek i położnych w latach 2018–2022. Przyznanie szerokiemu

kręgowi podmiotów uprawnień do kształcenia podyplomowego (uczelnie wyższe, instytuty, podmioty lecznicze, samorząd zawodowy, podmioty gospodarcze, organizacje pozarządowe) spowodowało dynamiczny, lecz trudny do kontrolowania rozwój oferty szkoleniowej, często niskiej jakości. Przyjęty model kształcenia podyplomowego pielęgniarek i położnych umożliwił dużej grupie przedstawicieli tych zawodów ukończenie nauki, w tym uzyskanie tytułu specjalisty w danej dziedzinie, bez korelacji z potrzebami systemu oraz często bez możliwości pełnego wykorzystania tych kwalifikacji na zajmowanym stanowisku. Wdrożenie akredytacji w obszarze kształcenia podyplomowego tej grupy zawodowej mogłoby więc znacząco wpłynąć na poprawę jakości kształcenia. W Ministerstwie przygotowano projekt przepisów wprowadzających akredytację, jednak w czasie trwania kontroli NIK nie zakończono nawet analizy uwag zgłoszonych do projektu. Jak zauważyła Izba, ma ona dotyczyć jedynie organizatorów kształcenia realizujących szkolenie specjalizacyjne, a więc jedną z form kształcenia podyplomowego, podczas gdy w Polityce wieloletniej zaplanowano wypracowanie akredytacji dla wszystkich rodzajów kształcenia podyplomowego pielęgniarek i położnych¹⁰.

Planowanie rozwoju kadr medycznych utrudniał brak odpowiedniego modelu analitycznego, umożliwiającego

⁹ Dalej również Polityka wieloletnia – przyjęta uchwałą Rady Ministrów nr 124/2019 z 15.10.2019.

¹⁰ Szkolenie podyplomowe pielęgniarek i położnych może być realizowane w formie szkolenia specjalizacyjnego, kursów kwalifikacyjnych, specjalistycznych bądź doksztalcających.



szacowanie zapotrzebowania na kadrę medyczną. W konsekwencji Minister nie określił pożądanej liczebności kadry w poszczególnych zawodach medycznych w odniesieniu do liczby mieszkańców. Utrudniało to ocenę, czy liczba specjalistów jest odpowiednia do potrzeb i liczby świadczeniobiorców. Jak wskazują eksperci, w modelach zapotrzebowania i prognozowania dotyczących personelu medycznego uwzględnia się przede wszystkim zmienne popytowe, których ilościowym wskaźnikiem jest korzystanie z usług. Szczególnie wnikliwie jest analizowany wzrost korzystania z usług zdrowotnych spowodowany zmianami demograficznymi, a przede wszystkim starzeniem się populacji¹¹.

Minister Zdrowia, już po otrzymaniu wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli, podpisał 23 grudnia 2022 r. zarządzenie w sprawie powołania Zespołu ds. modelowania i prognozowania zapotrzebowania na kadrę medyczną, które umożliwiałoby podejmowanie działań pozwalających na wykorzystanie i rozwój jej potencjału. Do jego zadań należy przedstawianie rekomendacji dotyczących metod szacowania potrzeb

w poszczególnych zawodach medycznych w tym dotyczących lekarzy, lekarzy dentyistów, pielęgniarek, położnych i ratowników medycznych.

Skuteczność działań Ministra Zdrowia obniżał także brak pełnych danych dotyczących osób wykonujących zawody medyczne. W wypadku zawodów, dla których są prowadzone rejestry osób posiadających prawo ich wykonywania (np. pielęgniarek i położnych¹²) osoby nim objęte nie zawsze wywiązywały się z obowiązku aktualizacji danych. W odniesieniu do zawodów, dla których nie stworzono rejestrów braki informacyjne były jeszcze większe. Dotyczyły np. bieżącej informacji o liczbie ratowników medycznych, którzy mogą pracować także poza systemem ochrony zdrowia w ramach różnego rodzaju służb oraz o sposobach wykonywania zawodu ratownika.

Nieskuteczne były także działania Ministra Zdrowia podejmowane w celu zwiększenia zainteresowania mniej popularnymi specjalizacjami lekarskimi¹³, istotnymi z punktu widzenia zaspokojenia potrzeb zdrowotnych społeczeństwa. Natomiast znaczne ograniczenie liczby przyznanych przez Ministra rezydentur w dziedzinach

¹¹ S. Golinowska, E. Kocot, A. Sowa: *Zasoby kadr dla sektora zdrowotnego. Dotychczasowe tendencje i prognozy*. „Zdrowie Publiczne i Zarządzanie” nr 11/2013, s. 125-147.

¹² W wypadku pielęgniarek i położnych podstawowym źródłem danych jest Centralny Rejestr Pielęgniarek i Położnych (dalej CRPiP), prowadzony przez Naczelną Radę Pielęgniarek i Położnych. Gromadzone są w nim informacje o pielęgniarkach oraz położnych posiadających prawo wykonywania zawodu. Minister Zdrowia dofinansowuje koszty związane z prowadzeniem CRPiP. Pielęgniarki i położne wpisane do rejestru są obowiązane do niezwłocznego zawiadomienia właściwej okręgowej rady pielęgniarek i położnych o wszelkich zmianach danych, nie później niż 14 dni od ich powstania.

¹³ Takich jak np. medycyna ratunkowa, choroby zakaźne, geriatria, medycyna paliatywna czy patomorfologia. Istniejące zachęty finansowe były niewystarczające, natomiast niechęć do podejmowania przez lekarzy szkolenia specjalizacyjnego w ramach tych specjalizacji wynikała z różnych przyczyn: brak bezpośredniego kontaktu z pacjentem i możliwości leczenia (patomorfologia), konieczność posiadania indywiduowanych predyspozycji, a także ograniczone możliwości prowadzenia samodzielnej praktyki lekarskiej.

priorytetowych, w stosunku do propozycji wojewodów¹⁴, stwarzało ryzyko niezakwalifikowania się wszystkich lekarzy zainteresowanych tymi specjalizacjami. Zdaniem NIK może to utrudnić osiągnięcie odpowiedniej liczebności kadry medycznej, tym bardziej, że Minister Zdrowia w związku ze zmianą przepisów nie ma już możliwości przyznawania dodatkowych miejsc osobom niezakwalifikowanym. W pierwszym naborze centralnym, przeprowadzonym jesienią 2022 r., na specjalizacje w trybie rezydentkim zakwalifikowało się mniej lekarzy niż w latach poprzednich, wzrosła natomiast liczba przyjętych na specjalizacje prowadzone w trybie pozarezydentkim¹⁵. Dodatkowo NIK wskazała, że zmniejszyła się finansowa motywacja do wyboru specjalizacji priorytetowych, bowiem przy wzroście wynagrodzenia o 51% w okresie objętym kontrolą rezydenci wybierający je w 2022 r. zarabiali o 303 zł więcej, tj. 4%, niż ci kształcący się na pozostałych specjalizacjach. W 2019 r. różnica ta wynosiła 750 zł, tj. 16%.

W okresie objętym kontrolą Minister Zdrowia nie przeprowadził kompleksowych analiz odbywania stażu podyplomowego na podstawie zbiorczych wyników ankiet i ocen stażu przekazywanych mu przez okręgowe rady lekarskie, co w ocenie

NIK było uzasadnione koniecznością zapewnienia odpowiedniego przygotowania zawodowego lekarzy.

Kształcenie na kierunkach medycznych

Ustalany przez Ministra Zdrowia limit przyjęć na jednolite studia magisterskie na kierunku lekarskim, prowadzone w formie studiów stacjonarnych w języku polskim w roku akademickim 2021/2022, wzrósł o 8,5% w stosunku do roku 2019/2020¹⁶. W wypadku studiów niestacjonarnych na tym samym kierunku wzrost wyniósł 40,5%. Niekiedy uczelnie podejmowały decyzje o niewypełnianiu limitu miejsc na studiach niestacjonarnych, aby ograniczyć przyjęcie osób z gorszymi wynikami matur. W skontrolowanych placówkach liczba osób przyjętych na pierwszy rok studiów stacjonarnych na kierunku lekarskim w roku akademickim 2021/2022 była o 1,5% wyższa niż w poprzednim, natomiast na kierunku niestacjonarne o 15,3%.

Minister Zdrowia nie zrealizował wniosku NIK dotyczącego ogłaszania limitów przyjęć na kierunkach lekarskim i lekarsko-dentystycznym przed rozpoczęciem postępowania rekrutacyjnego na uczelniach¹⁷. W roku akademickim 2019/2020

¹⁴ Takich jak psychiatria, pediatria, medycyna rodzinna czy anestezjologia i intensywna terapia.

¹⁵ Specjalizacja może odbywać się w trybie rezydentury lub w trybie pozarezydentkim. Różnicę między tymi dwoma trybami stanowi źródło finansowania. Osoby, którym udało się rozpocząć specjalizację w trybie rezydentury zostają zatrudnione na umowę o pracę, a ich wynagrodzenie jest wypłacane przez państwo. W przypadku specjalizacji odbywanej w trybie pozarezydentkim pensja jest wypłacana bezpośrednio z budżetu placówki medycznej.

¹⁶ Kontrola obejmowała lata akademickie 2019/2020, 2020/2021 oraz 2021/2022.

¹⁷ Taki m.in. wniosek NIK sformułowała po kontroli kształcenia i przygotowania zawodowego kadr medycznych, por. Informację o wynikach kontroli NIK: *Kształcenie i przygotowanie zawodowe kadr medycznych*, Warszawa, marzec 2016 r.



proces ten rozpoczął się 15 stycznia 2019 r., w roku 2020/2021 – 20 stycznia 2020 r., zaś w roku 2021/2022 – 19 marca 2021 r. i trwał odpowiednio sześć, sześć i cztery miesiące. Ministerstwo Zdrowia nie analizowało przyczyn przekroczenia limitów przyjęć na kierunku lekarski i lekarsko-dentystyczny przez niektóre uczelnie w latach akademickich 2019/2020, 2020/2021, 2021/2022 i jego wpływu na jakość kształcenia na poszczególnych uczelniach. W ocenie NIK, biorąc pod uwagę ograniczone możliwości dydaktyczne uczelni, ten wpływ może być znaczący.

Spśród wszystkich analizowanych kierunków¹⁸ największym zainteresowaniem cieszyły się studia stacjonarne na kierunku lekarskim. Liczba kandydatów na jedno miejsce wyniosła tam średnio 16,7 w roku akademickim 2019/2020 i 16,8 w roku akademickim 2021/2022. Rekrutacja była złożonym procesem, nie tylko z uwagi na bardzo dużą liczbę zainteresowanych, ale również to, że kandydaci składali wnioski o przyjęcie na wielu uczelniach, nie zawsze informując o wyborze innej placówki, co utrudniało wypełnienie limitów przyjęć. Skutkiem rezygnacji pierwotnie przyjętych kandydatów była konieczność uzupełnienia listy o osoby, które uzyskały mniejszą liczbę punktów i zajmowały dalsze

pozycje na liście rankingowej. W każdym roku prowadzono rekrutację uzupełniającą, czasem do końca października, co niekorzystnie wpływało na proces dydaktyczny.

Uczelnie prowadziły rekrutację na ogół z zachowaniem przepisów ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce¹⁹ oraz własnych regulacji. Jednak w wypadku siedmiu uczelni (25% kontrolowanych) wystąpiły nieprawidłowości. Nie przestrzegano wewnętrznych regulacji, a niekiedy nie zapewniono rzetelności gromadzonej dokumentacji. Dochodziło również do wydawania sprzecznych postanowień, które mogły wprowadzać w błąd kandydatów ubiegających się o przyjęcie.

Objęte badaniem kontrolnym programy studiów prowadzonych na uczelniach na kierunkach: pielęgniarstwo, położnictwo, fizjoterapia oraz lekarskim odpowiadały na ogół wymogom określonym przepisami rozporządzenia w sprawie standardów kształcenia²⁰ oraz rozporządzenia w sprawie studiów²¹. W wypadku ośmiu uczelni (29%) stwierdzono jednak nieprawidłowości w przygotowaniu programów kształcenia, polegające na zaplanowaniu zbyt małej liczby godzin lub punktów ECTS²² dla niektórych przedmiotów bądź naruszeniu wewnętrznej procedury ich tworzenia.

¹⁸ Lekarski, lekarsko-dentystyczny, pielęgniarstwo, położnictwo.

¹⁹ Ustawa z 20.7.2018 – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2022 r. poz. 574, ze zm.).

²⁰ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 26.7.2019 w sprawie standardów kształcenia przygotowującego do wykonywania zawodu lekarza, lekarza dentysty, farmaceuty, pielęgniarki, położnej, diagnosty laboratoryjnego, fizjoterapeuty i ratownika medycznego (Dz. U. z 2021 r. poz. 755, ze zm.).

²¹ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 27.9.2018 w sprawie studiów (Dz.U. z 2021 r. poz. 661, ze zm.).

²² System punktów ECTS (European Credit Transfer System) pozwala na ujednolicenie przyznawania punktów zaliczeniowych i tym samym studiowania na europejskich uczelniach. Liczba przyznanych punktów ECTS jest adekwatna do nakładu pracy studenta.

Zagrożeniem dla prawidłowej realizacji programów kształcenia były niewystarczające zasoby kadrowe niektórych uczelni. Problem ten dotyczył przede wszystkim nowo utworzonych kierunków w placówkach, które nie miały doświadczenia w kształceniu kadr medycznych. W sześciu (21%) nie przestrzegano art. 73 ust. 2 w związku z art. 120 ust. 2 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce, w wypadku niektórych kierunków studiów nie zapewniając wskazanego w tym przepisie udziału godzin zajęć prowadzonych przez nauczycieli akademickich zatrudnionych na danej uczelni jako podstawowym miejscu pracy. Problem ten pojawił się na nowo utworzonych kierunkach w szkołach, które nie miały doświadczenia w prowadzeniu kształcenia kadr medycznych. Uczelnie te nie były w stanie zatrudnić specjalistów dla danego kierunku w sytuacji, kiedy nie zrealizowały jeszcze pełnego cyklu kształcenia i nie były w stanie zapewnić poszczególnym pracownikom odpowiedniej liczby godzin w ramach etatów. Nauczyciele akademicy podlegali ocenie okresowej, której dokonowano z uwzględnieniem zasad określonych w statutach i zarządzeniach rektorów, wykorzystując w nich m.in. oceny studentów. Na sześciu uczelniach (21%) w procesie tym nie udało się uniknąć nieprawidłowości polegających na niedotrzymywaniu

przyjętych terminów dokonywania oceny oraz naruszeniu zasad jej przeprowadzania.

Zapewnieniu jakości i efektywności kształcenia nie sprzyjały także stwierdzone w siedmiu szkołach wyższych (25%) przypadki nadmiernej liczby godzin w ciągu dnia, niekiedy przekraczającej normy ustalone w wewnętrznych przepisach oraz nierównomierne ich rozłożenie, powodując nadmierne obciążenie studentów. Poprawie jakości procesu dydaktycznego miały służyć systematyczne działania polegające na rozbudowie bazy dydaktycznej. Realizowane projekty były na ogół współfinansowane ze środków Unii Europejskiej, m.in. w ramach programu operacyjnego „Wiedza, edukacja, rozwój 2014–2020”. Rozwój bazy dydaktycznej nie zawsze jednak nadążał za rosnącą liczbą studentów.

W wypadku negatywnej oceny jakości kształcenia sformułowanej przez Polską Komisję Akredytacyjną (PKA)²³ minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki²⁴ mógł, ale nie musiał cofnąć pozwolenia na utworzenie studiów na określonym kierunku²⁵. Mógł również zawiesić uprawnienie do kształcenia na danym kierunku studiów i poziomie kształcenia. W okresie zawieszenia uprawnień jednostka nie dokonuje rekrutacji oraz powinna wyeliminować stwierdzone błędy. Do takiej sytuacji doszło w placówce nadzorowanej przez

²³ Polska Komisja Akredytacyjna to niezależna instytucja działająca na rzecz doskonalenia jakości kształcenia. Członkowie PKA są powoływani przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki. Do zadań PKA należy m.in.: wyrażanie opinii w sprawie spełnienia warunków dotyczących prowadzenia studiów na określonym kierunku, poziomie i profilu oraz związku studiów ze strategią uczelni; przeprowadzanie oceny programowej, kompleksowej; a także prowadzenie działalności analitycznej, szkoleniowej oraz upowszechnianie dobrych praktyk w zakresie jakości kształcenia.

²⁴ Lub Minister Zdrowia w przypadku uczelni nadzorowanych przez tego ministra.

²⁵ Na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.



ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki – Uniwersytecie Technologiczno-Humanistycznym im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu (objętej kontrolą NIK) na kierunku lekarskim, po negatywnej ocenie PKA w 2019 r. (w 2021 r. kierunek oceniono już pozytywnie, jednak z okresem obowiązywania oceny skróconym do 2 lat). W przypadku innej uczelni, również nadzorowanej przez ministra i nieobjętej kontrolą NIK, pomimo negatywnej oceny kierunku lekarskiego sformułowanej przez PKA w 2021 r. nie cofnięto pozwolenia, ani nie zawieszono uprawnień – nadal prowadziła ona rekrutację na kierunek lekarski. W ocenie Izby taka sytuacja może stanowić zagrożenie dla jakości kształcenia na tym kierunku. Ministerstwo Edukacji i Nauki wyjaśniało, że na bieżąco monitorowało funkcjonowanie uczelni, reagując na stwierdzone nieprawidłowości, natomiast sposób reakcji wynikał z odmiennego stanu faktycznego poszczególnych spraw. Wydaje się, że problem wskazany przez NIK może narastać w kolejnych latach akademickich. Jak pisał ostatnio dziennik „Rzeczpospolita”, aż jedenaście uczelni kształci lub będzie kształcić lekarzy mimo negatywnej oceny Polskiej Komisji Akredytacyjnej²⁶.

Rozwój kadry podmiotów leczniczych

Rozwój zasobów kadrowych ochrony zdrowia wymaga odpowiednich działań podejmowanych przez kierownictwo podmiotów leczniczych. Powinny one dotyczyć zarówno lekarzy, jak i tzw. średniego personelu medycznego, do którego zalicza się m.in. pielęgniarki, położne, fizjoterapeuty czy techników medycznych. Określenie „średni personel medyczny” straciło już jednak swoje pierwotne znaczenie, gdyż obecnie znaczna część osób wykonujących te zawody posiada wykształcenie wyższe, co najmniej na poziomie licencjatu. Z tego powodu oraz z uwagi na niewystarczającą liczbę lekarzy i wysokie koszty ich pracy wiele krajów, w tym Polska, stara się poszerzyć zakres pracy wykonywanej przez średni personel medyczny, przesuwając część obowiązków i zadań²⁷.

Ograniczone zasoby kadrowe oraz sytuacja na rynku pracy spowodowały, że kontrolowane szpitale miały trudności z zapewnieniem odpowiedniej liczby personelu medycznego, a efektywne zarządzanie zasobami kadrowymi było znacząco utrudnione²⁸. W 26 spośród 31 skontrolowanych podmiotów leczniczych w okresie objętym kontrolą wystąpiły niedobory

²⁶ K. Wójcik: *Kuleje jakość kształcenia medyków*, „Rzeczpospolita”, 7.11.2023.

²⁷ R. Lewandowski, A. Kożuch, J. Sasak: *Kontrola zarządca w placówkach ochrony zdrowia*, Warszawa 2018, s. 69.

²⁸ W wypadku lekarzy dziedzinami medycyny najbardziej dotkniętymi niedoborem personelu, według analiz przeprowadzonych przez Departament Analiz i Strategii Ministerstwa Zdrowia, na podstawie danych pochodzących z Centralnego Rejestru Lekarzy, NFZ oraz rekomendacji konsultantów krajowych, były: choroby wewnętrzne – wskaźnik rekomendowany to 108,6 lekarzy na 100 tys. mieszkańców, zaś faktyczny wynosił 72,0 (różnica 36,6, tj. 33,7% wskaźnika rekomendowanego); medycyna rodzinna – wskaźnik rekomendowany to 44,3 lekarzy na 100 tys. mieszkańców, zaś faktyczny wynosił 28,7 (różnica 15,6, tj. 35,2%); psychiatria – wskaźnik rekomendowany to 20,0 lekarzy na 100 tys. mieszkańców, zaś faktyczny wynosił 10,5 (różnica 9,5, tj. 49,0%); medycyna pracy – wskaźnik rekomendowany to 14,1 lekarzy na 100 tys. mieszkańców, zaś faktyczny wynosił 7,1 (różnica 7,0, tj. 49,6%); geriatrya – wskaźnik rekomendowany to 7,8 lekarzy na 100 tys. mieszkańców, zaś faktyczny wynosił 1,3 (różnica 6,5, tj. 83,3%).

personelu medycznego. Trudności w pozyskaniu odpowiedniej kadry skutkowały w 18 podmiotach leczniczych (59%) koniecznością czasowego ograniczenia, a nawet zakończenia działalności oddziałów szpitalnych lub poradni, natomiast w ośmiu placówkach koniecznością ograniczenia liczby łóżek w poszczególnych oddziałach, wynikającą z potrzeby spełnienia wymogów zapewnienia odpowiedniej liczby etatów pielęgniarских w stosunku do liczby łóżek. W tej sytuacji może dziwić, że standardy kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem w obszarze zarządzania kadrami nie były stosowane lub stosowano je w ograniczonym zakresie w 15 podmiotach leczniczych. W siedmiu podmiotach nie przeprowadzano rzetelnych analiz stanu i struktury zatrudnienia personelu medycznego. W znacznej części szpitali motywacyjne rozwiązania w systemie wynagradzania były stosowane w ograniczonym zakresie, a pozapłacowe instrumenty motywowania pracowników nie zostały wprowadzane.

W 18 podmiotach leczniczych poszczególne grupy zawodowe wywierały presję na kierownictwo szpitala, domagając się podwyżki wynagrodzeń. Działania te przybierały formę: sporów zbiorowych, negocjacji ze związkami zawodowymi, spotkań, pism, odmowy pełnienia dyżurów medycznych, wypowiadania klauzuli *opt-out*²⁹, jak

również składania wypowiedzeń umów o pracę i cywilnoprawnych. Ponieważ z uwagi na brak zgłoszeń kandydatów prowadzenie skutecznej rekrutacji było utrudnione, żądania płacowe były najczęściej spełniane w wypadkach, gdy odejście personelu stanowiłoby zagrożenie dla ciągłości udzielania świadczeń.

W 21 podmiotach leczniczych (68%) dochodziło do przypadków niezapewnienia co najmniej 11 godzin nieprzerwanego wypoczynku dobowego³⁰ personelowi medycznemu zatrudnionemu na podstawie umów o pracę i jednocześnie na podstawie umów cywilnoprawnych lub wyłącznie na podstawie umów cywilnoprawnych. Ponadto w ośmiu podmiotach leczniczych przekraczano maksymalną tygodniową normę czasu pracy wynoszącą przeciętnie 48 godzin na tydzień³¹. W ocenie NIK to, że lekarzy udzielających świadczeń na podstawie umów cywilnoprawnych nie dotyczą gwarantowane w Kodeksie pracy i w ustawie o działalności leczniczej minimalne normy odpoczynku nie oznacza, że ich możliwości psychofizyczne są większe niż lekarzy zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Przepisy o czasie pracy powinny mieć zastosowanie do wszystkich form zatrudnienia³². Nadzorem nad ich przestrzeganiem powinni być objęci nie tylko sami pracodawcy, lecz także osoby wykonujące pracę na podstawie umów

²⁹ Przez klauzulę *opt-out* rozumie się pisemne oświadczenie pracownika dyżurującego o wyrażeniu zgody na pracę w wymiarze przekraczającym przeciętnie 48 godzin tygodniowo w przyjętym okresie rozliczeniowym.

³⁰ Art. 97 ust. 1 ustawy z 15.4.2011 o działalności leczniczej (Dz.U. z 2023 poz. 991, ze zm.). Zgodnie z ust. 2 tego artykułu pracownikowi pełniącemu dyżur medyczny okres odpoczynku, o którym mowa w ust. 1, powinien być udzielony bezpośrednio po zakończeniu pełnienia dyżuru medycznego.

³¹ Art. 131 § 1 ustawy z 26.6.1974 Kodeks pracy (Dz.U. z 2023 r. poz. 1465).

³² W ocenie NIK takie jest też *ratio legis* przepisów ustawy o działalności leczniczej.



cywilnoprawnych, bowiem przekroczenie dopuszczalnego czasu pracy stwarza ryzyko dla życia i zdrowia.

W 2019 r. i 2022 r. w trzech podmiotach leczniczych wystąpiły przypadki niezapewnienia minimalnej, dwuosobowej obsady pielęgniarskiej na dyżurach nocnych, która jest uważana za dobrą praktykę, postulowaną zarówno przez środowisko pielęgniarek i położnych, jak i przez NIK we wcześniejszych kontrolach³³.

Tworzenie regulacji prawnych

Z uwagi na poświęcone im regulacje można wyróżnić dwie grupy zawodów medycznych. Pierwsza to osoby uprawnione na podstawie odrębnych przepisów do udzielania świadczeń zdrowotnych – do ich wykonywania konieczne jest nie tylko posiadanie określonych kwalifikacji, potwierdzonych odpowiednimi dokumentami, ale także uzyskanie uprawnienia do wykonywania danego zawodu, zgodnie z przepisami szczególnymi (lekarz, lekarz dentyista, pielęgniarka, położna, farmaceuta, diagnosta laboratoryjny, fizjoterapeuta, ratownik medyczny). W wypadku tej grupy przepisy określają m.in.: specyfikę wykonywania danego zawodu (zakres przedmiotowy, przedmiot zawodu), zasady związane z uzyskiwaniem kwalifikacji do jego wykonywania, zasady związane z prawem wykonywania zawodu, formy wykonywania zawodu, a także szkolenie podyplomowe (i specjalizacyjne). Drugą grupę stanowią osoby legitymujące się nabyciem fachowych

kwalifikacji do udzielania świadczeń zdrowotnych w określonym zakresie lub określonej dziedzinie medycyny; jednak w stosunku do tych zawodów nie zostały uregulowane zasady zdobywania kwalifikacji, prawo wykonywania zawodu, kształcenia podyplomowego, staży podyplomowych. Jednocześnie nie istnieją podstawy prawne pozwalające na odpowiednie stosowanie w odniesieniu do tej kategorii regulacji zawartych w ustawie o zawodzie lekarza, ustawie o zawodach pielęgniarki i położnej czy innych aktach prawnych.

Kontrola NIK przyczyniła się do zmniejszenia się liczby nieuregulowanych zawodów medycznych, a wiele z nich zyskało nowe podstawy prawne. Znalazły się one w niedawno uchwalonej ustawie o niektórych zawodach medycznych³⁴, która określiła zasady wykonywania 15 zawodów medycznych (w tym m.in. opiekuna medycznego, technika farmaceutycznego, protetyka słuchu i terapeuty zajęciowego), a także ich rozwoju zawodowego i odpowiedzialności zawodowej. Była to trzecia, tym razem udana próba uchwalenia tych przepisów. W V kadencji Sejmu RP projekt ustawy o niektórych zawodach medycznych skierowano do Sejmu 14 marca 2007 r. (druk 1553). Nie został on jednak uchwalony z uwagi na skrócenie kadencji parlamentu. W trakcie VI kadencji w Ministerstwie Zdrowia opracowano projekt ustawy o niektórych zawodach medycznych i zasadach uzyskiwania tytułu specjalisty

³³ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Zatrudnienie w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej*, s. 10.

³⁴ Ustawa z 17.8.2023 o niektórych zawodach medycznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1972).

w innych dziedzinach mających zastosowanie w ochronie zdrowia, który regulował zasady uzyskiwania kwalifikacji i wykonywania 16 zawodów. Projekt został przyjęty i rekomendowany Radzie Ministrów przez Komitet Stały Rady Ministrów w 2010 r., jednakże zgodnie z decyzją Prezesa Rady Ministrów zwrócono go Ministerstwu Zdrowia z uwagi na brak możliwości zakończenia prac ustawodawczych nad tym aktem prawnym w czasie kadencji Sejmu i Senatu.

W trakcie kontroli prowadzonej w Ministerstwie Zdrowia w III kwartale 2022 r. kontrolerzy NIK zwrócili uwagę, że prace nad nowym projektem ustawy o niektórych zawodach medycznych przebiegają opieszale. Podsekretarz stanu w Ministerstwie Zdrowia przekazał projekt podmiotom zewnętrznym do zaopiniowania 21 stycznia 2022 r., wskazując 30-dniowy termin zgłaszania uwag. W Ministerstwie, do czasu zakończenia czynności kontrolnych w listopadzie, nie rozpatrzono tych uwag oraz nie przygotowano projektów rozporządzeń o znaczeniu podstawowym dla funkcjonowania ustawy. Tymczasem, zgodnie z § 13 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej³⁵, jednocześnie z projektem ustawy przygotowuje się projekty rozporządzeń o znaczeniu podstawowym dla jej funkcjonowania. Pytania kierowane do Ministra przez kontrolerów NIK w trakcie kontroli oraz ocena dotychczasowych

prac legislacyjnych zawarta w wystąpieniu pokontrolnym zmobilizowały Ministerstwo Zdrowia do przyspieszenia prac. W efekcie projekt został skierowany do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów 2 grudnia 2022 r., wraz z projektami rozporządzeń do ustawy, a 12 stycznia 2023 r. projekt został przyjęty przez Komitet. Dalsze prace przebiegały równie sprawnie, dzięki czemu w sierpniu 2023 r. ustawę udało się uchwalić.

Przewlekłość dotyczyła także innych projektów związanych z kadrami medycznymi, w tym projektu ustawy o zawodzie ratownika medycznego oraz samorządzie ratowników medycznych. Jej celem miało być wprowadzenie do systemu prawnego przepisów kompleksowo regulujących wykonywanie zawodu ratownika medycznego, utworzenie ram prawnych dla działania samorządu ratowników medycznych oraz zasad ich odpowiedzialności zawodowej. Istotną zmianą w stosunku do poprzednio funkcjonujących rozwiązań miało być także wprowadzenie możliwości kształcenia ratowników medycznych na studiach drugiego stopnia, co pozwoliłoby im na uzyskanie tytułu zawodowego magistra. 19 września 2019 r. skierowano go do uzgodnień i konsultacji publicznych z 30-dniowym terminem zgłaszania uwag. 23 lipca 2021 r. projekt został ponownie skierowany do uzupełniających uzgodnień z tygodniowym terminem na przysyłanie uwag. 15 kwietnia 2022 r.

³⁵ Dz.U. z 2016 r. poz. 283.



Stały Komitet Rady Ministrów przyjął projekt ustawy i rekomendował go Radzie Ministrów, która uczyniła to samo 20 września 2022 r. Sejm RP uchwalił ustawę 1 grudnia 2022 r., a weszła ona w życie 22 czerwca 2023 r.³⁶

W wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów na 2019 r., do którego wpisano projekt ustawy o zawodzie ratownika medycznego oraz samorządzie ratowników medycznych, planowany termin jego przyjęcia przez rząd określono na III kwartał 2019 r.

NIK wskazała więc, że Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy trzy lata później niż planowano, a na przekroczenie terminu wpłynął przede wszystkim prawie dwuletni okres rozpatrywania przez Ministerstwo Zdrowia uwag zgłoszonych przez podmioty zewnętrzne. Ministerstwo argumentowało, że zakres zagadnień i obszarów regulowanych ustawą wymagał bardzo szerokich konsultacji i uzgodnień, zważywszy że materia objęta projektem dotyczyła właściwości kilku ministrów. Ponadto prace nad nim zbiegły się z epidemią COVID-19.

NIK zwróciła uwagę na dysproporcję pomiędzy 30-dniowym terminem, jaki mają podmioty zewnętrzne na przesłanie swoich propozycji, a bardzo długim czasem analizowania uwag przez Ministerstwo Zdrowia. Prowadzi to do sytuacji, w których ze względu na zachodzące w tym czasie zmiany prawne i organizacyjne konieczne staje się ponowne opinowanie projektu.

Wnioski pokontrolne

Kontrola NIK wykazała, że wzrost liczby uczelni kształcących na kierunkach medycznych, przede wszystkim lekarskim oraz systematyczny wzrost liczby studentów stwarza ryzyko dotyczące niezapewnienia odpowiedniej jakości kształcenia. Wymaga to podjęcia odpowiednich działań systemowych, wynikających z długoletniej, przemyślanej strategii kształcenia w zawodach medycznych oraz mechanizmów zapewnienia jego jakości. Ważną rolę w tym procesie powinna odgrywać Polska Komisja Akredytacyjna dokonująca oceny programowej poszczególnych kierunków studiów.

Mając na uwadze liczne ustalenia dokonane w trakcie kontroli „Zasoby kadry medycznej w ochronie zdrowia”, a także ich charakter i skalę, NIK skierowała do Ministra Zdrowia wiele wniosków, z których część ma charakter *de lege ferenda*.

Najwyższa Izba Kontroli wskazała na konieczność przygotowania strategii rozwoju kadr medycznych, wyznaczającej pożądane kierunki zmian systemowych oraz zawierającej mechanizmy monitorowania i okresowej oceny jej wdrażania. Za niezbędne uznano również zapewnienie pełnej i terminowej realizacji działań przewidzianych w strategicznym dokumencie Polityka wieloletnia państwa na rzecz pielęgniarstwa i położnictwa w Polsce. Z tą kwestią wiąże się wniosek dotyczący wprowadzenia systemu akredytacji organizatorów kształcenia, obejmującego wszystkie rodzaje kształcenia podyplomowego

³⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 2705.

pielęgniarek i położnych. Izba wskazała na konieczność przeprowadzenia analizy przebiegu dotychczasowych postępowań kwalifikacyjnych na specjalizację w trybie rezydenckim i wprowadzenia rozwiązań zwiększających efektywność naboru. Sprawniejszemu przebiegowi rekrutacji na kierunek lekarski i lekarsko-dentystyczny powinno natomiast służyć wydawanie rozporządzeń w sprawie limitów przyjęć na te kierunki jeszcze przed rozpoczęciem naboru. Za niezbędne NIK uznała także przeprowadzenie kompleksowej analizy procesu realizacji stażu podyplomowego na podstawie zbiorczych wyników ankiet i ocen stażu przekazanych przez okręgowe rady lekarskie.

W ocenie Izby wskazane jest również zainicjowanie zmiany obowiązującego stanu prawnego w taki sposób, aby normy czasu pracy oraz prawo do odpoczynku były ustalane w odniesieniu do pracownika i uwzględniały łączny czas wykonywania

obowiązków u świadczeniodawców w ramach publicznego systemu opieki zdrowotnej, niezależnie od liczby i formy zawartych umów³⁷. Niezbędne jest również podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do określenia w przepisach ustawy o działalności leczniczej maksymalnego dopuszczalnego nieprzerwanego czasu pracy personelu medycznego w celu wyeliminowania przypadków nadmiernie długiego czasu udzielania świadczeń zdrowotnych przez lekarzy zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych.

PIOTR WASILEWSKI

doradca ekonomiczny,

AGNIESZKA KALITA

doradca ekonomiczny,

MAŁGORZATA SZCZĘSNA

doradca ekonomiczny,

Departament Zdrowia NIK

³⁷ Wniosek ten NIK sformułowała już w 2015 r. w Informacji o wynikach kontroli NIK: *Zatrudnienie w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej*, a następnie w 2016 r. w Informacji o wynikach kontroli NIK: *Korzystanie z usług zewnętrznych przez szpitale publiczne*. Dotychczas nie został zrealizowany.

Słowa kluczowe: kształcenie kadry medycznej, kształcenie na kierunkach medycznych, jakość kształcenia na kierunkach medycznych, kształcenie położnych i pielęgniarek

Bibliografia:

1. Directorate General for Health and Food Safety, *Green Paper on the European Workforce for Health*, European Commission, Brussels 2008.
2. Lewandowski R., Kożuch A., Sasak J.: *Kontrola zarządcza w placówkach ochrony zdrowia*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2018.
3. Shortell S.M., Kaluzny A.D.: *Podstawy zarządzania opieką zdrowotną*, Vesalius, Kraków 2001.



4. Domagała A.: *Planowanie kadr medycznych – potrzeba czy konieczność?*, „Zdrowie Publiczne i Zarządzanie”, nr 11/2013.
5. Golinowska S., Kocot E., Sowa A.: *Zasoby kadr dla sektora zdrowotnego. Dotychczasowe tendencje i prognozy*, „Zdrowie Publiczne i Zarządzanie” nr 11/2013.

ABSTRACT

Education of Medical Staff – Problems in the Health Sector

Shortage of doctors and other medical experts is a common problem in many countries. Aging societies and high incidence of chronic diseases imply a growing demand for medical services. Moreover, in Poland the age structure of medical personnel is unfavourable, which means that the present generations may not be replaced with the new ones in the largest groups of medical professionals, especially nurses. Over the last years, the number of schools that provide pre-university education has increased, and so has the number of places where persons can take practical specialised courses. Still, the long cycle of professional preparedness will improve the situation in the distant future only. The system of medical staff education should not only provide for an increased number of doctors, but it should also add to the improvement of education quality. The audit conducted by NIK showed that the activities undertaken by the Minister of Health over the last years were *ad hoc*, and they did not provide for effective planning and development of medical staff. The article presents the detailed findings of this audit.

Piotr Wasilewski, economic advisor,
Agnieszka Kalita, economic advisor,
Małgorzata Szczęsna, economic advisor,
Department of Health, NIK

Key words: medical staff education, education at medical departments, quality of education at medical departments, training of midwives and nurses

Nielegalne składowiska

Usuwanie odpadów niebezpiecznych

EWA ANTONIAK, EDWARD SZEMPRUCH

Odpady, które ze względu na pochodzenie, skład chemiczny, biologiczny oraz inne właściwości i okoliczności w perspektywie krótko- lub długoterminowej stanowią zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi oraz środowiska naturalnego są zaliczane do niebezpiecznych¹. Pozostawione w miejscach do tego nieprzeznaczonych przyczyniają się do degradacji środowiska naturalnego, niszcząc unikalne ekosystemy i równowagę ekologiczną. Z tych względów bywają nazywane „bombami ekologicznymi”. Prawidłowość i skuteczność działań służących usunięciu odpadów niebezpiecznych z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania lub magazynowania była przedmiotem kontroli przeprowadzonej przez NIK. Ujawniła związane z tym problemy samorządów oraz brak środków na likwidację nielegalnych składowisk. Artykuł przybliży najważniejsze ustalenia.

Wprowadzenie

Odpady w postaci ciał stałych, cieczy, gazów lub w formie półpłynnej są produktami ubocznymi działalności gospodarczej i bytowej człowieka. Można je podzielić na odpady obojętne², które nie ulegają istotnym przemianom fizycznym, chemicznym lub biologicznym, są nierozpuszczalne, nie ulegają biodegradacji i nie

wpływają niekorzystnie na materię, z którą się kontaktują oraz na odpady niebezpieczne, mające negatywny wpływ na środowisko naturalne, stwarzające zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi. W przepisach Unii Europejskiej³ zostały one zdefiniowane jako wykazujące jedną lub więcej właściwości niebezpiecznych. Charakteryzuje je w szczególności:

¹ Zgodnie z definicją zawartą w art. 6 ustawy z 14.12.2012 o odpadach (Dz.U. z 2022 r. poz. 699, ze zm.) i wydanymi na jej podstawie przepisami wykonawczymi. Oceny wpływu odpadów niebezpiecznych na jakość wody, gleby i powietrza oraz stan zdrowia ludzi żyjących w pobliżu miejsc składowania odpadów niebezpiecznych dokonano też na podstawie 57 wyników badań epidemiologicznych i przedstawiono w publikacji L. Fazzo, F. Minichilli, M. Santoro, et al.: *Hazardous waste and health impact: a systematic review of the scientific literature*, „Environ Health” nr 16/2017.

² Art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy o odpadach.

³ Art. 3 pkt 2 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19.11.2008 w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz.U. L 312 z 22.11.2008), dalej dyrektywa ramowa w sprawie odpadów.



- palność rozumiana jako łatwość i podatność odpadów na samozapłon;
- duża zdolność do reagowania chemicznego z różnymi komponentami środowiska naturalnego, tzw. reaktywność;
- skłonność do eksplozji oraz emisji gazów toksycznych;
- ekotoksyczność mająca podobny wpływ na środowisko co reaktywność, jednak różni ją możliwość dłuższego czasu oddziaływania oraz to, że skutki zanieczyszczenia utrzymują się dłużej.

W prawie krajowym ich szczegółowy wykaz ustalił w Katalogu odpadów minister właściwy do spraw środowiska⁴.

Ilość wytwarzanych na świecie odpadów niebezpiecznych wzrasta, coraz częściej trafiają do miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania lub magazynowania. Niebezpieczną praktyką jest również przynoszący znaczące korzyści finansowe nielegalny handel tymi odpadami. Jak wynika z danych Europejskiego Biura Ochrony Środowiska, generuje on dochody od 1,5 mld do 1,8 mld euro rocznie⁵. Polska również

nie jest wolna od tego zagrożenia. Przeprowadzona przez NIK w 2019 r. kontrola dotycząca transgranicznego przemieszczania odpadów⁶ wykazała, że odpady na przejściu granicznym traktowano jak zwykłe towary, co stwarzało ryzyko, że część z nich nie opuściła terytorium Polski, zasilając istniejące lub tworząc nowe nielegalne składowiska⁷. Wprowadzone w kraju rozwiązania mające ukrócić ten proceder⁸ nie przyniosły dotąd znaczących efektów. Tylko w latach 2019–2022 (pierwsze półrocze) ujawniano rocznie od 76 do 132 przypadków nielegalnego deponowania odpadów niebezpiecznych⁹. Są to jedynie dane szacunkowe z uwagi na brak obowiązku informowania właściwych organów o tego rodzaju zdarzeniach. Nieznana pozostaje też ilość (masa) tych odpadów, gdyż często jest ona możliwa do ustalenia dopiero na etapie ich usuwania (wstępnie można ją oszacować wyłącznie na podstawie wielkości przyzm, liczby pojemników itp.).

O porzuconych odpadach niebezpiecznych informują też media¹⁰. Miejscami

⁴ Rozporządzenie Ministra Klimatu z 2.1.2020 w sprawie Katalogu odpadów (Dz.U. poz. 10).

⁵ *Działanie UE wobec problemu rosnącej ilości odpadów niebezpiecznych*. Europejski Trybunał Obrachunkowy, „Przegląd” nr 2/2023.

⁶ *Transgraniczne przemieszczanie odpadów pomiędzy Ukrainą, Słowacją i Polską*, nr ewid. 28/2020/P/19/100/LRZ.

⁷ Np. publikacja z 10.4.2023, <<https://mazowiecka.policja.gov.pl>> *Przestępczy proceder nielegalnego przewożenia i składowania niebezpiecznych odpadów*; publikacja z 11.8.2023, <<https://wios.rzeszow.pl>> *Stop nielegalnym odpadom 2023*.

⁸ Np. objęcie przywozu odpadów Systemem Elektronicznej Notyfikacji Transportów (SENT), zacieśnienie współpracy Inspekcji Ochrony Środowiska z organami ścigania (m.in. wspólne kontrole), stworzenie internetowego formularza „zgłoś interwencję”, za pomocą którego każdy może zgłosić Inspekcji Ochrony Środowiska informacje o nielegalnym deponowaniu odpadów niebezpiecznych, jak również znaczące zaostreżenie kar za przestępstwa i wykroczenia przeciwko środowisku.

⁹ Informacja uzyskana w związku z kontrolą NIK: *Usuwanie nielegalnie składowanych odpadów niebezpiecznych* od Głównego Inspektora Ochrony Środowiska.

¹⁰ Np.: <<https://kurierlubelski.pl/bomba-ekologiczna-we-wsi-szolajdy-w-wielkopolsce-mieszkańcy-i-wojt-wolaja-o-pomoc>>; <<https://kurierlubelski.pl/gmina-niemce-po-2-latach-blisko-3-tys-litrow-niebezpiecznych-odpadow-w-koncu-zniknelo-z-osowki>>; <<https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/Szamotuly-odpady-chemiczne-policja-wios-zatrzymanie>>; <[– 719 –](https://zielona.interia.pl/aktualnosci/news-plock-setki-beczek-</p></div><div data-bbox=)

szczególnie narażonymi na ten proceder są pustostany, parkingi, puste hale produkcyjne po nieistniejącej już działalności gospodarczej, garaże i obiekty wynajmowane pod pozorem prowadzenia legalnej działalności. W tym ostatnim wypadku często odbywa się to według następującego scenariusza: umowę z właścicielem obiektu zawiera utworzona wyłącznie w tym celu firma współpracująca z posiadaczem odpadów niebezpiecznych, wynajęty obiekt w krótkim czasie zostaje nimi wypełniony, firma przestaje być obecna na rynku a właściciel obiektu zostaje z odpadami. Mimo ostrzeżeń policji i inspekcji ochrony środowiska o tego rodzaju zagrożeniach¹¹ właściciele nieruchomości nie zawsze zachowują ostrożność.

Odpady niebezpieczne są kojarzone głównie z przemysłem, jednak również gospodarstwa domowe, choć na nieporównywalnie mniejszą skalę, są źródłem ich powstawania. Dotyczy to w szczególności zużytego sprzętu elektrycznego, elektro-nicznego i ich części, pozostałości po chemii gospodarczej, środkach czystości, środkach ochrony roślin, przeterminowanych leków, resztek farb, lakierów, smarów itp.

Badania potwierdzają bardzo szkodliwy wpływ odpadów niebezpiecznych na życie i zdrowie ludzi¹² i bez większego znaczenia jest to, skąd one pochodzą. Dlatego w każdym wypadku nielegalnego ich deponowania ważne jest, by działania służące usunięciu odpadów były prowadzone niezwłocznie i skutecznie. Wymaga to jednak specjalistycznej wiedzy oraz odpowiednich środków technicznych. Już sama identyfikacja porzuconych odpadów niebezpiecznych jest często dużym wyzwaniem, ponieważ bywają zmieszane z innymi nieczystościami, więc trzeba je odseparować. Niezbędne jest też poddanie ich analizom, aby określić, jakie substancje są w nich obecne, jakie mogą być ich potencjalne skutki dla środowiska i ludzi oraz jakie metody unieszkodliwienia powinny być zastosowane. Również transport odpadów na właściwe składowisko wymaga zachowania odpowiednich procedur, aby nie doszło do wycieku toksyn i skażenia gleby, wód gruntowych czy powietrza. Wszystko to przekłada się na znaczny koszt ich usunięcia, dlatego niektórzy posiadacze odpadów, mimo grożących sankcji¹³, decydują się na nielegalne składowanie lub porzucenie.

z-odpadami-na-prywatnej-posesji>; <<https://wiadomosci.wp.pl/trujaca-bomba-w-sercu-polski-zgierskie>>; <<https://plus.kurierlubelski.pl/ktos-celowo-wyrzucil-chemiczne-beczki-w-wielkopolskich-lasach-nielegalne-odpady-moga-pochodzic-z-niemiec>>; <<https://dziennikbaltycki.pl/niebezpieczne-skladowiska-odpadow-w-regionie>>; <<https://glogow.naszemiasto.pl/nielegalne-skladowisko-niebezpiecznych-odpadow-w-gminie>>; <<https://echodnia.eu/radomskie/niebezpieczne-odpady-pod-grojecem>>.

¹¹ Patrz przyp. 7.

¹² L. Fazzo, F. Minichilli, M. Santoro *et al.*: *Hazardous waste and health impact...*, op.cit.

¹³ Art. 183 § 1 ustawy z 6.6.1997 – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138, ze zm.) stanowi, że kto wbrew przepisom składowuje, usuwa, przetwarza, zbiera, dokonuje odzysku, unieszkodliwia albo transportuje odpady lub substancje w takich warunkach lub w taki sposób, że może to zagrozić życiu lub zdrowiu człowieka lub spowodować obniżenie jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi lub zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Kto bez wymaganego zgłoszenia lub zezwolenia, albo wbrew jego warunkom przywozi z zagranicy lub wywozi za granicę odpady niebezpieczne, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.



Założenia kontroli NIK

Najwyższa Izba Kontroli zrealizowała w latach 2017–2021 kilka kontroli, których zakres obejmował m.in. zagadnienia związane z odpadami niebezpiecznymi¹⁴, jednak dopiero przeprowadzona przez Izbę kontrola „Usuwanie nielegalnie składowanych odpadów niebezpiecznych”¹⁵, obejmująca lata 2019–2022 (do 29 lipca), skoncentrowała się na kwestiach związanych z usuwaniem odpadów niebezpiecznych, nielegalnie zdeponowanych na terenie nieruchomości komunalnych (gminnych), Skarbu Państwa (w szczególności lasów) i nieruchomości należących do osób prywatnych. Jej głównym celem było dokonanie oceny prawidłowości (tj. zgodności z przepisami prawa, z zachowaniem należytej staranności, sumiennie i we właściwym czasie) i skuteczności działań gmin, nadleśnictw oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), podejmowanych w celu eliminowania zagrożeń, jakie stwarzają odpady niebezpieczne zalegające w miejscach do tego nieprzeznaczonych.

Badaniami objęto gminy i nadleśnictwa z terenu województw: lubelskiego, lubuskiego, mazowieckiego, wielkopolskiego i śląskiego oraz NFOŚiGW. W urzędach miast (Częstochowa, Poznań, Strzelce Krajeńskie i Zielona Góra) i gmin (Borkowice, Chodów, Horodło, Niemce i Radzanowo) skontrolowano realizację zadań własnych dotyczących utrzymywania czystości i porządku; prawidłowości usuwania odpadów niebezpiecznych przez gminę jako domniemanego ich posiadacza¹⁶ oraz prawidłowości i skuteczności działań wójta, burmistrza lub prezydenta jako organu ochrony środowiska w postępowaniu o usunięcie odpadów¹⁷.

W nadleśnictwach¹⁸ (Bolewice, Chrzanów, Drewnica, Lubartów i Torzym) badaniami objęto przeciwdziałanie powstawaniu w lasach nielegalnych wysypisk odpadów niebezpiecznych, a w wypadkach ujawnienia tego rodzaju zdarzeń – działania służące doprowadzeniu do ich usunięcia.

W Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie¹⁹ ocenie poddano prawidłowość

¹⁴ Np. Informacje o wynikach kontroli NIK: *System gospodarowania zużytymi bateriami i akumulatorami*, nr ewid. 11/2018/P/17/109/LZG; *Działania organów administracji publicznej w zakresie usuwania historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi*, nr ewid. 2/2019/P/18/047/KSI; *Transgraniczne przemieszczanie odpadów pomiędzy Ukrainą...*, op.cit.; *Zapobieganie zagrożeniom ze strony składowisk pozakładowych z terenu województwa łódzkiego*, nr ewid. 170/2020/P19/112/LLO; *Identyfikacja i likwidacja dzikich wysypisk odpadów w województwie łódzkim*, nr ewid. 1/21/002/LLO; *Usuwanie wyrobów zawierających azbest*, nr ewid. 108/2022/P/22/072/LOL.

¹⁵ Artykuł został opracowany na podstawie Informacji o wynikach kontroli NIK: *Usuwanie nielegalnie składowanych odpadów niebezpiecznych*, nr ewid. 151/2022/P/22/067/LLU.

¹⁶ Gdy odpady niebezpieczne były nielegalnie zdeponowane na terenie nieruchomości będących we władaniu gminy i nie zdołano jednoznacznie wskazać innego posiadacza.

¹⁷ Dotyczyło to wypadków, gdy odpady niebezpieczne zalegały na terenie nieruchomości należących do Skarbu Państwa lub osób prywatnych.

¹⁸ Nadleśnictwo jest podstawową, samodzielną jednostką organizacyjną Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, którą kieruje nadleśniczy, odpowiadający za stan lasu i zarządzanych nieruchomości Skarbu Państwa.

¹⁹ Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej jest ogniwem polskiego systemu finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Oferuje pożyczki, dotacje oraz inne formy dofinansowania

i rzetelność wspierania gmin w usuwaniu odpadów niebezpiecznych z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania lub magazynowania.

Ponadto zasięgnięto informacji²⁰ na temat postępowania z nielegalnie zdeponowanymi odpadami niebezpiecznymi w 11 niekontrolowanych gminach, a u wojewodów i marszałków województw – czy udzielano wsparcia gminom zwracającym się o środki finansowe na ich usunięcie.

Regulacje prawne

Nadrzędnym aktem prawnym w Unii Europejskiej regulującym kwestię odpadów niebezpiecznych jest dyrektywa ramowa w sprawie odpadów, która stanowi, że państwa członkowskie powinny kierować się trzema kluczowymi zasadami, tj. zasadą hierarchii postępowania z odpadami (najbardziej preferowanym rozwiązaniem jest zapobieganie ich powstawaniu i przygotowanie do ponownego użycia, następnie recykling i odzyskiwanie energii, a w ostateczności – unieszkodliwianie), zasadą ostrożności (ograniczanie ilości niebezpiecznych substancji w odpadach jako działanie zapobiegawcze) oraz zasadą „zanieczyszczający płaci” (dotyczy nie tylko zanieczyszczenia środowiska, ale też wszelkich negatywnych w nim zmian, czyli

kto taką zmianę spowoduje, co do zasady powinien ją naprawić).

Zasada „zanieczyszczający płaci” ma odzwierciedlenie w prawie krajowym, w szczególności w ustawie o odpadach²¹. Stanowi ona także, że jeśli odpady niebezpieczne znajdują się w miejscu nieprzeznaczonym do ich składowania lub magazynowania, muszą być niezwłocznie usuwane z tych miejsc. Prawnie obowiązek ten ciąży na posiadaczu odpadów, przez którego rozumie się wytwórcę lub osobę faktycznie będącą w ich posiadaniu. Kiedy nie można wskazać ani wytwórcy, ani posiadacza, jak ma to miejsce w wypadku odpadów porzuconych, wówczas obowiązuje domniemanie, że ich posiadaczem jest władający powierzchnią ziemi, na której się znajdują, czyli właściciel nieruchomości lub podmiot ujawniony w ewidencji gruntów i budynków jako władający²².

Posiadacz odpadów jest zobowiązany do niezwłocznego usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania, bez wezwania²³. Gdy jednak tego nie robi, wówczas organ (wójt, burmistrz lub prezydent miasta) wydaje nakaz w drodze decyzji administracyjnej (w wypadku odpadów znajdujących się na terenie nieruchomości komunalnych decyzję

projektów realizowanych m.in. przez samorządy, przedsiębiorstwa, podmioty publiczne, organizacje społeczne a także osoby fizyczne.

²⁰ Działając na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z 13.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2022 r. poz. 623).

²¹ Ustawa o odpadach w art. 22 stanowi, że koszty gospodarowania odpadami są ponoszone przez ich pierwotnego wytwórcę lub obecnego lub poprzedniego posiadacza odpadów. Posiadacz odpadów odpowiedzialny za gospodarowanie nimi ma obowiązek zwrócić poniesione przez organ koszty działań polegających na usunięciu odpadów i gospodarowaniu nimi na żądanie organu (art. 26a ust. 6).

²² Art. 3 pkt 44 ustawy z 27.4.2001 – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2021 r. poz. 2556, ze zm.), dalej p.o.ś.

²³ Art. 26 ustawy o odpadach.



powinien wydać regionalny dyrektor ochrony środowiska).

Nakaz usunięcia odpadów jest decyzją administracyjną w rozumieniu ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego²⁴ i musi zawierać: rodzaj odpadów oraz termin i sposób ich usunięcia. Już na tym etapie często pojawiają się problemy – aby wskazać sposób usunięcia należy znać rodzaj odpadów, a tego organ wydający decyzję nie może wiedzieć bez specjalistycznych badań. Gdy porzucone odpady znajdują się na terenie nieruchomości, którymi władza gmina lub nadleśnictwo, wówczas te jednostki, jako domniemani posiadacze, są obowiązane do ich usunięcia (na własny koszt), chyba że zdołają doprowadzić do wskazania sprawcy (faktycznego posiadacza).

W drugiej połowie 2019 r., w wyniku zmian w ustawie o odpadach²⁵, został ustanowiony tryb nadzwyczajny ich usuwania. Chodzi o przypadki zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi bądź środowiska. Zadanie to zostało scedowane, poza wskazanymi w ustawie wyjątkami, na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, jednak bez równoczesnego zapewnienia środków finansowych. Należy zauważyć, że usuwanie odpadów niebezpiecznych nie stanowi w świetle ustawy z 8 marca 1990 r.

o samorządzie gminnym²⁶ działania w sferze zadań własnych. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 25 lipca 2006 r. wskazał²⁷, że obowiązek zaspokajania potrzeb lokalnej społeczności na poziomie określonym przez współczesne standardy cywilizacyjne i kulturowe w danym państwie powoduje, iż zarówno kreowanie, jak i wykonywanie zadań własnych następuje w Polsce na podstawie i w granicach kompetencji określonych ustawowo²⁸.

Wyniki kontroli

Szczegółowe wyniki przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli badań zostały przedstawione w wystąpieniach po kontrolnych oraz Informacji o wynikach kontroli²⁹, opublikowanych w Biuletynie Informacji Publicznej NIK.

Na terenie skontrolowanych gmin i nadleśnictw w latach 2019–2022 (do 29 lipca) ujawniono 58 miejsc nielegalnego depozowania odpadów niebezpiecznych. 16 znajdowało się na terenie nadleśnictw, pięć – nieruchomości komunalnych, dwa – nieruchomości Skarbu Państwa i 35 na terenie nieruchomości prywatnych.

Izba stwierdziła, że działania gmin i nadleśnictw podejmowane w celu zapobiegania takim zdarzeniom były właściwe i rzetelne. Na terenie skontrolowanych JST

²⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.

²⁵ Ustawa z 19.7.2019 o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 1579, ze zm.).

²⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.

²⁷ Sygn. akt K 30/04.

²⁸ Gminie mogą być powierzone nowe zadania, określone jako własne, pod jednym warunkiem – nie może tego uczynić ani rząd, ani inny organ administracji rządowej, lecz wyłącznie prawodawca w drodze ustawy – zob. M. Augustyniak, T. Moll [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz*, wyd. III, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2021, art. 7, LEX.

²⁹ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Usuwanie nielegalnie składowanych odpadów...*, op.cit.

prawidłowo funkcjonowały miejsca selektywnego zbierania odpadów komunalnych, mieszkańcy mieli możliwość oddawania za darmo odpadów niebezpiecznych, powstałych w gospodarstwach domowych. Działania nadleśniczych zapobiegające zaśmiecaniu terenów leśnych były rzetelne, co pozwoliło ograniczyć skalę tych zdarzeń (w okresie objętym kontrolą NIK było 16 takich przypadków). W sytuacji ujawnienia porzuconych odpadów niebezpiecznych na terenie nieruchomości komunalnych gminy bez zbędnej zwłoki doprowadziły do ich prawidłowego usunięcia i unieszkodliwienia, a poniesione przez nie koszty wyniosły w badanym okresie prawie 82 mln zł.

Odpady niebezpieczne nielegalnie wywiezione do lasu (zużyte lub nienadające się do użytkowania pojazdy i ich części, odpady zawierające azbest itp.) były usuwane przez nadleśnictwa niezwłocznie po ich ujawnieniu, przy czym w połowie przypadków służby leśne ustaliły sprawców i obciążyły ich kosztami wywózki.

Największym wyzwaniem okazały się odpady składowane na terenie nieruchomości prywatnych. W objętych kontrolą gminach stwierdzono 35 takich przypadków, przy czym w części z nich odpady niebezpieczne zalegały od dawna. Samorządy niezwłocznie podejmowały przewidziane prawem działania służące doprowadzeniu do usunięcia odpadów

przez ich posiadaczy, jednak udało się to tylko w Niemcach. Z kolei w gminie Borkowice w 2018 r. na terenie nieruchomości prywatnej znajdowały się odpady zawierające zużyte chemikalia organiczne. Prokuraturze i sądowi nie udało się ustalić kto jest ich posiadaczem, po ponad 3,5-letnim postępowaniu administracyjnym, z uwagi na zagrożenie dla ludzi i środowiska, gmina usunęła je na swój koszt (ok. 5,7 mln zł).

Do zakończenia kontroli NIK w połowie miejsc odpady niebezpieczne pozostawały nieusunięte.

W gminie Horodło odpady niebezpieczne pozostawały w wyrobisku po byłej kopalni piasku od 2016 r., ponieważ decyzje administracyjne nakazujące posiadaczowi odpadów ich usunięcie były uchylane na etapie postępowań odwoławczych³⁰.

W Zielonej Górze ropopochodne odpady niebezpieczne znajdowały się od 2015 r. na nielegalnym składowisku przy ul. Przylep-Zakładowa. Miasto nie zdołało doprowadzić do jego likwidacji, choć przeprowadzono pięć postępowań zmierzających do wyłonienia wykonawcy, ponieważ koszty oferowanych usług (ok. 30,9 mln zł) trzykrotnie przewyższały kwotę przewidzianą na ten cel w budżecie miasta³¹.

W lipcu 2023 r., równo rok po zakończeniu kontroli NIK, wybuchł tam pożar³². Według rzecznika lubuskiej Państwowej Straży Pożarnej była to jedna z najtrudniejszych akcji gaśniczych w województwie,

³⁰ Zdaniem organu odwoławczego wójt wydając decyzję skierowaną do właściciela działki nie wyjaśnił dostatecznie stanu faktycznego sprawy, w szczególności nie zebrał materiału dowodowego w sposób pozwalający na ustalenie pochodzenia odpadów oraz ich posiadacza.

³¹ Wystąpienie pokontrolne do Prezydenta Miasta Zielona Góra z 21.7.2022, skierowane po kontroli NIK z 2022 r., s. 24-27; <<https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/22/067/LZG/>>.

³² <<https://www.pap.pl/aktualnosci/index%2C1%2C%2Cpozar-odpadow-w-przylepie.html>>.



brało w niej udział 60 zastępów. Pożar doprowadził do zanieczyszczenia powietrza w okolicach miasta, a koszty usuwania jego skutków sięgnęły 60 mln zł³³.

W Częstochowie na siedem przypadków występowania odpadów niebezpiecznych na terenie nieruchomości prywatnych, w trzech miasto skutecznie doprowadziło do ich usunięcia przez posiadaczy. Problemu nie udało się rozwiązać, jeśli chodzi o ujawnione przed okresem objętym kontrolą odpady chemiczne z terenu czterech nieruchomości prywatnych, przy czym trzy sprawy są na etapie postępowań odwoławczych od decyzji Prezydenta miasta, a jedna, w której sprawca nie został dotąd ustalony, do usunięcia pozostaje ok. 932 megagramów (Mg) cieczy i ciał stałych. Koszt tego przedsięwzięcia dla samorządu jest szacowany na 50 mln zł.

W Sosnowcu działania miasta doprowadziły w połowie z dziesięciu ujawnionych przypadków do usunięcia odpadów przez ich posiadaczy. Nadal pozostało 25 Mg odpadów wykazujących właściwości niebezpieczne, wykrytych w 2015 r. Wobec zobowiązanego do ich usunięcia prowadzono postępowanie egzekucyjne. Od połowy 2019 r. odpady zalegały też w dwóch innych lokalizacjach. W jednym miejscu chodzi o ok. 1000 pojemników typu *mauzer* oraz 200 beczek z odpadami chemicznymi, których usunięcie może kosztować nawet 113 mln zł. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych sprawca nie został ustalony. Prezydent wydał

decyzję na podstawie art. 26a ustawy o odpadach, umożliwiającą usunięcie odpadów przez miasto i wystąpił m.in. do NFOŚiGW o pomoc w sfinansowaniu tego przedsięwzięcia, jednak do czasu kontroli NIK nie uzyskał wsparcia. W dwóch kolejnych przypadkach nielegalnie deponowanych odpadów niebezpiecznych na terenie prywatnym, o których urząd otrzymał informacje w 2022 r., nie minął jeszcze termin usunięcia wyznaczony ich posiadaczom.

W Chodowie na prywatnej posesji znajduje się kilkadziesiąt pojemników zawierających substancje wykazujące właściwości rakotwórcze, żrące, toksyczne i łatwopalne. Działania wójta na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy o odpadach okazały się nieskuteczne, mimo ustalenia sprawy i orzeczonego wyroku pozbawienia wolności. W okresie, na który sąd zawiesił mu wykonywanie kary, aby umożliwić usunięcie odpadów, ich posiadacz zabrał jedynie niewielką część odpadów, a gmina nie ma środków finansowych na dokończenie utylizacji.

W Poznaniu w czterech z sześciu przypadków samorząd doprowadził do usunięcia odpadów przez ich posiadaczy; w dwóch trwały postępowania administracyjne w tych sprawach.

W Radzanowie pozostawiono odpady na terenie nieruchomości prywatnej, o których urząd gminy został poinformowany pod koniec 2021 r. Chodziło ok. 170 1000-litrowych mauzerów i 526 200-litrowych beczek wypełnionych

³³ Np.: <<https://tvn24.pl/poznan/zielona-gora-przylep-po-pozarze-skladowiska-sa-pieniadze-na-usuwanie-skutkow-minister-anna-moskwa-deklaruje-43-mln-zlotych-miasto-ma-dac-kolejne-miliony-7284933>>; <<https://www.pap.pl/aktualnosci/index%2C1%2C%2Cpozar-w-przylepie.html>>; <<https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1601392%2Czrecznik-lubuskiej-psp-o-pozarze-w-przylepie-byla-jedna-z-najtrudniejszych>>.

niebezpiecznymi substancjami. W tej sprawie wójt wszczął postępowanie administracyjne dopiero po upływie pięciu miesięcy od uzyskania informacji o nielegalnym deponowaniu odpadów i do zakończenia kontroli NIK nie została jeszcze wydana decyzja administracyjna.

Jednym z głównych problemów w doprowadzeniu do usunięcia nielegalnie gromadzonych odpadów niebezpiecznych z nieruchomości prywatnych było ustalenie podmiotu, od którego można skutecznie tego żądać. Brak precyzyjnych przepisów przekładał się na trudności w wydaniu przez wójta, burmistrza lub prezydenta decyzji administracyjnej, która nie zostanie uchylona w postępowaniach odwoławczych. W połowie przypadków, w których odpady niebezpieczne do dnia zakończenia kontroli NIK nie zostały usunięte, nie zakończono postępowań odwoławczych od decyzji nakazujących ich usunięcie. Z kolei dla gmin, które mogłyby (w drodze wykonania zastępczego) lub są obowiązane (gdy zostanie stwierdzone taka konieczność z powodu zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi lub środowiska) usunąć odpady za ich posiadacza, często barierą nie do pokonania był brak środków finansowych. Nie mogły też liczyć na pomoc ze strony administracji wojewódzkiej. Z uzyskanych w toku kontroli informacji z jednostek niekontrolowanych (urzędów wojewódzkich, urzędów marszałkowskich i 11 gmin, które zwracały się do wojewodów i marszałków województw o wsparcie finansowe w takich sprawach) wynikało, że żaden z wojewodów nie przekazał gminom na ten cel środków finansowych, a spośród województw zaledwie dwa udzieliły wsparcia w formie dotacji.

Należy zauważyć, że choć ustawowo zobowiązano wójtów, burmistrzów i prezydentów do niezwłocznego usunięcia niebezpiecznych odpadów w zastępstwie ich posiadacza (w razie wskazanej wyżej konieczności), samorządom nie zapewniono na ten cel adekwatnych środków finansowych. Było to niezgodne z przepisami art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, które stanowią, że jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań.

Gminom nie stworzono również możliwości szybkiego pozyskiwania wsparcia z utworzonych m.in. w tym celu funduszy. Wprawdzie w okresie objętym kontrolą NIK w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej były wdrożone programy priorytetowe, przeznaczone na wsparcie w usuwaniu porzucanych odpadów niebezpiecznych, jednak nie gwarantowały one finansowania w wysokości adekwatnej do potrzeb, a zainteresowanie formami pomocy zwrotnej (pożyczkami) było ze strony gmin niewielkie – w ramach programu Usuwanie porzucanych odpadów w okresie objętym kontrolą rozdysponowano zaledwie 2,4% środków zaplanowanych na pożyczki.

Podsumowanie

Ustalenia Najwyższej Izby Kontroli prowadzą do konkluzji, że mimo braku zasadniczych zastrzeżeń do prawidłowości działań skontrolowanych jednostek w wypadku ujawnienia nielegalnie zdeponowanych odpadów niebezpiecznych, często nie udawało się ich skutecznie usunąć i unieszkodliwić. Przyczyną był brak odpowiednich narzędzi po stronie samorządów oraz funduszy.



W Informacji o wynikach kontroli Izba sformułowała wniosek adresowany do Ministra Klimatu i Środowiska o wypracowanie rozwiązań finansowych, prawnych i organizacyjnych, niezbędnych do niezwłocznego i skutecznego eliminowania zagrożeń dla życia i zdrowia ludzi lub środowiska, powodowanych przez nielegalnie deponowane odpady niebezpieczne i przedłożenie Radzie Ministrów propozycji stosownych zmian legislacyjnych. Powinny one uwzględniać:

- stworzenie systemu inwentaryzacji nielegalnie deponowanych odpadów niebezpiecznych wraz z ich kwalifikacją pod kątem pilności usunięcia ze względu na stopień zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi lub środowiska;
- system nadzoru nad prawidłowością usunięcia takich odpadów przez ich posiadacza;
- wyznaczenie strategicznego podmiotu odpowiedzialnego za działania niezbędne, aby skutecznie doprowadzić do usunięcia nielegalnie zdeponowanych odpadów niebezpiecznych w wypadku braku możliwości wyegzekwowania tego obowiązku od ich posiadacza;
- wyposażenie wymienionego wyżej podmiotu w instrumenty prawne i środki finansowe konieczne do niezwłocznego usunięcia tych odpadów.

Rozwiązując kwestie finansowania procesu usuwania porzuconych odpadów

niebezpiecznych z wykorzystaniem środków publicznych, nie można pominąć regulacji prawnych dotyczących dopuszczalności pomocy publicznej³⁴, a także zasady „zanieczyszczający płaci”. Oznacza ona, że wydatki poniesione zarówno na usunięcie składowiska, jak i jego zabezpieczenie oraz ewentualne szkody społeczne przez nie wywołane powinny zostać pokryte przez zanieczyszczającego. Wdrożenie tej zasady miało sprawić, że przedsiębiorcy będą unikać wyrządzania szkód środowisku i ewentualnie ułatwić pociągnięcie ich do odpowiedzialności za spowodowanie zagrożenia. Jak zauważył Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO)³⁵, że nie zawsze się to jednak sprawdza i z budżetu UE są niekiedy finansowane działania mające na celu usuwanie odpadów, których koszty powinni ponosić zanieczyszczający. Z tego względu zalecił wzmocnienie systemu ponoszenia odpowiedzialności za środowisko i skuteczniejszą ochronę środków unijnych przed ich nieuprawnionym wykorzystywaniem. Rekomendacje ETO są wciąż aktualne.

EWA ANTONIAK
doradca techniczny,

EDWARD SZEMPRUCH
p.o. dyrektor,
Delegatura NIK w Lublinie

³⁴ Pomoc publiczna obejmuje każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą. Zasady jej przyznawania nie mogą natomiast stać w sprzeczności z nienaruszalnością konkurencyjności na wolnym rynku. W prawie wspólnotowym pojęcie przedsiębiorcy obejmuje każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą, niezależnie od jego formy prawnej i źródeł finansowania.

³⁵ Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego „Zanieczyszczający płaci” – niespójne stosowanie zasady w polityce i działaniach UE w dziedzinie środowiska <<https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/polluter-pays-principle-12-2021/pl/>>

Słowa kluczowe: odpady niebezpieczne, nielegalne składowiska odpadów, zasada „zanieczyszczający płaci”, posiadacz odpadów, usuwanie nielegalnie składowanych odpadów niebezpiecznych

Bibliografia:

1. *Działanie UE wobec problemu rosnącej ilości odpadów niebezpiecznych. Europejski Trybunał Obrachunkowy*, „Przegląd” nr 2/20023.
2. Fazzo, L., Minichilli, F., Santoro, M. *et al.*: *Hazardous waste and health impact: a systematic review of the scientific literature*. „Environ Health” nr 16/2017.
3. *Przestępczy proceder nielegalnego przewożenia i składowania niebezpiecznych odpadów*, Policja Mazowiecka, 10.4.2023.

ABSTRACT

Dangerous Waste Removal – Illegal Dumps

Waste that poses threat to human health and life, and to the natural environment – due to its origins, chemical and biological composition as well as other features – is considered dangerous. When stored in places which are not designated for this, such waste adds to degradation of the natural environment by destroying unique ecosystems and ecological balance. This also poses a threat to humans. Such waste dumps are called “ecological bombs”. Illegal trading of dangerous waste, which is very profitable, is also a very dangerous practice. According to the data of the European Environment Agency, such practices generate the income between 1.5 and 1.8 billion euros a year. The legality and effectiveness of the measures aimed to remove dangerous waste from illegal dumps have been examined during the audit that NIK conducted, which revealed problems that self-governments face as well as the lack of funds for liquidation of illegal dumps. The article comprises the most important findings of this audit.

Ewa Antoniak, technical advisor,
Edward Szempruch, director,
Regional Branch of NIK in Lublin

Key words: dangerous waste, “polluter pays” rule, owner of waste, removal of illegally stored dangerous waste



Samorządy powiatowe i wojewódzkie w systemie pomocy

Wsparcie rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych

KONRAD KOSTĘPSKI, MICHAŁ PRZYBYLSKI

Podmiotami wspierającymi niepełnosprawnych w życiu społecznym i zawodowym są m.in. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), jednostki samorządu terytorialnego (JST) oraz fundacje i organizacje pozarządowe. Na wykonanie określonych zadań samorządy powiatowe i wojewódzkie otrzymują środki finansowe z Funduszu. Artykuł prezentuje szczegółowe ustalenia kontroli dotyczącej skuteczności oraz trwałości efektów wsparcia rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, świadczonego przez samorządy wojewódzkie ze środków PFRON¹.

Wprowadzenie

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) w 2021 r. w Polsce 2,3 mln osób posiadało orzeczenie o stopniu niepełnosprawności lub niezdolności do pracy. Liczba osób z niepełnosprawnościami jest jednak znacznie wyższa. Z przeprowadzonego dekadę wcześniej Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań wynikało, że było ich 4,7 mln. Stanowiły więc ok. 12% ludności Polski. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że współcześnie

polska polityka społeczna dotycząca osób z niepełnosprawnościami jest przede wszystkim skoncentrowana na ich zintegrowaniu ze społeczeństwem oraz podejmowaniu działań mających na celu zapewnienie im możliwie największej samodzielności². Jednocześnie podkreśla się cztery aspekty rehabilitacji, które przyczyniają się do poprawy jej skuteczności: powszechna dostępność, kompleksowe podejście przy współpracy osób o różnych specjalizacjach, odpowiednio wczesne rozpoczynanie procesu

¹ Artykuł opracowano na podstawie Informacji o wynikach kontroli NIK: *Zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej realizowane przez samorządy województw*, nr ewid. 148/2022/P/22/032/KPS.

² A. Barczyński: *Skuteczność systemu zatrudniania i aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych*, „Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania” nr 4/2016, s. 58.

rehabilitacji, a także jej ciągła, nieprzerwana realizacja³.

Obowiązującą regulacją, na podstawie której utworzono system rehabilitacji jest ustawa z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁴. W jej art. 7 zdefiniowano rehabilitację jako zespół działań, w szczególności organizacyjnych, leczniczych, psychologicznych, technicznych, szkoleniowych, edukacyjnych i społecznych, zmierzający do osiągnięcia przez niepełnosprawnych możliwie najwyższego poziomu funkcjonowania, jakości życia i integracji społecznej. Podmiotami i instytucjami zaangażowanymi w realizację tych zadań są m.in. PFRON, JST oraz fundacje i organizacje pozarządowe. Na wykonanie określonych zadań samorządy powiatowe i wojewódzkie otrzymują środki finansowe z PFRON, na podstawie art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji. Odbywa się to zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z 13 maja 2003 r. w sprawie algorytmu przekazywania środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych samorządom wojewódzkim i powiatowym⁵.

Do zadań samorządów wojewódzkich według ustawy o rehabilitacji należy m.in.: dofinansowanie robót budowlanych w rozumieniu przepisów ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁶, związanych

z dostosowaniem obiektów służących rehabilitacji do potrzeb niepełnosprawnych, dofinansowanie kosztów tworzenia i działania zakładów aktywności zawodowej (ZAZ), a także współpraca z organizacjami pozarządowymi i fundacjami działającymi na rzecz osób niepełnosprawnych, którym samorządy województw mogą zlecać rehabilitację zawodową i społeczną.

W wypadku samorządu poziomu powiatowego do najważniejszych zadań realizowanych ze środków PFRON należy finansowanie kosztów tworzenia i działania warsztatów terapii zajęciowej, dofinansowanie zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze osób z niepełnosprawnościami oraz dofinansowanie likwidacji barier architektonicznych. W związku z tym, że system rehabilitacji zawodowej i społecznej w Polsce jest bardzo złożony i obejmuje ponad 30⁷ zadań finansowanych ze środków PFRON, autorzy skoncentrowali się na jego wybranych elementach, za które odpowiadają samorządy wojewódzkie.

Artykuł prezentuje najważniejsze ustalenia kontroli przeprowadzonej w 2022 r., dotyczącej skuteczności oraz trwałości efektów wsparcia rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, świadczonego przez samorządy wojewódzkie ze środków PFRON. Czynności kontrolne zostały przeprowadzone

³ K. Czechowski, A. Wilmonska-Pietruszyńska: *O potrzebie rehabilitacji kompleksowej*, „Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania”, nr 2/2016, s. 42-43.

⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 100, ze zm., dalej ustawa o rehabilitacji.

⁵ Dz.U. z 2019 r. poz. 1605, ze zm., dalej rozporządzenie w sprawie algorytmu.

⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 682, ze zm., dalej Prawo budowlane.

⁷ W zależności od roku, PFRON realizował około 10 zadań, w tym programy Rady Nadzorczej PFRON, zadania zlecane fundacjom i organizacjom pozarządowym i około 20 zadań realizowanych przez samorządy wojewódzkie i powiatowe.



w 25 jednostkach z pięciu województw: łódzkiego, mazowieckiego, podkarpackiego, wielkopolskiego i śląskiego, wśród których znalazły się jednostki organizacyjne urzędów marszałkowskich, 18 organizacji pozarządowych realizujących zadania zlecone, jeden urząd gminy oraz PFRON.

Środki przekazane przez PFRON

W latach 2019–2021 PFRON przeznaczył dla JST środki w wysokości 3 745 763 tys. zł, z tej puli 644 846 tys. zł trafiło do samorządów wojewódzkich. Łącznie wydatkowały one kwotę w wysokości 631 388 tys. zł. W tym okresie 69% środków (435 603 tys. zł) wykorzystano na rehabilitację zawodową podejmowaną przez ZAZ. Na roboty budowlane wydano 24,8% środków, a tylko 6,2% samorządy województw przeznaczyły na zlecenie zadań fundacjom i organizacjom pozarządowym. Podstawę do obliczeń wysokości wypłat dla samorządów województw stanowiły dane Głównego Urzędu Statystycznego dotyczące: liczby osób niepełnosprawnych bezrobotnych, poszukujących pracy i niepozostających w zatrudnieniu, wskaźników częstości orzeczonej niepełnosprawności i ogólnej liczby osób niepełnosprawnych żyjących na danym terenie. Dane dla poszczególnych województw PFRON obliczał według tej samej metodologii. Polska nie dysponuje jednak wiarygodnymi danymi dotyczącymi liczby osób z niepełnosprawnościami, o czym była mowa już we wstępie, a jedynie wartościami szacunkowymi. Utrudnia to ocenę

adekwatności wsparcia kierowanego do poszczególnych województw.

PFRON prawidłowo stosował algorytm przy podziale środków dla samorządów województw, przy czym wskaźniki dotyczące częstości występowania niepełnosprawności wśród osób w wieku 0-14 oraz 15 i więcej lat pochodziły ze spisu ludności oraz mieszkań przeprowadzonego w 2011 r. Opublikowanie przez GUS danych z ostatniego spisu (z 2021 r.) powinno doprowadzić do urealnienia wysokości środków PFRON dzielonych według algorytmu. PFRON oraz samorządy województw nie zgłaszały Pełnomocnikowi Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych⁸ problemów związanych z ich transferem.

Niewystarczające finansowanie

Środki finansowe przekazywane przez PFRON nie wystarczały do zaspokojenia potrzeb wynikających z wniosków i ofert składanych samorządom województw przez beneficjentów. Na dofinansowanie robót budowlanych w obiektach służących rehabilitacji, z wyjątkiem rozbioru tych obiektów, wypłacone środki stanowiły od 28,4% do 51,4% zapotrzebowania zgłoszonego do marszałków województw. W wypadku środków przekazywanych na zadanie zlecane przez samorządy województw fundacjom oraz organizacjom pozarządowym stanowiły one od 43,3% do 49,3% zgłaszanego zapotrzebowania. W obowiązującym stanie prawnym PFRON nie ma podstaw, aby przyznać środki na indywidualnie zgłaszane

⁸ Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych sprawuje nadzór nad wykonaniem zadań wynikających z ustawy o rehabilitacji. Jego uprawnienia zostały określone w art. 34 ust. 2-5 ustawy; dalej Pełnomocnik.

potrzeby JST, natomiast decyzje dotyczące zadań, na które jest przeznaczane wsparcie z Funduszu pozostają w kompetencjach samorządów. Należy jednak zauważyć, że kwota środków przekazywanych samorządom wojewódzkim według algorytmu jest ustalana corocznie w planie finansowym PFRON, którego projekt opracowuje Zarząd Funduszu, w związku z czym to do niego należą kierunkowe decyzje.

W pięciu województwach, które objęto kontrolą NIK, organizacje pozarządowe i fundacje złożyły 787 ofert dotyczących realizacji zadań zleczanych, na łączną kwotę 43 891,2 tys. zł. Na ich podstawie zawarto 374 umowy o wartości 19 114,9 tys. zł, co oznacza wykonanie 47,5% zgłoszonych projektów. Podobnie sytuacja wyglądała z dofinansowaniem robót budowlanych w rozumieniu przepisów ustawy – Prawo budowlane, dotyczących obiektów służących rehabilitacji – złożono 227 wniosków na kwotę 117 582,2 tys. zł, a dofinansowaniem objęto 160 inwestycji na kwotę 56 104,9 tys. zł (70,5% zgłoszonych projektów).

Brak weryfikacji poniesionych kosztów obsługi

PFRON powinien pokrywać koszty obsługi zadań realizowanych przez samorządy województw zgodnie z art. 54 pkt 3 ustawy o rehabilitacji, w którym ustawodawca wskazał, że pokrywane są one w wysokości faktycznie poniesionej, nie większej jednak niż 2,5% środków wykorzystanych na realizację zadań. W toku kontroli NIK stwierdzono, że PFRON nie weryfikował faktycznego wykorzystania środków na obsługę, ograniczając się jedynie do wyliczenia, czy nie przekroczyły one 2,5%

kwot wykorzystanych na realizację zadań. Na potrzebę takiej weryfikacji wskazuje m.in. wydatkowanie w województwie śląskim, niezgodnie z przeznaczeniem, wsparcia na obsługę w wysokości 342,4 tys. zł. Było to wynikiem ich automatycznego naliczania, przy wykorzystaniu przez PFRON systemów teleinformatycznych. Łącznie na koszty obsługi w kontrolowanym okresie wydatkowano 15 539 tys. zł, tj. 2,4% wykorzystanych przez samorządy wojewódzkie środków PFRON.

Błędy w dofinansowaniu ZAZ

W dwóch z pięciu skontrolowanych samorządów prawidłowo współfinansowano koszty działania ZAZ ze środków własnych województw. W Mazowieckiem w 2019 r. żaden z dziewięciu zakładów aktywności zawodowej nie otrzymał wsparcia opisanego w art. 29 ust. 3 pkt 2 ustawy o rehabilitacji, zgodnie z którym koszty działania ZAZ są współfinansowane ze środków Funduszu oraz ze środków samorządu województwa w wysokości co najmniej 10%. W Śląskiem tylko osiem z 14 ZAZ otrzymywało środki z budżetu województwa, stanowiące w latach 2019–2021 od 1,26% do 3,43% kosztów ZAZ. W odmowach samorządy powoływały się na brak zabezpieczenia środków na ten cel w budżecie. Ponadto zakłady w tym województwie były traktowane nierówno ze względu na nieuzasadnione różnicowanie przez samorząd swojego udziału w finansowaniu kosztów działalności poszczególnych ZAZ. Tymczasem zakaz dyskryminacji w życiu społecznym i gospodarczym wynika z art. 32 Konstytucji RP, a udzielenie wsparcia publicznego na podstawie jednolitych, z góry określonych kryteriów jest wzorcem rzetelnego działania.



W trzech z pięciu skontrolowanych województw przyznawanie dofinansowania kosztów tworzenia i działania zakładów odbywało się z naruszeniem rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 17 lipca 2012 r. w sprawie zakładów aktywności zawodowej⁹, co wynikało głównie z przeoczeń oraz skomplikowanego, wieloetapowego postępowania. Naruszenia wystąpiły w województwie mazowieckim, gdzie stwierdzono przypadek poddania procedurze wniosku o dofinansowanie kosztów tworzenia i działania ZAZ. Przekazano tam dofinansowanie w wysokości 966,7 tys. zł, pomimo nieuzupełnienia go przez wnioskodawcę w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania. Stanowiło to naruszenie § 2 ust. 3 rozporządzenia w sprawie ZAZ i powinno oznaczać pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia. Z kolei w województwach śląskim i łódzkim 22 aneksy do umów o dofinansowanie kosztów utworzenia i działania ZAZ ze środków PFRON, określające wysokość środków Funduszu na ten cel w roku następnym, były zawierane z opóźnieniem wynoszącym od 16 do 31 dni względem terminu wskazanego w § 3 ust. 3 rozporządzenia w sprawie ZAZ (tj. 30 listopada roku poprzedzającego okres objęty dofinansowaniem).

Późne przekazywanie środków

Samorządy mogą otrzymać środki PFRON dopiero po rozliczeniu funduszy przyznanych według algorytmu za poprzedni

okres. W latach 2019–2021 PFRON zobowiązywał je do składania odpowiednich sprawozdań (Sp-W) do 15 dnia pierwszego miesiąca następującego po kwartale, którego dotyczy sprawozdanie. W konsekwencji uniemożliwiono samorządom przekazanie środków PFRON na rachunki bankowe organizatorów zakładów aktywności zawodowej w terminie wynikającym z § 10 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie ZAZ, tj. nie później niż do 15 dnia miesiąca rozpoczynającego pierwsze półrocze. NIK stwierdziła, że w trzech¹⁰ spośród pięciu samorządów poddanych kontroli środki do ZAZ zostały przekazane z opóźnieniem od 4 do 38 dni, co mogło utrudniać ich funkcjonowanie oraz wpływać na płynność finansową.

Rozliczanie kosztów działania ZAZ

W trzech samorządach¹¹ przewlekłe weryfikowano i rozliczano przyznane dofinansowania kosztów działania ZAZ. Dodatkowo jedno z województw¹² nie posiadało dokumentacji potwierdzającej dokonanie rozliczenia. Wynikało to głównie z braku regulacji dotyczącej terminu rozliczenia kosztów działania zakładów. Inną przyczyną było nadmierne działanie w postaci szczegółowej analizy wszystkich dokumentów dotyczących kosztów funkcjonowania ZAZ. Zdaniem NIK określenie w rozporządzeniu w sprawie ZAZ terminu na rozliczenie środków powinno ograniczyć występujące zjawisko przewlekłego postępowania w tej sprawie,

⁹ Dz.U. z 2021 r. poz. 1934, dalej rozporządzenie w sprawie ZAZ.

¹⁰ Województwa: mazowieckie, łódzkie i śląskie.

¹¹ Województwa: mazowieckie, łódzkie i wielkopolskie.

¹² Śląskie.

co z kolei przyczyniłoby się do zmniejszenia niepewności występującej po stronie organizatorów zakładów aktywności zawodowej odnośnie do poprawności i kompletności złożonej dokumentacji oraz kwalifikowalności poniesionych kosztów.

Niska skuteczność rehabilitacji zawodowej

ZAZ stanowi element większego systemu, w którym można wyróżnić trzy etapy przejściowe: uczestnik warsztatów terapii zawodowej po osiągnięciu określonego poziomu rehabilitacji zawodowej powinien przejść do ZAZ, natomiast pracownik ZAZ po osiągnięciu jeszcze wyższego poziomu rehabilitacji zawodowej powinien przejść do pracy na otwartym rynku¹³.

W 2019 r. funkcjonowały 123 zakłady aktywności zawodowej, w których zatrudniano 5280 osób niepełnosprawnych; w 2020 r. funkcjonowało 127 ZAZ, w których pracowały 5662 osoby niepełnosprawne, tj. o 7,2% więcej niż w 2019 r.; w 2021 r. funkcjonowały 133 ZAZ zatrudniające 6054 osoby niepełnosprawne, tj. o 14,7% więcej niż w 2019 r.

Pomimo wzrostu liczby zatrudnionych, osoby te stanowiły zaledwie 3,5% zgłoszonych do dofinansowań osób niepełnosprawnych ze znacznym i umiarkowanym stopniem niepełnosprawności (172,8 tys.) oraz 8,5% osób ze znacznym i umiarkowanym stopniem ze schorzeniami specjalnymi (70,9 tys.). Należy również podkreślić, że zgodnie z danymi z Elektronicznego Krajowego Systemu

Monitoringu Orzekania o Niepełnosprawności w IV kwartale 2021 r. było w Polsce 1978,2 tys. osób z orzecznym znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności powyżej 16 r.ż., z tego w ZAZ pracowało 0,3% tej grupy. Zakłady wykazały się niską skutecznością rehabilitacji zawodowej, albowiem na otwartym rynku pracy zatrudnienie znalazło od 1,7% do 2% ogółu uczestników oraz od 17,5% do 21,4% ogółu osób kończących pracę w zakładach.

Z informacji pozyskanych przez NIK od 51 ZAZ z 55 działających na obszarze pięciu województw wynika, że liczba uczestników wzrosła w nich o ok. 13% z 2299 na koniec 2019 r. do 2600 na koniec 2021 r. Jednak z 1123 nowo przyjętych uczestników ZAZ zaledwie 180 zostało skierowanych przez urzędy pracy. Jako główny powód wskazywano na niezadowalające efekty współpracy z powiatowymi urzędami pracy przy poszukiwaniu zatrudnienia dla uczestników ZAZ oraz wyłanianiu potencjalnych kandydatów do pracy.

Problemy definicyjne zajęć rehabilitacyjnych

Zajęcia rehabilitacyjne wymienione w § 12 rozporządzenia w sprawie ZAZ, do których prowadzenia są one zobowiązane nie zostały zdefiniowane przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej, przez co poszczególne zakłady w różny sposób interpretowały to pojęcie. Zajęcia rehabilitacyjne obejmowały m.in.: szkolenia, doradztwo zawodowe, spotkania społeczności, konsultacje z pielęgniarką, treningi aerobowe,

¹³ M. Sochańska-Kawiecka, E. Zakrzewska-Manterys, Z. Kołakowska-Seroczyńska, D. Zielińska, E. Makowska-Belta, P. Ziewiec: *Badanie Zakładów Aktywności Zawodowej – raport końcowy*, PFRON 2017, s. 29.



muzykoterapię, edukację zdrowotną, zajęcia sportowe, ćwiczenia usprawniające, oporowe, oddechowe, wzmacniające oraz relaksacyjne, rozmowy terapeutyczne, masaże lecznicze, zajęcia logopedyczne, poradnictwo psychologiczne, wyjścia na basen i spotkania integracyjne. W opinii NIK dowolność interpretacyjna prowadzi do obniżenia jakości świadczonych tam usług rehabilitacyjnych, gdyż każde zdarzenie z udziałem uczestnika ZAZ może zostać uznane przez organizatora za takie zajęcia. W związku z tym niezbędne staje się zdefiniowanie w rozporządzeniu w sprawie ZAZ rodzajów aktywności mogących stanowić zajęcia rehabilitacyjne.

Dofinansowanie robót budowlanych

Zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 5 ustawy o rehabilitacji samorządy wojewódzkie dofinansują roboty budowlane w rozumieniu przepisów ustawy – Prawo budowlane, dotyczące dostosowania obiektów służących rehabilitacji do potrzeb niepełnosprawnych, z wyjątkiem ich rozbioru. W latach 2019–2021 do skontrolowanych samorządów wpłynęło 227 wniosków o dofinansowanie ze środków PFRON robót budowlanych na łączną kwotę 117 582,2 tys. zł. W tym czasie JST zaplanowały na te prace fundusze w wysokości 58 178,2 tys. zł. Ostatecznie dofinansowano 160 wniosków o wartości 56 104,9 tys. zł, z których rozliczono 48 233,5 tys. zł. W ocenie NIK świadczy to o znacząco większym zapotrzebowaniu na realizację projektów

budowlanych w stosunku do możliwości, jakimi dysponują samorządy w związku z otrzymywanymi środkami PFRON.

W efekcie kontroli przyznawania i rozliczania dofinansowania robót budowlanych 24 podmiotom NIK pozytywnie oceniła realizację tych zadań w województwie łódzkim, mazowieckim, podkarpackim i wielkopolskim. Na podstawie terminowo przekazanych wniosków dofinansowano tam 12 uprawnionych podmiotów. Dziewięć z nich spełniało wymogi określone w § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z 6 sierpnia 2004 r. w sprawie określenia zadań samorządu województwa, które mogą być dofinansowane ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych¹⁴. W trzech umowach zawartych w województwie wielkopolskim stwierdzono brak zobowiązania do przedłożenia dokumentów rozliczeniowych z dofinansowania oraz dokumentów potwierdzających pokrycie udziału własnego w kosztach działania, co było niezgodne z § 9 ust. 2 pkt 11 rozporządzenia w sprawie robót budowlanych i wynikało z wadliwie przygotowanego wzoru umów. Przekazanie i rozliczenie dofinansowania odbyło się zgodnie z zawartymi umowami. Istotne nieprawidłowości stwierdzono w województwie śląskim w sześciu z 12 badanych umów dofinansowania na kwotę 5962 tys. zł. Dotyczyły one głównie rozpatrywania wniosków i przekazania dofinansowania, pomimo niespełniania przez wnioskodawców wymogów określonych w § 5 oraz 7 rozporządzenia

¹⁴ Dz.U. z 2015 r., poz. 937, dalej rozporządzenie w sprawie robót budowlanych.

w sprawie robót budowlanych i wynikały z niewłaściwej organizacji pracy oraz dopuszczenia do weryfikacji wniosków pracowników, którzy nie posiadali doświadczenia w tym zakresie.

Realizacja robót budowlanych

W sześciu skontrolowanych przez NIK podmiotach, które otrzymały środki na roboty budowlane stwierdzono, że wniosowały one o środki PFRON w wysokości 2028,3 tys. zł, a zgodnie z zawartymi umowami otrzymały 1562,1 tys. zł (łącznie wartość realizowanych inwestycji wynosiła 3754,1 tys. zł). Badanie poniesionych przez te podmioty wydatków o łącznej wysokości 3350 tys. zł, stanowiących blisko 90% wartości skontrolowanych inwestycji wykazało, że cel dofinansowań został osiągnięty i dotyczył obiektów służących rehabilitacji w związku z potrzebami osób niepełnosprawnych. Ponadto kwoty podane w rozliczeniach środków otrzymanych z JST wynikały z prawidłowo prowadzonej ewidencji księgowej, objęte kontrolą zadania nie były dotowane ze środków niewykazanych w umowach i sprawozdaniach, a pięciu z sześciu realizatorów projektów prawidłowo wniosło wkład własny. Stwierdzono jednak, że jeden z beneficjentów, pomimo braku środków własnych w deklarowanej wysokości, zadeklarował ich posiadanie.

Zlecanie zadań przez samorządy

W ramach zadań zlecanych fundacjom oraz organizacjom pozarządowym¹⁵ w latach

2019–2021 w badanych województwach realizowano m.in. projekty obejmujące wsparcie określone w katalogu wymienionym w § 1 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 7 lutego 2008 r. w sprawie rodzajów zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych. Najczęściej województwa zlecały prowadzenie rehabilitacji w różnych typach placówek (80 projektów, na które przekazano 5934,7 tys. zł, tj. 31,3% ogółu wydatków na zadania zlecone przez samorządy wojewódzkie ze środków PFRON), jak również organizowanie lokalnych, regionalnych i ogólnopolskich imprez kulturalnych, sportowych, turystycznych i rekreacyjnych (104 projekty, na które przeznaczono 2648,5 tys. zł, tj. 14%). Fundacje i organizacje prowadziły także grupowe i indywidualne zajęcia usprawniające (48 projektów, na które wydatkowano 2257,6 tys. zł, tj. 11,9%) oraz promowały aktywność osób niepełnosprawnych w różnych dziedzinach życia społecznego i zawodowego (22 projekty, na które wydatkowano 1858,5 tys. zł, tj. 9,8%).

Mniej środków PFRON województwa wydatkowały w związku ze zlecaniem zadań świadczenia usług wspierających, które mają na celu umożliwienie lub wspomaganie niezależnego życia osób niepełnosprawnych (29 projektów, na które przeznaczono 1653,9 tys. zł, tj. 8,7%) oraz organizowaniem i prowadzeniem szkoleń, kursów i warsztatów dla członków rodzin osób niepełnosprawnych, opiekunów, kadry i wolontariuszy (35 projektów,

¹⁵ Dz.U. z 2016 r. poz. 1945.



na które wydatkowano 1412,3 tys. zł, tj. 7,4%). Najmniejszy udział w strukturze wydatków stanowiło organizowanie i prowadzenie szkoleń, kursów, warsztatów, grup środowiskowego wsparcia oraz zespołów aktywności społecznej (24 projekty, na które wydatkowano 1105,9 tys. zł, tj. 5,8%), a także organizowanie i prowadzenie zintegrowanych działań na rzecz włączania osób niepełnosprawnych w rynek pracy (15 projektów na kwotę 1085,7 tys. zł, tj. 5,7%).

Wsparciem zgodnie z zawartymi umowami planowano objąć 31 868 osób niepełnosprawnych (7914 osób w 2019 r., 15 353 osób w 2020 r. oraz 8601 osób w 2021 r.). Liczba osób, do których dotarło wsparcie znacząco przewyższyła zakładane wartości, osiągając poziom 37 458 osób (tj. o 14,9% więcej niż planowano – 8129 w 2019 r., 20 459 w 2020 r. oraz 8870 w 2021 r.).

W województwie śląskim, pomimo realizacji zadań polegających m.in. na prowadzeniu rehabilitacji osób niepełnosprawnych w różnych typach placówek, nie określono liczby osób planowanych do objęcia wsparciem, przez co nie gromadzono danych dotyczących ich faktycznej liczby.

Na podstawie 40 skontrolowanych ofert i realizacji 23 projektów stwierdzono, że były one rozliczane w sposób prawidłowy, a także terminowy. Wyjątek stanowiło województwo wielkopolskie, w którym w trzech z ośmiu skontrolowanych przypadków stwierdzono przewlekłe czynności związane z zatwierdzeniem rozliczeń.

Ograniczony nadzór nad wydatkowaniem środków

W okresie od 2019 do 2021 r. PFRON nie przeprowadzał w samorządach wojewódzkich żadnych kontroli dotyczących realizowanych przez nie zadań na rzecz osób z niepełnosprawnościami, choć zgodnie z § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z 22 marca 2004 r. w sprawie zasad i trybu sprawowania kontroli przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych¹⁶ powinien to robić nie rzadziej niż raz na cztery lata. Kontrole winny obejmować całokształt działalności podmiotu związanej z wykorzystaniem środków przekazanych przez PFRON na realizację zadań wynikających z ustawy o rehabilitacji. Ich brak wynikał z ograniczonych zasobów kadrowych Funduszu. Swoje badania w tym obszarze realizowały jednakże samorządy skontrolowanych przez NIK województw – łącznie 241 kontroli w latach 2019–2021.

Izba ustaliła również, że Pełnomocnik nie przeprowadzał i nie zlecał kontroli dotyczących przekazywania przez PFRON środków według algorytmu. W 2021 r. wnioskował on do prezesa Zarządu PFRON o przeprowadzenie kontroli w województwie śląskim dotyczącej wydatkowania środków Funduszu na zadania określone w art. 35 i 36 ustawy o rehabilitacji, jednak nie została ona przeprowadzona. Pełnomocnik nie opracował też standardów związanych z zadaniami określonymi w ustawie o rehabilitacji, podejmowanych

¹⁶ Dz.U. nr 63 poz. 586.

przez samorządy województw. Dodatkowo w kontrolowanym okresie sprawował on nadzór nad zadaniami samorządów jedynie na podstawie zbiorczych sprawozdań przekazywanych przez PFRON, gdyż dziesięć z 16 województw (w tym cztery z pięciu objętych kontrolą) nie opracowało i nie przekazało Pełnomocnikowi informacji o prowadzonych działaniach na rzecz osób niepełnosprawnych, o której mowa w art. 35 ust. 1 pkt 3 ustawy o rehabilitacji. Powodem było nieokreślenie w przepisach terminu jej przygotowania oraz okresu, którego miałyby dotyczyć. W ocenie NIK wszystko to świadczyło o niedostatecznym nadzorze nad zadaniami realizowanymi ze środków PFRON, które zostały przekazane do samorządów wojewódzkich.

Wnioski z kontroli NIK

Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła Ministrowi Rodziny i Polityki Społecznej trzy wnioski. W pierwszym rekomendowała, aby zostały podjęte działania legislacyjne, mające na celu: doprecyzowanie – określone w art. 35 ust. 1 pkt 3 ustawy o rehabilitacji – obowiązku opracowywania przez samorząd województwa i przedstawiania Pełnomocnikowi informacji o prowadzonej działalności, poszerzonej o zakres i termin jej przedstawiania; nałożenie na wojewodów obowiązku przekazywania do właściwych jednostek samorządów województw informacji o nadaniu lub utracie przez organizatorów statusu zakładu aktywności zawodowej. Drugi wniosek dotyczył dokonania zmian w rozporządzeniu w sprawie ZAZ przez określenie dokładnego terminu rocznego rozliczenia środków PFRON

przez właściwą jednostkę organizacyjną samorządu województwa oraz zdefiniowanie pojęcia „zajęcia rehabilitacyjne” wymienionego w § 12 rozporządzenia, np. przez wskazanie katalogu zawierającego rodzaje takich zajęć. Ostatni wniosek do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej dotyczył dokonania zmian w rozporządzeniu w sprawie algorytmu, które umożliwiłyby samorządom wojewódzkim i powiatowym planowanie i zlecanie zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej w okresach wieloletnich.

NIK sformułowała również dwa wnioski do prezesa PFRON. Pierwszy dotyczył przeprowadzania weryfikacji faktycznie poniesionych kosztów obsługi zadań przez samorządy wojewódzkie, a drugi opracowania i wdrożenia systemu ewaluacji zadań realizowanych przez te samorządy, który powinien uwzględniać skuteczność i efektywność wsparcia udzielanego osobom z niepełnosprawnościami oraz faktyczne zapotrzebowanie podmiotów realizujących zadania z zakresu rehabilitacji społecznej i zawodowej.

Marszałkom województw NIK przedstawiła trzy wnioski. Wskazano na potrzebę przygotowywania wojewódzkich programów dotyczących wyrównywania szans osób niepełnosprawnych i przeciwdziałania ich wykluczeniu społecznemu w sposób umożliwiający ocenę efektów i stopnia realizacji. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami NIK zaleciła również opracowywanie i przedstawienie Pełnomocnikowi informacji o prowadzonej działalności dotyczącej rehabilitacji społecznej i zawodowej, a także wdrożenia działań mających wyeliminować przypadki przewlekłego



rozliczania dofinansowań kosztów działania ZAZ.

W wypadku organizatorów ZAZ Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wnioski o podjęcie działań zmierzających do poprawy efektywności prowadzonej rehabilitacji zawodowej, która – jak stwierdzono w toku badań – była relatywnie niska.

KONRAD KOSTĘPSKI

doradca ekonomiczny,

MICHAŁ PRZYBYLSKI

główny specjalista kontroli państwowej,
Departament Pracy, Spraw Społecznych
i Rodziny NIK

Słowa kluczowe: osoby z niepełnosprawnościami, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, rehabilitacja społeczna i zawodowa, zadania samorządu województw

Bibliografia:

1. Barczyński A.: *Skuteczność systemu zatrudniania i aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych*, „Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania” nr 4/2016.
2. Czechowski K., Wilmonska-Pietruszyńska A.: *O potrzebie rehabilitacji kompleksowej*, „Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania” nr 2/2016.
3. Sochańska-Kawiecka M., Zakrzewska-Manterys E., Kołakowska-Seroczyńska Z., Zielińska D., Makowska-Belta E., Ziewicz P.: *Badanie Zakładów Aktywności Zawodowej – raport końcowy*, PFRON 2017.

ABSTRACT

Support for Social and Professional Rehabilitation of Disabled Persons – Local and Regional Self-Governments in the Aid System

The entities that support the disabled in social and professional life are, among others, the State Fund for Rehabilitation of Disabled People (Polish: *Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych*, PFRON), local self-government units (Polish: *jednostki samorządu terytorialnego*, JST), as well as foundations and non-governmental organisations. Local and regional self-governments receive financial funds from the PFRON for performing a number of tasks to support disabled persons. In their article, the authors present the detailed findings of the audit of the effectiveness and sustainability of the social and professional support for the disabled provided by self-governments from the PFRON resources – these have been assessed by NIK as relatively low.

Konrad Kostępski, senior public audit expert,
Michał Przybylski, public audit expert,
Department of Labour, Social Affairs & Family

Key words: persons with disabilities, State Fund for Rehabilitation of Disabled People (PFRON), social and professional rehabilitation, tasks of regional self-governments

Odpady medyczne

Głównym celem kontroli NIK było uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy zapewniono i prawidłowo realizowano gospodarkę zakaźnymi odpadami medycznymi, także tymi wytworzonymi w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. Kontrolą objęto 34 jednostki, m.in. Ministerstwo Klimatu i Środowiska, wybrane urzędy wojewódzkie, szpitale i podmioty odbierające lub/i gospodarujące zakaźnymi odpadami medycznymi. Badanie dotyczyło okresu od 1 stycznia 2019 r. do 1 września 2022 r.

Program Aktywni+

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, czy prawidłowo przygotowano i zrealizowano w latach 2021–2022 otwarty konkurs ofert w ramach Programu wieloletniego na rzecz osób starszych „Aktywni+” oraz czy przestrzegano zasad wykorzystania środków przeznaczonych na realizację zadań i uzyskano zakładane efekty. Badania kontrolne zostały przeprowadzone w 19 jednostkach: Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej oraz 18 organizacjach, które otrzymały dotację w ramach konkursu, tj. 10 fundacjach, pięciu stowarzyszeniach, dwóch parafiach

oraz jednej spółce z ograniczoną odpowiedzialnością. Organizacje pozarządowe objęte kontrolą zostały wybrane metodą celową, według najwyższych kwot otrzymanych dofinansowań w latach 2021 i 2022.

System informacji przestrzennej

Sprawdzono, czy proces tworzenia Podkarpackiego Systemu Informacji Przestrzennej (PSIP) przebiegał prawidłowo. Kontrolą objęto Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, pięć starostw powiatowych oraz jedno miasto na prawach powiatu. Doboru jednostek dokonano mając m.in. na uwadze liczbę i rodzaj zadań realizowanych w ramach projektu PSIP czy wartość przyznanego dofinansowania. Kontrolą objęto lata 2015–2022 (I połowa).

Kryzys na Odrze

Celem kontroli było sprawdzenie, czy działania podejmowane przez podmioty publiczne w związku z kryzysem ekologicznym na Odrze były prawidłowe i skuteczne. Ocenie poddano Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych

i Administracji, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie – Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej oraz trzy regionalne zarządy gospodarki wodnej, pięć urzędów wojewódzkich, pięć wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska. Kontrolą objęto okres od 1 lipca 2021 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych.

Systemy oceniania

NIK zbadała, czy w wybranych szkołach województwa świętokrzyskiego prawidłowo realizowano wewnątrzszkolne ocenianie uczniów. Kontrola, która dotyczyła okresu od 1 kwietnia 2020 r. do 30 czerwca 2022 r., objęła kuratorium oraz osiem publicznych szkół (cztery podstawowe i cztery ponadpodstawowe) funkcjonujące w największych miastach województwa świętokrzyskiego oraz w Chmielniku i Bilczy.

Produkty gotowe dla Sił Zbrojnych RP

NIK postanowiła sprawdzić, czy w Siłach Zbrojnych RP określanie wymagań technicznych

i materiałowych dla produktów gotowych pozyskiwanych z rynku zapewniało zakup towarów spełniających potrzeby wojska oraz gospodarne wydatkowanie środków budżetowych. Kontrolę przeprowadzono w Wojskowym Centrum Edukacji Obywatelskiej, Dowództwie Generalnym Rodzajów Sił Zbrojnych, Dowództwie Komponentu Wojsk Specjalnych, Wojskowym Ośrodku Badawczo-Wdrożeniowym Służby Mundurowej, 3 Regionalnej Bazie Logistycznej, 26. Wojskowym Oddziale Gospodarczym, Oddziale Zabezpieczenia Dowództwa Garnizonu Warszawa. Badanie dotyczyło lat 2018–2021.

Przekop Mierzei Wiślanej

Izba oceniła działalność organów administracji morskiej (ministra właściwego ds. gospodarki morskiej i Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni) oraz Dyrektora Zarządu Portu Morskiego Elbląg Sp. z o.o. dotyczącą realizacji zadań związanych z programem wieloletnim pod nazwą „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”. Kontrolą objęto Ministerstwo Infrastruktury, Urząd Morski w Gdyni i Zarząd Portu Morskiego Elbląg. Badany

okres dotyczył lat 2016–2023 (do 28 kwietnia).

Działania hybrydowe

Izba zbadała, czy system ochrony ludności był przygotowany na zagrożenia związane z działaniami hybrydowymi. Skontrolowano 12 podmiotów: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, cztery urzędy wojewódzkie, dwa urzędy miejskie (miasta na prawach powiatu), dwa starostwa powiatowe oraz dwa urzędy gmin. Badaniem objęto okres od 1 stycznia 2020 r. do 16 listopada 2022 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie – jeżeli dotyczyły kontrolowanej działalności.

Służby cywilna i zagraniczna

Izba sprawdziła, czy organizacja służb cywilnej oraz zagranicznej, w tym w okresie epidemii COVID-19, zapewniały prawidłowe wykonanie zadań państwa. Skontrolowano 22 jednostki centralne, w tym: Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, trzy ministerstwa, Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska, Główny Urząd Nadzoru Budowlanego oraz 16 jednostek

z czterech województw (urzędy wojewódzkie, regionalne dyrekcje ochrony środowiska, wojewódzkie inspektoraty nadzoru budowlanego i powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego). Badanie dotyczyło okresu od 1 stycznia 2019 r. do zakończenia czynności kontrolnych

Zlecenie usług medycznych

Polski system opieki zdrowotnej opiera się na zasadzie solidarności i współodpowiedzialności za finansowanie wydatków na zdrowie, a jego działanie reguluje wiele ustaw. Izba zbadała, czy zlecenie przez szpitale publiczne wykonania świadczeń zdrowotnych było prawidłowe oraz rzetelnie nadzorowane. Kontrolę przeprowadzono na terenie województw lubuskiego, łódzkiego, mazowieckiego oraz opolskiego w 12 podmiotach leczniczych, w tym siedmiu prowadzonych w formie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz pięciu spółkach prawa handlowego, których podmiotem właścicielskim (100% udziałów) jest jednostka samorządu terytorialnego. Kontrolą objęto lata 2019–2022 do dnia zakończenia kontroli, tj. 19 września 2022 r. (red.)

„Informacje o wynikach kontroli”, przekazane do publikacji w październiku i listopadzie 2023 r., <www.nik.gov.pl>.

Państwo i społeczeństwo

Uwagi na marginesie wyroku Krajowej Izby Odwoławczej¹

Opóźnienie a zwłoka w wykonaniu zamówienia publicznego

Niedotrzymywanie terminów w zamówieniach publicznych jest często stwierdzane i oceniane w toku działalności kontrolnej. Okazję do podjęcia rozważań na ten temat stwarza niedawny wyrok Krajowej Izby Odwoławczej², w świetle którego warto zastanowić się, kiedy można mówić o opóźnieniu i zwłoce w wykonaniu zobowiązania, jakie są różnice między tymi pojęciami oraz skutki związane z opóźnieniem i zwłoką, zwłaszcza w odniesieniu do odpowiedzialności kontraktowej, w tym obowiązku zapłaty kary umownej przez wykonawcę zamówienia publicznego. Zawarte w artykule uwagi nie są jednak pomyślane jako glosa do wyroku. Dotyczą wybranego zagadnienia zarysowanego w tytule opracowania, związanego ze stanem faktycznym sprawy.

¹ W artykule wykorzystano badania w ramach Programu POTENCJAŁ, realizowanego we współpracy z Katedrą Prawa Administracyjnego, Konstytucyjnego i Zamówień Publicznych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie (projekt badawczy „Zasady wykonywania zamówień publicznych”, nr 089/EPA/2022/POT).

² Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z 2.5.2023 (KIO 1073/23), opubl. LEX nr 3584946.

WOJCIECH ROBACZYŃSKI**Termin wykonania zamówienia i skutek jego upływu**

Umowa w sprawie zamówienia publicznego jest umową cywilnoprawną³, do której zastosowanie znajdują przepisy Kodeksu cywilnego⁴, częściowo modyfikowane przez przepisy ustawy – Prawo zamówień publicznych⁵. Zgodnie bowiem z art. 8 ust. 1 p.z.p. do czynności podejmowanych przez zamawiającego, wykonawców oraz uczestników konkursu w postępowaniu o udzielenie zamówienia i konkursie oraz do umów w sprawach zamówień publicznych stosuje się przepisy ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (...), jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej. Należy przy tym zaznaczyć, że w ustawie p.z.p. nie ma odrębnych od kodeksowych zasad ustalania terminów wykonania umowy. To one będą miały więc zastosowanie. Kodeks cywilny wprowadza w art. 354 § 1 zasadę *pacta sunt servanda*, w świetle której dłużnik powinien wykonać zobowiązanie zgodnie z jego treścią i w sposób odpowiadający jego celowi społeczno-gospodarczemu oraz zasadom współżycia społecznego, a jeżeli istnieją w tym zakresie ustalone zwyczaje – także w sposób odpowiadający tym zwyczajom. Nakaz wykonania zobowiązania zgodnie z jego treścią obejmuje także te elementy stosunku prawnego zobowiązania, które

wyznaczają termin spełnienia świadczenia. Niespełnienie świadczenia w określonym terminie jest naruszeniem obowiązków, które mogą być podstawą odpowiedzialności kontraktowej jako niewykonanie zobowiązania (gdy świadczenie nie zostało w ogóle spełnione) lub nienależyte wykonanie zobowiązania (w wypadku świadczenia spełnionego po upływie terminu). W ujęciu Kodeksu cywilnego konkretny termin spełnienia świadczenia może wynikać z umowy, ale może też być wskazany na podstawie innych kryteriów. Zgodnie z art. 455 k.c., jeżeli termin spełnienia świadczenia nie jest oznaczony ani nie wynika z właściwości zobowiązania, powinno być ono spełnione niezwłocznie po wezwaniu dłużnika do wykonania. Można jednak przyjąć, że w wypadku zamówień publicznych termin spełnienia świadczenia co do zasady będzie wynikać z zawartej między wykonawcą a zamawiającym umowy⁶.

Oznaczenie terminu spełnienia świadczenia ma doniosłe znaczenie prawne. Z tą chwilą powstaje stan wymagalności świadczenia. W sytuacji gdy świadczenie nie zostanie jeszcze spełnione, dłużnik popada w opóźnienie. W każdym przypadku należy rozważyć tego przyczyny – jeśli obciążają dłużnika, tzn. mamy do czynienia ze zwłoką, pojawia się odpowiedzialność odszkodowawcza (przy spełnieniu

³ Pogląd o cywilnoprawnym charakterze umowy w sprawie zamówienia publicznego jest obecnie dominujący. Por. przykładowo R. Szostak: *Umowa o zamówienie publiczne* [w:] *System zamówień publicznych w Polsce*, J. Sadowy (red.), Warszawa 2013, s. 301.

⁴ Ustawa z 23.4.1964 – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r. poz. 1610, ze zm.), dalej k.c.

⁵ Ustawa z 11.9.2019 – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1605 ze zm.), dalej p.z.p. lub ustawa p.z.p.

⁶ Poza zakresem rozważań pozostają natomiast kwestie będące przedmiotem regulacji zawartej w przepisach ustawy z 8.3.2013 o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1790).

pozostałych przesłanek odpowiedzialności kontraktowej). Jeśli dług ma charakter pieniężny, od kolejnego dnia będą się liczyć odsetki już za samo opóźnienie, niezależnie od przyczyny (art. 481 §1 k.c.).

O ile w wypadku odsetek za opóźnienie upływ terminu dzieła „na korzyść” wierzyciela, to odmiennie przedstawia się sprawa w odniesieniu do przedawnienia. Stan wymagalności uruchamia bowiem bieg terminu przedawnienia roszczenia majątkowego, po upływie którego dłużnik może uchylić się od spełnienia świadczenia (art. 117 § 2 k.c.). Bezskuteczny upływ terminu do spełnienia świadczenia uprawnia wierzyciela do wystąpienia z powództwem o jego spełnienie. Jest przy tym oczywiste, że realizacja roszczenia odszkodowawczego (lub roszczenia o odsetki za opóźnienie) nie eliminuje możliwości żądania spełnienia świadczenia. Wynika to wprost z art. 477 § 1 k.c., zgodnie z którym w razie zwłoki dłużnika wierzyciel może żądać, niezależnie od wykonania zobowiązania, naprawienia szkody wynikłej ze zwłoki.

W pewnych przypadkach zawinione opóźnienie w spełnieniu świadczenia może być podstawą do odmowy przyjęcia świadczenia. Pojawi się wówczas odpowiedzialność nie za zwłokę, ale za niewykonanie zobowiązania. W świetle art. 477 § 2 k.c., gdy wskutek zwłoki dłużnika świadczenie utraciło dla wierzyciela znaczenie całkowite lub w przeważającym stopniu, wierzyciel może świadczenia nie przyjąć i żądać naprawienia szkody wynikłej z niewykonania zobowiązania.

Istnieją wreszcie rozwiązania szczególne, przewidujące możliwość odstąpienia od umowy, w sytuacji gdy dłużnik

nie wykona zobowiązania w terminie. Warto zwrócić uwagę na specyficzne rozwiązanie zawarte w art. 635 k.c., zgodnie z którym – jeżeli przyjmujący zamówienie opóźnia się z rozpoczęciem lub wykończeniem dzieła tak dalece, że nie jest prawdopodobne, żeby zdołał je ukończyć w czasie umówionym – zamawiający może bez wyznaczenia terminu dodatkowego odstąpić od umowy jeszcze przed upływem terminu do wykonania dzieła. Ta regulacja ma walor prewencyjny. Została umiejscowiona wśród przepisów o umowie o dzieło, ma zastosowanie także do umów na roboty budowlane, co przesądza o jej znaczeniu w sferze zamówień publicznych. Zgodnie z art. 656 § 1 k.c. do skutków opóźnienia się przez wykonawcę z rozpoczęciem robót lub wykończeniem obiektu albo wykonywania przez wykonawcę robót w sposób wadliwy lub sprzeczny z umową, do rękojmi za wady wykonanego obiektu, jak również do uprawnienia inwestora do odstąpienia od umowy przed jego ukończeniem stosuje się odpowiednio przepisy o umowie o dzieło. W świetle art. 658 k.c., kodeksowe przepisy o umowie o roboty budowlane stosuje się odpowiednio do umowy dotyczącej wykonania remontu budynku lub budowli.

Opóźnienie a zwłoka w prawie cywilnym

Jak wyżej stwierdzono, z opóźnieniem mamy do czynienia, gdy świadczenie nie zostało spełnione, mimo że roszczenie stało się wymagalne. Jest to zatem kategoria obiektywna, uzależniona wyłącznie od stwierdzenia stanu faktycznego. Na tle ogólnego pojęcia opóźnienia możemy mieć do czynienia w szczególności ze zwłoką,

tj. opóźnieniem kwalifikowanym. W odróżnieniu od tzw. zwykłego opóźnienia, w warunkach zwłoki mamy do czynienia z opóźnieniem, które jest spowodowane przez okoliczności, za które dłużnik ponosi odpowiedzialność. Znajduje to potwierdzenie w treści art. 476 k.c., w świetle którego wprowadzie dłużnik dopuszcza się zwłoki, gdy nie spełnia świadczenia w terminie, a jeżeli termin nie jest oznaczony, gdy nie spełnia świadczenia niezwłocznie po wezwaniu przez wierzyciela (zdanie pierwsze), ale nie dotyczy to jednak sytuacji, gdy opóźnienie w spełnieniu świadczenia jest następstwem okoliczności, za które dłużnik nie ponosi odpowiedzialności (zdanie drugie). W takim przypadku powstaje tzw. opóźnienie zwykłe, co do zasady nie-rodzące odpowiedzialności.

Powyższe rozróżnienie między opóźnieniem a zwłoką jest charakterystyczne dla prawa cywilnego. Warto zauważyć, że w prawie publicznym, w tym finansowym ustawodawca posługuje się jednolitym pojęciem zwłoki, nie różnicując definicyjnie przypadków opóźnienia i zwłoki⁷.

Dla dalszych rozważań najistotniejsze jest stwierdzenie, że opóźnienie w spełnieniu świadczenia stanowi na podstawie prawa cywilnego o nienależytym wykonaniu obowiązku przez dłużnika. Nie przesądza natomiast o jego odpowiedzialności,

która powstaje dopiero w warunkach zwłoki, tj. niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, które jest skutkiem okoliczności obciążających dłużnika.

Opóźnienie i zwłoka jako podstawy kary umownej

Kara umowna stanowi zryczałtowaną formę odszkodowania z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania⁸. Może być zastrzeżona jedynie dla zobowiązań niepieniężnych, co wprost wynika z art. 483 §1 k.c. Zgodnie z tym przepisem można zastrzec w umowie, że naprawienie szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania niepieniężnego nastąpi przez zapłatę określonej sumy (kara umowna).

W literaturze i orzecznictwie podkreśla się, że konsekwencją uregulowania kary umownej jako odszkodowania jest to, iż roszczenie o jej zapłatę powstaje w wypadku spełnienia wszystkich przesłanek odpowiedzialności kontraktowej⁹. Chodzi o: istnienie ważnego zobowiązania, niewykonanie lub nienależyte wykonanie tego zobowiązania, istnienie okoliczności obciążających po stronie dłużnika, szkodę po stronie wierzyciela oraz związek przyczynowy między zawinionym niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem zobowiązania a powstałą szkodą¹⁰.

⁷ Zob. zwłaszcza art. 53-58 ustawy z 29.8.1997 – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2651, ze zm.). Por. też trzykrotnie powołane pojęcie „odsetek za zwłokę” w ustawie z 27.8.2009 o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.) - art. 36 ust. 3, art. 62 ust. 1 i art. 209 ust. 1b.

⁸ Por. J. Jastrzębski: *Kara umowna*, Warszawa 2006, s. 74 i nast.

⁹ Tamże, s. 242 i nast.

¹⁰ Co do przesłanek odpowiedzialności kontraktowej zob. np. W. Borysiak [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Zobowiązania*, K. Osajda (red.), Warszawa 2013, s. 784-791.

Z przytoczonych przesłanek odpowiedzialności kontraktowej wynika trafność sformułowanej już wyżej tezy, że samo opóźnienie nie powoduje odpowiedzialności¹¹.

Z punktu widzenia przesłanek odpowiedzialności kontraktowej w kontekście kary umownej szczególne znaczenie ma odpowiedź na pytanie, czy kara umowna może zabezpieczać interes wierzyciela także na wypadek niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania z przyczyn niezawinionych przez dłużnika. Jest to problem, który w zamówieniach publicznych występował jeszcze pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy. Już wówczas dostrzeżono konieczność ochrony wykonawcy, w tym pod względem właściwego wyważenia ryzyka kontraktowego stron¹².

Dochodzimy w ten sposób do konstrukcji niedozwolonych klauzul umownych, których wyliczenie jest zawarte w art. 433 p.z.p. Rozwiązanie to, wzorowane w pewien sposób na katalogu niedozwolonych postanowień umowy w obrocie konsumenckim na podstawie prawa cywilnego (art. 385¹ – 385³ k.c.), ma w założeniu ustawodawcy zapobiegać przypadkom niesłusznego wykorzystania przez zamawiającego

przewagi wynikającej z tego, że to on konstruuje postanowienia umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Zgodnie z art. 433 p.z.p., projektowane postanowienia umowy nie mogą przewidywać:

- 1) odpowiedzialności wykonawcy za opóźnienie, chyba że jest to uzasadnione okolicznościami lub zakresem zamówienia;
- 2) naliczania kar umownych za zachowanie wykonawcy niezwiązane bezpośrednio lub pośrednio z przedmiotem umowy lub jej prawidłowym wykonaniem;
- 3) odpowiedzialności wykonawcy za okoliczności, za które wyłączną odpowiedzialność ponosi zamawiający;
- 4) możliwości ograniczenia zakresu zamówienia przez zamawiającego bez wskazania minimalnej wartości lub wielkości świadczenia stron.

W literaturze dużo uwagi poświęcono już kwestiom stosowania powyższych ograniczeń, zwłaszcza jeśli chodzi o zastrzeganie kary umownej¹³. Przykładów zastosowania konstrukcji niedozwolonych postanowień umowy dostarcza także orzecznictwo Krajowej Izby Odwoławczej¹⁴. Tak też jest w wypadku wyroku KIO, który stał się okazją do sformułowania uwag w tym

¹¹ Wyjątkiem jest opóźnienie jako źródło obowiązku zapłaty odsetek za opóźnienie w spełnieniu świadczenia pieniężnego na podstawie art. 481 § 1 k.c. Z natury zamówienia publicznego o opóźnieniu w spełnieniu świadczenia pieniężnego można mówić w wypadku świadczenia, do którego jest zobowiązany zamawiający w postaci zapłaty ceny lub wynagrodzenia.

¹² Por. K. Grochecka-Goljan: *Odpowiedzialność wykonawcy za opóźnienie w świetle aktualnego orzecznictwa KIO oraz przepisów nowego Prawa zamówień publicznych*, „Zamówienia Publiczne. Doradca” nr 1/2020, s. 62 i n.

¹³ Por. m.in. R. Szostak: *Zastrzeżenie kary umownej na tle nowego Prawa zamówień publicznych*, „Zamówienia Publiczne. Doradca” nr 8/2021; K. Horubski: *Zwalczanie klauzul abuzywnych w umowach o zamówienia publiczne*, „Prawo Zamówień Publicznych” nr 3/2022; R. Tanajewska: *Niedozwolone postanowienia umowne w Prawie zamówień publicznych*, „Studia Prawnoustrojowe” nr 55/2022 oraz komentarze do ustawy – Prawo zamówień publicznych.

¹⁴ Por. przykładowo wyroki Krajowej Izby Odwoławczej: z 18.1.2021 (KIO 3446/20), z 14.10.2021 (KIO 2762/21), z 19.11.2021 (KIO 3260/21), z 30.11.2021 (KIO 3335/21), z 28.2.2023 (KIO 417/23).

artykule, w szczególności związanych z karą umowną zastrzeżoną na wypadek opóźnienia w spełnieniu świadczenia.

W pierwszej kolejności warto zauważyć, że zgodnie z art. 433 pkt 1 p.z.p., ustawowo zakazano wprowadzania do projektowanej umowy postanowień przewidujących odpowiedzialność wykonawcy za opóźnienie, chyba że jest to uzasadnione okolicznościami lub zakresem zamówienia. Podtrzymuję pogląd wyrażony w innym opracowaniu: ustawodawca w sposób czytelny odwołuje się do oczywistej w prawie cywilnym, a często niedostrzeganej dostatecznie w praktyce zamówień publicznych różnicy między opóźnieniem a zwłoką¹⁵. Zgodnie z kodeksowymi przepisami o odpowiedzialności kontraktowej „odpowiedzialność wykonawcy za opóźnienie”, o którym mowa w art. 433 pkt 1 p.z.p. stanowi niewątpliwie rozszerzenie zakresu odpowiedzialności wykonawcy poza reguły wynikające z Kodeksu cywilnego¹⁶. Według reguł ogólnych samo opóźnienie nie powoduje zatem odpowiedzialności, ale należy przyjąć, że odpowiedzialność kontraktową można w tym wypadku poszerzyć, na co zezwala art. 473 § 1 k.c.¹⁷, choć trzeba pozostać w granicach wyznaczonych przez art. 433 p.z.p.

Stan faktyczny sprawy rozpatrywanej przez KIO

Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z 2 maja 2023 r. zapadł w wyniku rozpatrzenia sprawy dotyczącej postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie dialogu konkurencyjnego, którego cel określono jako: „Utworzenie Muzeum Getta Warszawskiego na terenie kompleksu dawnego Szpitala Dziecięcego (...) w Warszawie, tj. sporządzenie projektów, realizacja prac budowlano-instalacyjnych, realizacja wystawy stałej, oraz zakup i montaż pierwszego wyposażenia wraz z nadzorami”; zamawiającym było Muzeum.

W postępowaniu złożono odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej na podstawie art. 513 p.z.p., w którym zarzucono zamawiającemu naruszenie m.in. art. 433 pkt 1 w zw. z art. 16 ust. 3 p.z.p.¹⁸ przez wskazanie kar umownych za opóźnienie w usuwaniu wad w sposób rażąco wygórowany i nieadekwatny do uzasadnionego interesu zamawiającego, z uwagi na ich odniesienie do wartości całego kontraktu, a nie wartości wadliwego elementu. W związku z tym odwołujący m.in. wnosił o: zmianę treści projektowanych postanowień umowy w przedmiocie wysokości kar umownych w ten sposób, że zostaną

¹⁵ W. Robaczyński: *Glosa do wyroków Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 22 września 2021 r. (KIO 2340/21) i z dnia 23 listopada 2021 r. (KIO 3277/21)*, „Prawo Zamówień Publicznych” nr 4/2022.

¹⁶ Idem.

¹⁷ Zgodnie z art. 473 § 1 k.c., dłużnik może przez umowę przyjąć odpowiedzialność za niewykonanie lub za nie należyte wykonanie zobowiązania z powodu oznaczonych okoliczności, za które na mocy ustawy odpowiedzialności nie ponosi. Z takiego sformułowania przepisu wynika, że rozszerzenie odpowiedzialności może dotyczyć także opóźnienia z przyczyn niezawinionych przez dłużnika.

¹⁸ Art. 16 ust. 1-3 p.z.p. stanowi, że zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób: zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców, przejrzysty i proporcjonalny.

odniesione do zwłoki w usuwaniu wad oraz do wartości wadliwego elementu, zmianę procentowej wartości kar umownych i łącznego limitu kar umownych.

Sporne postanowienia miały następującą postać (uwaga od autora: wybrano tylko fragment postanowień umowy, dotyczący zagadnień omawianych w tym opracowaniu¹⁹):

§ 24. 1. Zamawiającemu przysługuje uprawnienie do naliczenia Wykonawcy kar umownych w następujących przypadkach: (a) za każdy rozpoczęty dzień przekroczenia terminu zakończenia robót z przyczyn leżących po stronie Wykonawcy – w wysokości 0,19% wartości wynagrodzenia umownego netto;

(b) za każdy rozpoczęty dzień opóźnienia w usunięciu wad stwierdzonych w trakcie realizacji robót budowlanych, przy czynnościach odbioru końcowego, inspekcji robót lub inspekcji robót ukrytych, jak i w okresie gwarancji i rękojmi – w wysokości 0,08% wartości wynagrodzenia umownego netto; przy czym okres opóźnienia będzie liczony od dnia następującego po dniu wyznaczonym na ostateczne usunięcie nieprawidłowości;

(c) za odstąpienie od Umowy przez Zamawiającego z przyczyn leżących po stronie Wykonawcy – w wysokości 13% wartości wynagrodzenia umownego netto; (...) 2. Maksymalna, łączna wartość kar umownych przewidzianych w tym paragrafie nie może przekroczyć 20% (słownie: dwadzieścia procent) wynagrodzenia umownego netto. Kary umowne podlegają kumulacji”.

Zdaniem wykonawcy, zgodnie z art. 433 pkt 1 p.z.p. zakazane jest stosowanie w umowach zamówieniowych odpowiedzialności wykonawcy za opóźnienie, zaś „poza sporem jest fakt, że kary umowne liczone procentowo od wartości kontraktu są rażąco wygórowane”. Dotyczyło to dziennej wartości kary, dlatego wykonawca stwierdził następnie: „Przyjmując chociażby wartość kontraktu na poziomie 500 mln złotych, w przypadku kary za niedochowanie terminu realizacji wynosi ona ponad 900 tysięcy złotych. W przypadku kary za opóźnienie w usunięciu wad – kara dzienna wynosi 400 tysięcy złotych – co jest oczywiście złamaniem zasady proporcjonalności postępowania”.

Wobec powyższego odwołujący wniósł o dostosowanie zapisów dotyczących zasad naliczania i wysokości kar umownych do przepisów prawa zamówień publicznych i nadanie im następującego brzmienia: „1. Zamawiającemu przysługuje uprawnienie do naliczenia wykonawcy kar umownych w następujących przypadkach:

(a) za każdy rozpoczęty dzień zwłoki w stosunku do terminu zakończenia robót w wysokości 0,019% wartości wynagrodzenia umownego netto;

(b) za każdy rozpoczęty dzień zwłoki w usunięciu wad stwierdzonych w trakcie realizacji robót budowlanych przy czynnościach odbioru końcowego, inspekcji robót lub inspekcji robót ukrytych, jak i w okresie gwarancji i rękojmi – w wysokości 0,008% wartości wadliwego elementu robót; przy czym okres zwłoki może być liczony od dnia

¹⁹ Zrezygnowano z oryginalnej pisowni wielkimi literami, jeśli nie wynikała ona z zasad pisowni lub uzusu językowego – red.

następującego po dniu wyznaczonym na ostateczne usunięcie nieprawidłowości; 2. Maksymalna łączna wartość kar umownych przewidzianych w tym paragrafie nie może przekroczyć 10% (słownie: dziesięć procent) wynagrodzenia umownego netto. Kary umowne podlegają kumulacji”.

W ocenie Krajowej Izby Odwoławczej odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie i zostało oddalone w całości. KIO stwierdziła m.in.: „Odwołujący podnosił, że zakazane jest stosowanie w umowach zamówieniowych odpowiedzialności wykonawcy za opóźnienie. Co do zasady Izba podziela niniejsze stanowisko. Celnie podkreślił jednak w odpowiedzi na odwołanie Zamawiający, iż w przypadku przedmiotowej umowy kara za przekroczenie ostatecznego terminu zakończenia robót powiązana została ze zwłoką Wykonawcy, czyli opóźnieniem kwalifikowanym. Zatem zarzut w tej części nie zasługiwał na uwzględnienie, ponieważ nie referował do zasady, którą wprowadził Zamawiający. Ponadto zasada ta zgodna jest z podstawowym założeniem art. 433 ustawy Pzp”.

Z punktu widzenia zagadnienia omawianego w artykule istotniejszy jest kolejny punkt, w odniesieniu do którego KIO stwierdziła: „Dalsze postanowienia wzoru umowy w § 24 rzeczywiście zastrzegają konieczność zapłaty kar umownych na wypadek opóźnienia. Nie można jednak pominąć, iż treść art. 433 ustawy Pzp dopuszcza taką możliwość, jeśli jest to uzasadnione okolicznościami lub zakresem zamówienia”. Zdaniem KIO należało ocenić, czy zamawiający wykazał, że mógł wprowadzić wyjątek od ustalonej zasady.

W uzasadnieniu wyroku KIO wskazała stanowisko zamawiającego, którego

zdaniem „(...) siedziba wyjątkowego na skalę światową obiektu musi być stale dostępna dla zwiedzających, będzie ona przyjmowała gości z kraju i zagranicy, w tym szereg oficjalnych delegacji państwowych. Wyjątkowe i unikatowe będą także zbiory muzealne i eksponaty, które udało się zgromadzić Zamawiającemu. Szereg z tych eksponatów stanowi własność osób prywatnych, fundacji, stowarzyszeń, innych krajów, co wymusza zachowanie szczególnych środków ostrożności i bezpieczeństwa”. W efekcie KIO podkreśliła, że „(...) zdaniem Zamawiającego nie jest możliwe dopuszczenie do sytuacji, w której część muzeum lub wystaw nie będzie dostępna dla zwiedzających lub naruszone zostaną zasady bezpieczeństwa, odnoszące się do zwiedzających, jak również do samych eksponatów”. Jednocześnie KIO zauważyła, że: „Odwołujący natomiast wyrażał przekonanie, że nie są to okoliczności nadzwyczajne, które pozwalają na zastosowanie wyjątku od zasady”.

Wyżej wskazane argumenty zamawiającego zostały uwzględnione przez organ orzekający. KIO nie zgodziła się z kwestionowaniem omawianego postanowienia umownego. Zdaniem KIO: „(...) zarówno sam charakter obiektu, jego funkcja oraz tematyka wymagają zastosowania podwyższonych zasad należytego wykonania przedmiotu zamówienia i wprowadzenia odpowiedzialności za usuwanie wad i usterek na zasadzie odpowiedzialności za opóźnienie”. KIO stwierdziła, że jej zdaniem „(...) samo już usytuowanie muzeum – budynku pochodzącego sprzed II wojny światowej, na obszarze gęsto zaludnionym, w centrum miasta, w ramach funkcjonującej infrastruktury

miejskiej może rodzić szereg problemów techniczno-komunikacyjnych przy prowadzeniu robót budowlanych, nie mówiąc już o samym funkcjonowaniu obiektu i zapewnieniu bezpieczeństwa dla zwiedzających oraz mieszkańców. Usytuowanie muzeum na terenie dawnego getta warszawskiego, biorąc pod uwagę tylko historię Powstania w getcie, czy Powstania Warszawskiego i zniszczeń, jakich dokonano na tych terenach, wiązać powinno się z zapewnieniem szczególnej staranności przez wykonawcę przy realizacji tego projektu". Konkludując ten fragment uzasadnienia, KIO podsumowała, że „z uwagi na wyjątkowość zamierzenia (...) Zamawiający ma prawo wymagać, by podmiot wybrany gwarantował najwyższą jakość wykonania, przez co rozumieć należy również sprawny proces usuwania wad i usterek”.

Natomiast w odniesieniu do zarzutów odwołania dotyczących wygórowanej wysokości kar umownych i ich limitu KIO stwierdziła: „(...) Odwołanie nie zawiera w tym zakresie uzasadnienia zarzutów, z którego wynikałoby, że rzeczywiście mamy do czynienia z takim zjawiskiem. Zdaniem Izby ustalony limit 20% wynagrodzenia umownego netto jest racjonalny i przemyślany przez Zamawiającego. Nie jest to poziom niespotykany w zamówieniach publicznych, a raczej wręcz odwrotnie – wyjątkowo często spotykany, uznać więc można, że odpowiadający praktyce rynku zamówień publicznych”. KIO zaznaczyła ponadto, że zamawiający wskazał wiele postępowań o udzielenie zamówień publicznych, w których zarówno

wysokość poszczególnych kar, jak również ich limit zostały ustalone na poziomie zbliżonym do zawartych we wzorze umowy, będącym przedmiotem postępowania, a także wykazał, że „również dla kontraktów prywatnych zawieranych przez przedsiębiorców limity określone są na podobnym poziomie”. Z tego względu KIO uznała, że przewidziany we wzorze umowy limit stanowi zabezpieczenie interesów zamawiającego oraz należytego wykonania zamówienia. Przytoczono w tym miejscu fragment wyroku KIO w innej sprawie, w którym stwierdzono: „(...) maksymalna wysokość kar nie może być określana na poziomie, który może być traktowany jako rażąco wygórowany w odniesieniu do wysokości wynagrodzenia czy ewentualnych zagrożeń związanych z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy, w tym możliwości powstania lub rozmiarów szkody. Ponoszone kary umowne powinny być odczuwalne, ale nie w stopniu, który może powodować uznanie niecelowości wykonania umowy”²⁰. W tym kontekście ostatecznie KIO stwierdziła, że: „Zamawiający nie sformułował postanowień dotyczących kar umownych w sposób nadużywający swobodę Zamawiającego do kształtowania postanowień umownych czy uniemożliwiający wykonawcy prawidłowe oszacowanie ryzyk związanych z realizacją umowy” oraz że: „Ustalone zasady naliczania kar umownych nie naruszają w ocenie Izby zasad swobody umów i spełniają funkcję dyscyplinującą i stymulującą Wykonawców”.

²⁰ Zamawiający powołał się na wyrok KIO z 28.12.2018 (sygn. akt KIO 2574/18).

Opisana wyżej argumentacja doprowadziła KIO do uznania, że odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie, wobec czego zostało oddalone.

Wnioski wynikające z wyroku KIO

Analizując przedstawione wyżej rozstrzygnięcie, trzeba na początek podkreślić, że dwie kwestie nie budzą wątpliwości.

Po pierwsze, należy zaakceptować pogląd KIO co do pierwszego punktu omawianego § 24 wzoru umowy. Rzeczywiście interpretacja sformułowanego w tej części umowy postanowienia wskazuje, że kara umowna została przewidziana nie za opóźnienie, ale za zwłokę, skoro chodzi o „każdy rozpoczęty dzień przekroczenia terminu zakończenia robót z przyczyn leżących po stronie wykonawcy” (podkrśl. autora).

Po drugie, przekonujące są też argumenty na rzecz stanowiska, że przewidziany we wzorze umowy limit kar umownych nie został ustawiony na zbyt wysokim poziomie, biorąc pod uwagę praktykę zamówień publicznych.

Warto zatem zastanowić się nad zasadniczym z punktu widzenia niniejszego opracowania zagadnieniem, dotyczącym relacji między opóźnieniem (zwłaszcza opóźnieniem zwykłym) a zastrzeżeniem kary umownej. Z analizy treści uzasadnienia wyroku KIO można wyprowadzić wnioski, że – choć w tej sprawie organ orzekający nie miał wątpliwości co do prawidłowości sformułowań w zakresie kar umownych – to jednak praktyczne zastosowanie art. 433 pkt 1 p.z.p. rodzi bardzo poważne problemy. Wynikają one przede wszystkim z samej konstrukcji przepisu, a są związane z użytym w jego treści sformułowaniem „(...) chyba że jest

to uzasadnione okolicznościami lub zakresem zamówienia”. Problem wynika stąd, że ustawodawca najwyraźniej podziela tradycyjny pogląd, w świetle którego kara umowna powinna być związana ze zwłoką, czyli z zawinionym opóźnieniem. Jednak dopuszcza także możliwość – wprawdzie wyjątkowo – powiązania kary umownej z opóźnieniem, niezależnie od winy. Rodzi to problemy z ustaleniem, czy w konkretnych okolicznościach zastrzeżenie kary umownej jest usprawiedliwione. Pod tym względem argumenty podniesione w treści uzasadnienia wyroku na tle omawianego konkretnego rozstrzygnięcia nie wydają się dostatecznie przekonujące. Nie jest jasne, dlaczego uznano, że ewentualne opóźnienie w realizacji obowiązków umownych przez wykonawcę jest w tym przypadku istotne do tego stopnia, aby uzasadniało oderwanie obowiązku zapłaty kary umownej od stwierdzenia okoliczności obciążających po stronie dłużnika. Oczywiście nie do podważenia jest pogląd o istotnym społecznym i kulturowym znaczeniu inwestycji upamiętniającej wydarzenie dziejowe o tak wielkim znaczeniu historycznym. Trudno jednak przy stosowaniu art. 433 p.z.p. generalnie dzielić zamówienia publiczne według ich rangi, aby uczynić z tego rozróżnienia podstawę do zaostrzenia odpowiedzialności wykonawców w wypadku tych zamówień, które zostaną uznane przez zamawiającego za historycznie najważniejsze. Kwalifikacja zamówienia jako takiego, które uzasadnia zaostrzenie odpowiedzialności z tytułu kar umownych staje się w nadmiernym stopniu sprawą subiektywnej oceny zamawiającego. To bowiem sam zamawiający wprowadza karę umowną w określonym kształcie

do projektowanego stosunku prawnego łączącego go z wykonawcą. Poza możliwością odwołania do KIO wykonawca nie ma istotnego wpływu na treść umowy w tym zakresie. Jest sprawą dyskusyjną, czy przekonujący może być argument, że skoro pożądanym jest zapewnienie szczególnej staranności przez wykonawcę w czasie realizacji projektu, to „z uwagi na wyjątkowość zamierzenia (...) Zamawiający ma prawo wymagać, by podmiot wybrany gwarantował najwyższą jakość wykonania, przez co rozumieć należy również sprawny proces usuwania wad i usterek”. Można byłoby raczej oczekiwać, że najwyższa jakość wykonania powinna być zagwarantowana dzięki odpowiednio wysokim wymaganiom technicznym i organizacyjnym stawianym wykonawcom w ramach realizacji inwestycji (oczywiście w granicach proporcjonalności), nie zaś przez przesuwanie na nich ciężaru odpowiedzialności za okoliczności, które wykonawców nie obciążają, a mamy z nią do czynienia w wypadku opóźnienia zwykłego. Oczywiście niedobrze jest, gdy realizacja projektów istotnych z punktu widzenia życia społecznego czy gospodarczego opóźnia się w stosunku do zamierzeń. Jeśli jednak dzieje się tak z przyczyn, które nie obciążają wykonawcy (i zakładamy, że nie obciążają także zamawiającego), to trudno znaleźć uzasadnienie prostego „przeniesienia ryzyka” w taki sposób, aby niekorzystne skutki okoliczności niezależnych od stron dotyczyły tylko jedną ze nich. Tym bardziej, o czym było mowa

już wcześniej, że wykonawca zamówienia publicznego nie ma wpływu na takie ukształtowanie postanowień umownych (odmiennie niż gdyby rozpatrywać sprawę wyłącznie na podstawie art. 473 § 1 k.c.).

Konkluzje *de lege lata* i *de lege ferenda*

Na tle powyższych uwag można sformułować następujące wnioski. Zawarte w art. 433 pkt 1 p.z.p. wskazanie „okoliczności” oraz „zakresu zamówienia” – bez powiązania np. z zagrożeniem wystąpienia poważnej szkody dla zamawiającego lub dla interesu ogólnego – wydaje się zbyt szerokie. Wyrazić można w związku z tym obawę, że – wbrew intencji ustawodawcy – przepis ten nie stanowi dostatecznej ochrony wykonawców przed narzucaniem im odpowiedzialności dalej idącej niż odpowiedzialność kontraktowa w kształcie przewidzianym przez Kodeks cywilny. Z tego względu sądzę, że rozwiązanie przyjęte w art. 433 pkt 1 p.z.p. nie jest optymalne. Nie wydaje się zasadne osłabianie zakazu wynikającego z ogólnych reguł prawa cywilnego, tj. niedopuszczalności zastrzegania kary umownej za zwykłe opóźnienie. Dostrzec jednak należy, że na podstawie poprzednio obowiązującego prawa zamówień publicznych orzecznictwo dopuszczało zastrzeżenie kary umownej w oderwaniu od winy dłużnika²¹. Jeśli nawet jednak uznać, że ze względów gospodarczych należałoby dopuścić obciążenie wykonawcy konsekwencjami

²¹ Por. przykładowo wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 13.6.2016 (I ACa 125/16), w którym stwierdzono m.in.: „W sytuacji gdy strony umowy zastrzegły w sposób wyraźny i jednoznaczny, że na rzecz zamawiającego zastrzeżona została kara umowna za opóźnienie w przekazaniu określonego w umowie przedmiotu odbioru, a nie tyl-

niezawinionych przez niego zachowań (co nie wydaje się konieczne), prawidłowe byłoby uregulowanie tej kwestii odrębnie, jako ustawowo określonego zastrzeżenia o charakterze gwarancyjnym. Nie odnoszę się w tym miejscu do spornej w literaturze kwestii relacji między konstrukcją kary umownej a takim zastrzeżeniem gwarancyjnym. Zagadnienie to wymagałoby odrębnego opracowania²². Trudno jednak nie dostrzec, że jeśli przyjmiemy – czego nie sposób podważyć – że ideą wprowadzenia art. 433 p.z.p. była ochrona wykonawców przed nadmiernym obciążeniem rygorystycznie ujętymi karami umownymi, to jednocześnie dopuszczenie możliwości obciążania dłużnika konsekwencjami okoliczności, na które nie miał wpływu i które nie były przez niego zawinione jawi się jako pewna sprzeczność, niezależnie od tego, czy stosowne zastrzeżenie uznalibyśmy za karę umowną *sensu stricto*, czy za element gwarancyjny, odrębnie rozważany od odpowiedzialności odszkodowawczej.

W świetle powyższych ustaleń niedoskonałe wydaje się ujęcie zaprezentowane w art. 433 pkt 1 p.z.p. Można sądzić, że rodzi ono problemy interpretacyjne, nie dostarczając istotnych korzyści. Moim zdaniem, z tego punktu widzenia lepiej przedstawiało się ujęcie granic kary umownej w pierwotnym projekcie ustawy, który zawierał ogólną klauzulę

niedozwolonych postanowień umowy²³. Zgodnie z jego art. 462 ust. 1, postanowienia umowy nie mogą kształtować praw i obowiązków zamawiającego oraz wykonawcy w sposób rażąco nieproporcjonalny do rodzaju zamówienia oraz ryzyka związanego z jego realizacją. W ustępie 2 przewidywano, że za postanowienia sprzeczne z ust. 1 uważa się w szczególności przewidujące:

- 1) naliczanie kar umownych za opóźnienie, jeżeli opóźnienie jest następstwem okoliczności, za które wykonawca nie odpowiada;
- 2) naliczanie kar umownych za zachowanie wykonawcy niezwiązane z przedmiotem umowy lub jej prawidłowym wykonaniem;
- 3) kary umowne rażąco wygórowane;
- 4) odpowiedzialność wykonawcy za wykonanie świadczeń, które nie były możliwe do przewidzenia przez wykonawcę działającego z należytą starannością.

Z tego ujęcia wynika, że projekt w sposób zgodny z regułami odpowiedzialności odszkodowawczej odnosił się do przyjętego w prawie cywilnym rozróżnienia między opóźnieniem a zwłoką. Odrębną sprawą byłaby wówczas dopuszczalność ewentualnego zastrzeżenia klauzuli o charakterze gwarancyjnym. Nie można by było traktować jej wówczas jako kary umownej. Takie stanowisko byłoby w pełni zgodne z ujęciem konstrukcji kary umownej w Kodeksie cywilnym, ale też realizowałoby postulat ochrony wykonawców

ko w przypadku opóźnienia zawinionego (zwłoki), powód nie może podnosić zarzutu, że opóźnienie w wykonaniu przedmiotu umowy powstało na skutek okoliczności, za które wykonawca nie ponosi odpowiedzialności, skoro roszczenie o zapłatę kary umownej powstaje w tym przypadku za sam fakt opóźnienia, bez względu na przyczynę".

²² Zob. J. Jastrzębski, op.cit., s. 86-90 i powołane tam wypowiedzi piśmiennictwa.

²³ Projekt z 21.1.2019, dostępny na stronie Rządowego Centrum Legislacji: <<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12320355/12565427/12565428/dokument378561.pdf>> (dostęp 14.11.2023).

przed nadmiernym obciążaniem ich skutkami niezawinionych zdarzeń. Zgodzić się należy z poglądem, że „powinność zamawiających do należytego zabezpieczenia interesu publicznego nie może prowadzić do przerzucenia na wykonawców odpowiedzialności za zdarzenia, które pozostają poza ich kontrolą, czyli na których powstanie nie mają oni wpływu”²⁴. Nie oznacza to oczywiście rezygnacji z możliwości umownego rozszerzania zakresu odpowiedzialności na podstawie art. 473 § 1 k.c. w stosunkach gospodarczych. Chodzi jednak o minimalną ochronę tych uczestników obrotu, którzy nie mają istotnego wpływu na treść przedstawionych im w postępowaniu postanowień umownych. Należy podkreślić, że takie ujęcie nie oznacza łagodzenia rygorów odpowiedzialności kontraktowej wykonawcy. Jak już bowiem wcześniej zaznaczono, karę umowną ujmuje się jako zryczałtowaną postać odszkodowania, a zatem wymagane jest spełnienie przesłanek odpowiedzialności kontraktowej, w tym stwierdzenia okoliczności obciążających dłużnika. Z art. 471 k.c. wynika zaś domniemanie winy dłużnika, przy czym art. 472 k.c. wyznacza jako zakres odpowiedzialności niezachowanie należytej staranności przez dłużnika. To na wykonawcy spoczywa zatem ciężar ewentualnego wykazania, że niewykonanie zobowiązania w terminie było skutkiem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności, zaś on sam dochował należytej staranności. Uwzględnijmy

przy tym, że ocena należytej staranności w prawie cywilnym jest silnie zobiektywizowana, gdyż zgodnie z art. 355 § 1 k.c. jest ona zdefiniowana jako staranność ogólnie wymagana w stosunkach danego rodzaju. Ponadto w myśl art. 355 § 2 k.c. należyta staranność dłużnika w zakresie prowadzonej przez niego działalności gospodarczej określa się przy uwzględnieniu jej zawodowego charakteru. Biorąc to pod uwagę, wykonawcy zamówienia publicznego, co do zasady będącemu podmiotem profesjonalnym, bardzo trudno uwolnić się od obowiązku zapłaty kary umownej, nawet wtedy, gdy jest ona zastrzeżona na wypadek zwłoki, a nie „tylko” zwykłego opóźnienia.

Co do samej konstrukcji niedozwolonych postanowień umowy, opowiadałbym się za nowelizacją zmierzającą do uwzględnienia treści przytoczonego projektu ze stycznia 2019 r., zakładającego wprowadzenie klauzuli ogólnej, a także zakazu zastrzegania w zamówieniach publicznych kar umownych za opóźnienie zwykłe, tzn. za opóźnienie, które nie jest skutkiem zwłoki, lecz następstwem okoliczności, za które wykonawca nie odpowiada.

dr WOJCIECH ROBACZYŃSKI,
prof. UŁ, Katedra Prawa Cywilnego,
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Łódzkiego
ORCID: 0000-0001-7904-7677,
Delegatura NIK w Łodzi

²⁴ E. Wiktorowska: *Komentarz do art. 433 PrZamPubl* [w:] E. Wiktorowska, A. Gawrońska-Baran, A. Wiktorowski, P. Wójcik, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022, pkt 8.

Bibliografia:

1. Borysiak W. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*. Tom II. *Zobowiązania*, K. Osajda (red.), Warszawa 2013.
2. Grochecka-Goljan K.: *Odpowiedzialność wykonawcy za opóźnienie w świetle aktualnego orzecznictwa KIO oraz przepisów nowego Prawa zamówień publicznych*, „Zamówienia Publiczne. Doradca” nr 1/2020.
3. Horubski K.: *Zwalczanie klauzul abuzywnych w umowach o zamówienia publiczne*, „Prawo Zamówień Publicznych” nr 3/2022.
4. Jastrzębski J.: *Kara umowna*, Warszawa 2006.
5. Robaczyński W.: *Glosa do wyroków Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 22 września 2021 r. (KIO 2340/21) i z dnia 23 listopada 2021 r. (KIO 3277/21)*, „Prawo Zamówień Publicznych” nr 4/2022.
6. Szostak R.: *Umowa o zamówienie publiczne* [w:] *System zamówień publicznych w Polsce*, J. Sadowy (red.), Warszawa 2013.
7. Szostak R.: *Zastrzeżenie kary umownej na tle nowego Prawa zamówień publicznych*, „Zamówienia Publiczne. Doradca” nr 8/2021.
8. Tanajewska R.: *Niedozwolone postanowienia umowne w Prawie zamówień publicznych*, „Studia Prawnoustrojowe” nr 55/2022.
9. Wiktorowska E.: *Komentarz do art. 433 PrZamPubl* [w:] E. Wiktorowska, A. Gawrońska-Baran, A. Wiktorowski, P. Wójcik, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022.

ABSTRACT

Delays and Defaults in Performing Public Procurement – Comments in the Margin of the Judgment of the National Appeals Chamber

A failure to perform public procurement on time is an adverse situation that frequently has serious organisational, economic and legal consequences. Being behind schedule in public procurement is a frequent finding in audits, subject to an assessment, also in the engagements of the Supreme Audit Office of Poland. A recent judgment by the National Appeals Office (Polish: *Krajowa Izba Odwoławcza*) triggered a discussion in the area, which sheds light on when we should refer to a delay and when to a default in public procurement obligations, what is the difference between a delay and a default and their consequences, especially relating to contract obligations, including contractual fines of a public procurement contractor. The conclusions of the article are not destined as an exhaustive commentary on the said judgment, though, because they are partially related to the issue – when regarded from the perspective of the state of the case – that has been emphasised for the purposes of the topic of this article.

Wojciech Robaczyński, PhD, prof. of the University of Łódź, Department of Civil Law, Faculty of Law and Administration of the University of Łódź,
ORCID: 0000-0001-7904-7677, Regional Branch of NIK in Łódź

Key words: National Appeals Office, public procurement, delay in public procurement, contractual fines, default in public procurement

Z życia NIK

POWOŁANO WICEPREZESÓW I CZŁONKÓW KOLEGIUM NIK

Na wniosek prezesa Najwyższej Izby Kontroli Mariana Banasia, po zasięgnięciu opinii sejmowej Komisji ds. Kontroli Państwowej, 22 grudnia 2023 r. Marszałek Sejmu RP Szymon Hołownia powołał dr. Michała Jędrzejczyka, Jacka Kozłowskiego oraz Piotra Miklisa na stanowiska wiceprezesów NIK. Wręczył też akty powołania do Kolegium NIK prof. dr hab. Patrycji Zawadzkiej oraz dr. Grzegorzowi Walendzikowi.

Michał Jędrzejczyk jest doktorem nauk prawnych i radcą prawnym. Od początku związany z Katolickim Uniwersytetem Lubelskim Jana Pawła II (KUL), obecnie jest asystentem w Katedrze Finansów i Prawa Finansowego na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji. W 2013 r. ukończył studia podyplomowe poświęcone kształceniu kadry akademickiej, a w 2018 r. studia doktoranckie.

W latach 2014–2020 sprawował mandat radnego miasta i gminy Morawica. W latach 2019–2021 był zastępcą przewodniczącego Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, a obecnie jest członkiem Wspólnej Komisji Orzekającej w sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych.

W Najwyższej Izbie Kontroli zatrudniony w 2019 r. na stanowisku doradcy dyrektora biura, następnie – od czerwca 2020 r. – pełnił obowiązki dyrektora Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego. W 2020 r. został mianowany na stanowisko radcy prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Jest także członkiem Komitetu Redakcyjnego dwumiesięcznika „Kontrola Państwowa”. Autor wielu artykułów naukowych i opracowań. Jacek Kozłowski ukończył studia w Instytucie Geografii Uniwersytetu Gdańskiego oraz Advance Management Program w amerykańskim Rutgers University School. W latach 80. XX w. działał w opozycji demokratycznej, publikował w prasie podziemnej. Przez kilka lat wykładał na uczelniach wyższych, m.in. na Uniwersytecie Warszawskim, Gdańskim i w Collegium Civitas. W latach 90. był ekspertem sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Rady Europy. Pełnił funkcję dyrektora generalnego w Urzędzie Rady Ministrów w latach 1990–1993, dyrektora Biura Prasowego Rządu oraz zastępcy rzecznika prasowego rządu. Od 1994 r. do 1996 r. był

Fot. Łukasz Błaskiewicz, Sejm RP



Wręczenie aktów powołania, od lewej członkowie Kolegium NIK: prof. dr hab. Patrycja Zawadzka i dr Grzegorz Walendzik, prezes NIK Marian Banaś, marszałek Sejmu Szymon Hołownia oraz wiceprezesi NIK: Jacek Kozłowski, Piotr Miklis i dr Michał Jędrzejczyk.

dyrektorem generalnym w Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej. W latach 2006–2007 wicemarszałek województwa mazowieckiego. W listopadzie 2007 r. powołany na stanowisko wojewody mazowieckiego; funkcję tę pełnił do grudnia 2015 r.

Jacek Kozłowski był wielokrotnie odznaczany i wyróżniany, w tym m.in.: Odznaką Honorową „Zasłużony dla Kultury Polskiej”, Odznaką Honorową „Zasłużony dla Mazowsza”, Odznaką Honorową Prezydenta Warszawy Stefana Starzyńskiego, Odznaką Honorową za Zasługi dla Samorządu Terytorialnego.

Piotr Miklis od ponad 24 lat pracuje w Najwyższej Izbie Kontroli. W latach 1996–1998 był zatrudniony w Delegaturze NIK w Katowicach na stanowisku specjalisty kontroli państwowej. W okresie od stycznia 1999 r. do końca kwietnia 2001 r. pracował w Starostwie Powiatowym w Tarnowskich Górach jako sekretarz powiatu. Ponownie związał się z NIK w 2001 r.; został doradcą ekonomicznym w delegaturze w Katowicach. W 2007 r. awansował na stanowisko wicedyrektora delegatury NIK w Opolu, a następnie nieprzerwanie kierował terenowymi jednostkami kontrolnymi NIK, kolejno w Opolu, Wrocławiu i Katowicach.

Piotr Miklis ukończył studia wyższe na Uniwersytecie Jagiellońskim, uzyskując w 1990 r. tytuł magistra historii. Jest absolwentem Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (1996 r.). Ukończył także podyplomowe studium menedżerskie oparte na strukturze programu MBA (1999 r.) oraz studia podyplomowe „Kontrola finansowa i audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych” (2006 r.). W latach 2013–2016 był członkiem Kolegium NIK. Za osiągnięcia w pracy zawodowej został odznaczony Srebrnym Krzyżem Zasługi (2004 r.)

Profesor dr hab. Patrycja Zawadzka jest zastępcą kierownika Katedry Prawa Finansowego na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii (WPAE) Uniwersytetu Wrocławskiego;

a od 2021 r. również prodziekanem ds. finansów, jakości i form kształcenia na WPAE; członkiem Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, członkiem Doradczego Komitetu Naukowego przy Rzeczniku Finansowym oraz radcą prawnym. W latach 2018–2021 zasiadała w Kolegium Najwyższej Izby Kontroli. Jest autorką publikacji naukowych z zakresu prawa finansów publicznych, dotyczących przede wszystkim problematyki długu i deficytu oraz z zakresu prawa rynku finansowego, w tym bankowego i rynku kapitałowego.

Grzegorz Walendzik, doktor nauk technicznych w dziedzinie technologii chemicznej – doktorat obronił w Moskiewskim Instytucie Chemiczno-Technologicznym im. Mendelejewa. W latach 1985–1990 adiunkt na Politechnice Świętokrzyskiej w Kielcach; absolwent studiów podyplomowych dotyczących m.in. audytu wewnętrznego i kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych; finansów i rachunkowości budżetowej czy samorządu terytorialnego. Z Najwyższą Izbą Kontroli jest związany od 24 lat. Początkowo był doradcą ekonomicznym, od 2014 r. kieruje Delegaturą NIK w Kielcach, w której nadzorował 36 kontroli planowych i koordynowanych. Był członkiem Kolegium Najwyższej Izby Kontroli w latach 2020–2023.

W 1980 r. działał w NSZZ Solidarność w Instytucie Ciężkiej Syntezy Organicznej „Blachownia” w Kędzierzynie-Koźlu. Za działalność w okresie stanu wojennego odznaczony Krzyżem Wolności i Solidarności – posiada status działacza opozycji antykomunistycznej. W latach 1990–1994 prezydent Starachowic; radny tego miasta, a od 1997 r. do 2001 r. poseł na Sejm.

NOWY DYREKTOR GENERALNY NIK

Prezes Najwyższej Izby Kontroli Marian Banaś, po uzyskaniu zgody Marszałka Sejmu RP Szymona Hołowni, 5 grudnia 2023 r. powołał dr. Jarosława Melnarowicza (na zdjęciu obok) na stanowisko dyrektora generalnego NIK.

Jarosław Melnarowicz pełnił dotychczas obowiązki dyrektora Biura Organizacyjnego NIK, wcześniej (do końca września 2020 r.) zajmował stanowisko doradcy ekonomicznego. Aplikację kontrolerską ukończył w 2021 r. z wynikiem bardzo dobrym.

Dyrektor generalny NIK jest absolwentem Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu; studiował na Wydziale Gospodarki Narodowej, specjalizował się w finansach przedsiębiorstw i instytucji samorządowych. W 2006 r. ukończył I edycję studiów podyplomowych „Zarządzanie projektami” w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie (SGH), następnie odbył studia doktoranckie w Kolegium Zarządzania i Finansów SGH, gdzie w 2012 r. uzyskał stopień doktora nauk ekonomicznych.

Przed podjęciem pracy w Najwyższej Izbie Kontroli był zatrudniony w sektorze finansowym w centralach banków w Warszawie: Kredyt Bank, ING Bank Śląski, Citi Handlowy, PKO BP, Bank Millennium, Bank PEKAO SA oraz we Frankfurcie nad Menem: Citigroup Global Markets Deutschland AG & Co. KGaA, w których zajmował się strategicznymi

Fot. Marek Brzeziński, NIK



projektami związanymi z transformacją, automatyzacją, wdrożeniami rozwiązań systemowych czy zmianami organizacyjnymi i kadrowymi.

Zdobyte kwalifikacje oraz doświadczenie zawodowe wykorzystywał na stanowisku p.o. dyrektora Biura Organizacyjnego NIK; nadzorował pracę kilkunastu wydziałów. Był odpowiedzialny za politykę kadrową, wsparcie organizacyjne prezesa, wiceprezesów, dyrektora generalnego oraz dyrektorów jednostek organizacyjnych Izby.

W ostatnich trzech latach brał udział w licznych konferencjach i wyjazdach zagranicznych, które służyły poznaniu specyfiki działania innych najwyższych organów kontroli, wzmacnianiu współpracy międzynarodowej oraz tworzeniu i promowaniu standardów zawodowych kontrolerów.

PIERWSZY ROK AUDYTU W INTERPOLU

Prezes Najwyższej Izby Kontroli Marian Banaś zaprezentował wyniki audytu zewnętrznego przeprowadzonego przez NIK w Międzynarodowej Organizacji Policji Kryminalnej Interpol podczas jej Zgromadzenia Ogólnego w Wiedniu 28 listopada 2023 r. Ogólnoswiatowy konkurs na audytora Izba wygrała w 2021 r., uzyskując najwyższe noty za profesjonalizm i kompetencje. Rok temu, podczas sesji plenarnej Zgromadzenia Ogólnego Interpol, odbywającego się w New Delhi, NIK oficjalnie zastąpiła kanadyjski organ kontroli państwowej w pełnieniu tej funkcji.

W tym roku Interpol obchodzi setną rocznicę powstania; obecnie zrzesza blisko 200 krajów. Polska Policja należy do tej organizacji od początku jej istnienia.

FINAŁ PROJEKTU WSPÓŁPRACY BLIŹNIACZEJ

Prezes NIK Marian Banaś wziął udział w konferencji zamykającej unijny projekt współpracy bliźniaczej, zrealizowany przez Najwyższą Izbę Kontroli na rzecz Biura Audytu Królestwa Jordanii. Zorganizowano ją 30 października 2023 r. w Ammanie. Celem projektu była poprawa zdolności Biura Audytu do: prowadzenia audytów finansowych i zgodności z uwzględnieniem podejścia opartego na ocenie ryzyka oraz standardów Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI) i najlepszych praktyk; prowadzenia przeglądów zapewnienia jakości zgodnie ze standardami INTOSAI oraz sporządzania profesjonalnych raportów z kontroli; wykorzystania podejścia opartego na ryzyku w audytach IT, zgodnie ze standardem GUID 5100; stosowania narzędzia TeamMate i technik audytu wspomaganych komputerowo (CAAT).



Pamiętkowe zdjęcie kierownictwa projektu, od lewej: doradca ekonomiczny i doradca ds. współpracy bliźniaczej NIK w Jordanii Wojciech Kutyła, prezes NIK Marian Banaś, prezes NOK Jordanii dr Radhi Al-Hamadeen, ambasador UE w Jordanii Pierre-Christophe Chatzisavas, ambasador RP w Jordanii Lucjan Karpiński, wicedyrektor Departamentu Strategii, radca prezesa NIK, a zarazem kierownik projektu współpracy bliźniaczej Grzegorz Haber.

Zdaniem prezesa NIK cele te udało się w pełni osiągnąć. – Po ponad dwóch i pół roku ciężkiej pracy, godzinach dyskusji, tygodniach szkoleń i czterech wizytach studyjnych możemy powiedzieć, że odnieśliśmy wspólny sukces. Z dumą i satysfakcją przyjmuję to osiągnięcie. Naszymi najlepszymi praktykami i doświadczeniami podzieliliśmy się z jordańskimi audytorami i znaleźliśmy w nich kolegów otwartych na nowe rozwiązania, zaangażowanych i chętnych do nauki. Biuro Audytu Jordanii zostało wzmocnione, aby mogło przeprowadzać audyty finansowe i zgodności zgodnie z najwyższymi, aktualnymi standardami międzynarodowymi – powiedział.

Prezes Marian Banaś podziękował szefowi jordańskiego NOK Radhiemu Al-Hamadeenowi za współdziałanie, wsparcie i wyjątkowe zaangażowanie w realizację projektu oraz wyraził nadzieję, że współpraca NIK i Biura Audytu będzie kontynuowana.

Finansowany przez Unię Europejską projekt współpracy bliźniaczej NIK i jej jordańskiego odpowiednika rozpoczął się 8 maja 2021 r. Trwał trzydzieści miesięcy.

WSPARCIE DLA NOK CZARNOGÓRY

W Podgoricy, stolicy Czarnogóry odbyły się 17 listopada 2023 r. spotkania zorganizowane w związku z publikacją raportu SIRAM na temat zagrożenia niezależności jej organu kontroli. SIRAM to międzynarodowy mechanizm, którego celem jest podejmowanie

działań zaradczych lub naprawczych w wypadku stwierdzenia zagrożeń lub naruszeń niezależności najwyższych organów kontroli. W rozmowach uczestniczył prezes NIK Marian Banaś oraz prezes Trybunału Obrachunkowego Brazylii Bruno Dantas, obecny przewodniczący Zarządu Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI).



Fot. Grzegorz Haber, NIK

Uczestnicy spotkania w Podgoricy, od lewej: prezes NIK Marian Banaś, prezes Trybunału Obrachunkowego Brazylii, przewodniczący INTOSAI Bruno Dantas, wiceprzewodnicząca parlamentu Czarnogóry Zdenka Popović oraz przewodniczący czarnogórskiego NOK Nikola N. Kovačević.

Prezes NIK wziął też udział w debacie telewizyjnej na temat sytuacji w NOK Czarnogóry. Podkreślił wagę istnienia w każdym państwie demokratycznym niezależnego organu kontroli, wolnego od nacisków politycznych i mającego swobodę w realizacji swojego mandatu. Marian Banaś rozmawiał także z wiceprzewodniczącą parlamentu Czarnogóry Zdenką Popović. Podał przykłady naruszeń stwierdzonych przez SIRAM w Polsce oraz zaprezentował działania NIK służące ochronie jej niezależności.

UROCZyste POSIEDZENIE ZARZĄDU INTOSAI

Prezes Najwyższej Izby Kontroli Marian Banaś wziął udział w 77. posiedzeniu Zarządu Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI), które miało miejsce w Wiedniu 20-21 listopada 2023 r.

Przedstawiono sprawozdania kilku komisji zajmujących się wdrożeniem celów strategicznych INTOSAI, a Zarząd je zatwierdził. NIK jest zaangażowana w prace Komisji ds. standardów (ang. Professional Standards Committee, PSC), realizującej cel pierwszy: tworzenie i promowanie standardów zawodowych najwyższych organów kontroli (NOK). Przedstawiciel NIK zasiada w Komitecie sterującym tej komisji. Prezes NIK przewodniczy także Podkomisji ds. standardów kontroli wewnętrznej, wchodzącej w skład PSC, która opracowuje m.in. wytyczne dotyczące współpracy NOK z audytorami wewnętrznymi jednostek kontrolowanych.

Jednym z tematów posiedzenia była także dyskusja o wspieraniu przez organizacje regionalne INTOSAI tych organów kontroli, których niezależność jest zagrożona. NIK podzieliła się doświadczeniami z poddania się mechanizmowi szybkiego reagowania na zagrożenia dla niezależności NOK (ang. Independence Rapid Advocacy Mechanism, SIRAM), wypracowanemu przez Inicjatywę INTOSAI ds. rozwoju (IDI). Prezes Marian Banaś mówił o wsparciu, jakie otrzymał od przewodniczącego Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (EUROSAI) – prezesa NOK Czech Miloslava Kali oraz od przewodniczącego INTOSAI – prezesa NOK Brazylii Brunona Dantasa.

77. posiedzenie Zarządu miało szczególnie uroczysty charakter ze względu na przypadającą w tym roku siedemdziesiątą rocznicę utworzenia INTOSAI oraz sześćdziesiąty rok funkcjonowania Sekretariatu Generalnego INTOSAI. Z tej okazji uczestników posiedzenia podjął w sali plenarnej Zgromadzenia Narodowego Austrii przewodniczący izby niższej parlamentu Wolfgang Sobotka.

INTOSAI liczy obecnie 195 członków oraz siedmiu obserwatorów. NIK przystąpiła do organizacji w 1959 r., a od 2013 r. zasiada w jego Zarządzie, reprezentując w nim organizację regionalną – EUROSAI.

KONFERENCJA METODYKÓW EUROSAI W NIK

Najwyższa Izba Kontroli zorganizowała 15-16 listopada 2023 r. konferencję metodyków najwyższych organów kontroli (NOK) zrzeszonych w Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (EUROSAI). Na zaproszenie prezesa Mariana Banasia przyjechało do Polski ponad pięćdziesięcioro ekspertów, aby dyskutować o kierunkach i metodach rozwoju kluczowych obszarów działalności NOK. Konferencja stanowiła jeden z elementów realizacji przez NIK, we współpracy z NOK Szwecji, drugiego celu strategicznego EUROSAI na lata 2017–2024: Rozwój potencjału instytucjonalnego. Otwierając obrady prezes wyraził zadowolenie, że Izba po raz drugi organizuje spotkanie metodyków, a zasadą, która jej przyświeca jest podążanie za potrzebami rozwojowymi organów kontroli.

Tegoroczna konferencja była poświęcona zagadnieniom związanym z trzema kluczowymi etapami kontroli: wyborem tematu (skąd pochodzą), prowadzeniem kontroli (jak zapewnić ich wysoką jakość) i przekazywaniem wyników (jak docierać do odbiorców).

Fot. Marek Brzeziński, NIK



Uczestnicy konferencji metodyków w siedzibie NIK.

Prezentowano własne doświadczenia, dzielono się przemyśleniami na temat możliwych ścieżek rozwoju, ale także ograniczeniami. Na koniec obrad przedstawiono konkluzje, które będą stanowiły podstawę do zaprojektowania przyszłych działań przez NIK i NOK Szwecji.

Pierwsza konferencja odbyła się w siedzibie NIK w 2018 r.; jest to jedyne w Europie tak szerokie forum umożliwiający praktykom dyskusję na temat wyzwań metodycznych kontroli państwowej.

INICJATYWA TRÓJMORZA

Prezes NIK Marian Banaś 5-6 grudnia 2023 r. gościł prezesów najwyższych organów kontroli państw Inicjatywy Trójmorza (Three Seas Initiative, 3SI). Delegaci spotkali się z przewodniczącym sejmowej Komisji ds. Kontroli Państwowej Markiem Sawickim, szefową Kancelarii Prezydenta RP Grażyną Ignaczak-Bandych oraz podsekretarzem stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Wojciechem Gerwelem.

Inicjatywa Trójmorza to projekt podjęty w 2015 r. przez prezydentów Polski i Chorwacji. Zrzesza 13 krajów: Austrię, Bułgarię, Chorwację, Czechy, Estonię, Grecję, Litwę, Łotwę, Polskę, Rumunię, Słowację, Słowenię i Węgry. Główne cele 3SI to lepsza integracja gospodarcza oraz zwiększenie jedności i spójności UE przez niwelowanie różnic w rozwoju pomiędzy jej wschodnią a zachodnią częścią. Ponadto 3SI ma służyć współpracy

transatlantyckiej dzięki budowie obszarów współdziałania pomiędzy Unią Europejską i Stanami Zjednoczonymi. USA wyrażają poparcie dla Inicjatywy i otrzymały status kraju partnerskiego.

Prezes NIK zaproponował realizowanie celów Inicjatywy także na poziomie najwyższych organów kontroli – stąd nowa formuła współpracy sformalizowana w Deklaracji przyjętej 5 grudnia 2023 r. na spotkaniu w Warszawie, w którym uczestniczyli szefowie NOK jedenastu krajów 3SI oraz prezesi NOK Czarnogóry i Mołdawii. Deklaracja o współpracy ma również na celu ułatwienie wspólnych kontroli projektów realizowanych z Funduszu Inwestycyjnego Inicjatywy Trójmorza, przede wszystkim tych dotyczących energii, transportu i infrastruktury cyfrowej. W wystąpieniu prezes NIK podkreślił także wspólnotę wartości, na których NOK państw Trójmorza opierają swoją działalność, chodzi o niezależność i niezawisłość. Zachęcił wszystkich obecnych do obrony niezależności instytucji kontrolnych i zadeklarował swoje wsparcie dla innych w sytuacji jej zagrożenia.

Obecni na spotkaniu szefowie NOK dyskutowali na temat projektów podejmowanych ze środków Funduszu Inicjatywy, ich strategicznego znaczenia oraz o planowanym podejściu do kontroli tych projektów.

Uwarunkowania historyczne Inicjatywy Trójmorza i Funduszu Inwestycyjnego oraz uzasadnienie polityczne ich utworzenia przybliżyli Grażyna Ignaczak-Bandych i Wojciech Gerwel. Łukasz Lewkowicz z Instytutu Europy Środkowej wygłosił wykład na temat Inicjatywy. Opowiedział także o planowanych i zrealizowanych inwestycjach.



Fot. Marek Brzeziński, NIK

Prezesi NOK państw Inicjatywy Trójmorza z wizytą w Belwederze. Obok prezesa NIK Mariana Banasia (czwarty z lewej u dołu) szefowa Kancelarii Prezydenta RP Grażyna Ignaczak-Bandych.

NIK GOSPODARZEM WARSZTATÓW DEA

W siedzibie Najwyższej Izby Kontroli odbyły się 11-12 grudnia 2023 r. warsztaty na temat wykorzystania analizy obwiedni danych w kontroli wykonania zadań. W zajęciach prowadzonych przez ekspertów z najwyższych organów kontroli (NOK) Szwecji i Norwegii uczestniczyło kilkudziesięciu przedstawicieli 11 europejskich NOK. Warsztaty zostały zorganizowane w ramach drugiego celu strategicznego Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (EUROSAI) – Rozwój potencjału instytucjonalnego NOK, którego wdrażanie koordynują NIK i NOK Szwecji od 2017 r.

Analiza obwiedni danych (ang. Data Envelopment Analysis, DEA) to jedna z metod nieparametrycznych stosowanych do pomiaru wydajności. Od lat znana w środowisku akademickim, wykorzystywana jest także do ewaluacji i benchmarkingu w biznesie oraz sektorze publicznym. Bywa stosowana przez instytucje audytorskie i organy kontroli. Z myślą o kontrolach wykonania zadań eksperci z norweskiego NOK opracowali również aplikację pioneeR, która może być używana do innych badań.

Dwudniowe warsztaty były już piątym tego rodzaju spotkaniem, obejmowały prezentacje różnych aspektów DEA oraz trzy ćwiczenia praktyczne z zastosowaniem aplikacji pioneeR. Poznaniu potrzeb środowiska kontrolerskiego służyło również spotkanie metodyków, które zorganizowano w Warszawie w połowie listopada (więcej na ten temat na s. 130). Innym projektem zaproponowanym przez Izbę jest Audit English, czyli warsztaty z angielskiej terminologii dotyczącej kontroli i audytu oraz praktyczne porady, jak zwięźle i zrozumiale pisać raporty w tym języku. (red.)



Fot. Marek Brzeziński, NIK

Peter Danielsson, doradca ds. międzynarodowych w Narodowym Urzędzie Kontroli Szwecji i jeden z moderatorów warsztatów.

Roczny spis treści 2023

Kontrola i audyt

AUGUSTYNIAK ŁUKASZ

Kompetencje Komisji Europejskiej do oceny środków pomocy publicznej

– rola państw członkowskich Unii i sytuacja beneficjentów 1/8

AUGUSTYNIAK ŁUKASZ

wersja art. w języku angielskim 1/31

BĘDZIESZAK MARCIN

Big data i cyfrowa transformacja w NOK

– ramy instytucjonalne, korzyści, wyzwania 6/58

BĘDZIESZAK MARCIN, GOLEŃSKI WOJCIECH

Bezpieczeństwo narodowe jako priorytet działalności NIK

– strategia na lata 2023–2024 3/8

CZARNOW SŁAWOMIR

Biegli i specjaliści w postępowaniu kontrolnym NIK

– perspektywa zmian 3/26

DE BRABANDERE ADRI, PUT VITAL

Ramy w kontroli wykonania zadań

– teoria, praktyka NOK Belgii i autorskie podejście – część I 5/8

DE BRABANDERE ADRI, PUT VITAL

Ramy w kontroli wykonania zadań

– teoria, praktyka NOK Belgii i autorskie podejście – część II 6/8

DZIWIŚ PIOTR, ZABOREK TOMASZ

Dostęp NIK do informacji objętych tajemnicą Prokuratury Generalnej RP

– ustawowe kompetencje naczelnego organu kontroli 4/48

DZIWISZ STANISŁAW

Naruszenie dóbr osobistych kierownika jednostki kontrolowanej

– glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie 3/45

GOLEŃSKI WOJCIECH, BĘDZIESZAK MARCIN

Bezpieczeństwo narodowe jako priorytet działalności NIK – strategia na lata 2023–2024 _ 3/8

JARZĘCKA-SIWIK ELŻBIETA

Problemy odpowiedzialności mianowanego kontrolera

– postępowanie dyscyplinarne w NIK 6/41

LIPOWSKI PAWEŁ

Rejestracja obrazu i dźwięku w podmiotach leczniczych

– granice kontroli udzielania świadczeń zdrowotnych 1/52

OGÓREK CEZARY

Projekt nowych standardów audytu wewnętrznego

– potencjalne skutki dla sektora finansów publicznych 5/37

PADRAK RAFAŁ

Posiedzenie wstępne w postępowaniu dyscyplinarnym

– odpowiedzialność mianowanych kontrolerów NIK 2/25

PAWELLA MICHAŁ

Model kontroli wykonania zadań w dziedzinie obronności

– badanie zdolności operacyjnej Sił Zbrojnych RP 4/18

PUT VITAL, DE BRABANDERE ADRI

Ramy w kontroli wykonania zadań

– teoria, praktyka NOK Belgii i autorskie podejście – część I 5/8

PUT VITAL, DE BRABANDERE ADRI

Ramy w kontroli wykonania zadań

– teoria, praktyka NOK Belgii i autorskie podejście – część II 6/8

RÓG ŁUKASZ

Zasada adekwatności kary – postępowanie dyscyplinarne w NIK 2/45

RYCERSKI MARIUSZ

Ograniczenia dostępu kontrolerów NIK do informacji niejawnych

– czynności operacyjno-rozpoznawcze 4/35

SOBECKI TOMASZ, TREMPAŁA MICHAŁ

Odpowiedzialność za zaciągnięcie zobowiązania
– przekroczenie upoważnienia _____ 5/60

TREMPAŁA MICHAŁ, SOBECKI TOMASZ

Odpowiedzialność za zaciągnięcie zobowiązania
– przekroczenie upoważnienia _____ 5/60

TROJANOWSKI ANDRZEJ

Uwagi w wystąpieniu pokontrolnym NIK
– analiza rozwiązań prawnych i propozycje zmian _____ 2/8

ZABOREK TOMASZ, DZIWISZ PIOTR

Dostęp NIK do informacji objętych tajemnicą Prokuratury Generalnej RP
– ustawowe kompetencje naczelnego organu kontroli _____ 4/48

Wykonanie budżetu państwa w 2022 roku
– wystąpienie w Sejmie prezesa Najwyższej Izby Kontroli _____ 4/8

USTALENIA KONTROLI NIK _____

ANTONIAK EWA, SZEMPRUCH EDWARD

Usuwanie odpadów niebezpiecznych – nielegalne składowiska _____ 6/86

CAŁKA KRZYSZTOF, CIEŚLAK ŁUKASZ

Utrzymanie i rozwój sieci infrastruktury rowerowej
– wyzwanie dla samorządów miast _____ 3/70

CIEŚLAK ŁUKASZ, CAŁKA KRZYSZTOF

Utrzymanie i rozwój sieci infrastruktury rowerowej
– wyzwanie dla samorządów miast _____ 3/70

DĄBROWSKI KRZYSZTOF, KOŁAKOWSKA AGNIESZKA

Program priorytetowy „Czyste powietrze” – konieczne zmiany w zarządzaniu ____ 2/85

DZIEDZIC URSZULA, TROJANOWSKI ANDRZEJ

Mieszkania komunalne o niskim standardzie
– problemy z remontem starych budynków _____ 4/82

GÓRNY PIOTR, KOŚCIUKIEWICZ BARTOSZ

Usuwanie wyrobów zawierających azbest

– bez szans na eliminację materiału do 2032 r. _____ 1/65

KALITA AGNIESZKA, SZCZĘSNA MAŁGORZATA, WASILEWSKI PIOTR

Kształcenie kadry medycznej – problemy w ochronie zdrowia _____ 6/71

KOŁAKOWSKA AGNIESZKA, DĄBROWSKI KRZYSZTOF

Program priorytetowy „Czyste powietrze”

– konieczne zmiany w zarządzaniu _____ 2/85

KOSTĘPSKI KONRAD, PRZYBYLSKI MICHAŁ

Wsparcie rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych

– samorządy powiatowe i wojewódzkie w systemie pomocy _____ 6/97

KOŚCIUKIEWICZ BARTOSZ, GÓRNY PIOTR

Usuwanie wyrobów zawierających azbest

– bez szans na eliminację materiału do 2032 r. _____ 1/65

KOZAK JOANNA

Edukacja uczniów z niepełnosprawnością słuchu

– potrzebna reforma systemu _____ 2/59

KRAWCZYK SYLWIA, MĘDRZAK BOGUMIŁA

Funkcjonowanie i rozwój małych portów morskich – najistotniejsze problemy ____ 5/85

MĘDRZAK BOGUMIŁA, KRAWCZYK SYLWIA

Funkcjonowanie i rozwój małych portów morskich – najistotniejsze problemy ____ 5/85

MICHALECKI DANIEL

Przestępstwa internetowe: zapobieganie i zwalczanie – obywatele bez ochrony _ 5/73

MICHALSKA EWA, RÓG ŁUKASZ

Budowa Muzeum Historii Polski – najdroższa inwestycja w obszarze kultury ____ 4/68

PRZYBYLSKI MICHAŁ, KOSTĘPSKI KONRAD

Wsparcie rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych

– samorządy powiatowe i wojewódzkie w systemie pomocy _____ 6/97

RÓG ŁUKASZ, MICHALSKA EWA

Budowa Muzeum Historii Polski – najdroższa inwestycja w obszarze kultury ____ 4/68

SZEMPRUCH EDWARD, ANTONIAK EWA

Usuwanie odpadów niebezpiecznych

– nielegalne składowiska _____ 6/86

SZCZĘSNA MAŁGORZATA, KALITA AGNIESZKA, WASILEWSKI PIOTR

Kształcenie kadry medycznej – problemy w ochronie zdrowia _____ 6/71

TREMPAŁA MICHAŁ

Sprzedaż komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym

– systemowe błędy w działaniu gmin _____ 3/55

TROJANOWSKI ANDRZEJ, DZIEDZIC URSZULA

Mieszkania komunalne o niskim standardzie

– problemy z remontem starych budynków _____ 4/82

WALENDZIK GRZEGORZ

Postępowania mandatowe, pouczenia i egzekwowanie grzywien

– działalność straży miejskich _____ 2/74

WASILEWSKI PIOTR, KALITA AGNIESZKA, SZCZĘSNA MAŁGORZATA

Kształcenie kadry medycznej – problemy w ochronie zdrowia _____ 6/71

POZOSTAŁE KONTROLE NIK _____

Wyniki przekazane do publikacji w grudniu 2022 r. i styczniu 2023 r. _____ 1/77

Wyniki przekazane do publikacji w lutym i marcu 2023 r. _____ 2/99

Wyniki przekazane do publikacji w kwietniu i maju 2023 r. _____ 3/80

Wyniki przekazane do publikacji w czerwcu i lipcu 2023 r. _____ 4/97

Wyniki przekazane do publikacji w sierpniu i wrześniu 2023 r. _____ 5/94

Wyniki przekazane do publikacji w październiku i listopadzie 2023 r. _____ 6/108

Państwo i społeczeństwo

GOLEŃSKI WOJCIECH

Proceder prania pieniędzy – zarys problematyki _____ 4/100

ŁYSZKOWSKI MICHAŁ

Obowiązek prawny i znaczenie koszenia trawy

– utrzymanie zieleni w wybranych miastach Polski _____ 3/83

ROBACZYŃSKI WOJCIECH

Opóźnienie a zwłoka w wykonaniu zamówienia publicznego

– uwagi na marginesie wyroku Krajowej Izby Odwoławczej 6/110

ROŻYŃSKI PAWEŁ

Zamówienia wyłączone ze stosowania ustawy

– transgraniczny charakter towarów i usług 5/96

SOBECKI TOMASZ

Podżeganie i pomocnictwo – prawo karne i prawo wykroczeń 2/101

SZYMBORSKI JANUSZ

Kryzys zdrowotny w Polsce w okresie pandemii – wnioski

– głos w dyskusji zainicjowanej przez NIK 1/78

Współpraca międzynarodowa

MAZUR JACEK

Kontrola systemów stosujących sztuczną inteligencję – wymiana doświadczeń ... 5/110

Trochę historii

BOLIKOWSKA DANUTA

Okręgowa Izba Kontroli Państwowej we Lwowie – zarys dziejów instytucji 1/106

Z życia NIK

100-lecie NOK Łotwy – red. 4/118

30. rocznica powstania NOK Słowacji – red. 2/114

30-lecie czeskiego NOK i spotkanie Grupy EUROSAI WGEA – red. 5/116

Aktywizacja osób niepełnosprawnych – red. 2/111

Finał projektu współpracy bliźniaczej – red. 6/127

Funkcjonowanie funduszu sołeckiego – red. 4/121

Goście z Europejskiej Agencji Kosmicznej z wizytą w NIK – red. 2/116

Inicjatywa Trójmorza – red. 6/131

Jak pomóc dziecku w kryzysie – panel ekspertów w NIK – red. 3/104

Konferencje metodyków EUROSAI w NIK – red. 6/130

Nawiązanie współpracy z NOK Kirgistanu – red. 4/124

NIK gospodarzem warsztatów DEA – red.	6/133
Nowy dyrektor generalny NIK – red.	6/126
O zmianach klimatu w Rabacie – red.	2/116
Odsłonięcie tablic przy Znakach Polski Walczącej – red.	2/109
Pierwszy rok audytu w INTERPOLU – red.	6/127
Pocztą Polska uhonorowała Władysława Stasiaka – red.	2/117
Posiedzenie Zarządu EUROSAL – red.	3/109
Powołano wiceprezesów i członków Kolegium Najwyższej Izby Kontroli – red.	6/124
Prezes NIK alarmuje ONZ i INTOSAI – red.	5/118
Prezes NIK gościem specjalnym szczytu NOK G20 – red.	3/100
Raport z kontroli międzynarodowej – red.	5/118
Robocze zebranie Zarządu EUROSAL – red.	2/113
Rocznica utworzenia Najwyższej Izby Kontroli – red.	1/121
Spotkanie Grupy EUROSAL ds. IT w siedzibie NIK – red.	5/115
Spotkanie Podkomisji INTOSAI w siedzibie NIK – red.	3/101
Spotkanie prezesów NOK Grupy V4+2 – red.	3/103
Spotkanie z parlamentarzystami z Indonezji – red.	4/123
Szef izraelskiego NOK odwiedził NIK – red.	3/109
Szef NOK Indii z wizytą w NIK – red.	4/119
Szerokie uprawnienia włoskiego Trybunału – red.	2/115
Uroczyste posiedzenie Zarządu INTOSAI – red.	6/129
W NIK o finansach europejskich samorządów – red.	5/114
W Paryżu o zapewnieniu niezależności NOK – red.	5/120
W Warszawie o adaptacji do zmian klimatu – red.	3/102
Warsztaty informatyczne dla NOK Kosowa – red.	4/120
Wizyta audytora generalnego Macedonii Północnej – red.	5/119
Wizyta prezes Trybunału Obrachunkowego Belgii – red.	3/102
Wizyta w Narodowym Urzędzie Kontroli Litwy – red.	1/123
Wsparcie dla NOK Czarnogóry – red.	6/128
Współpraca audytorów w sektorze publicznym – red.	5/120
Zebranie Komitetu Kontaktowego w Lizbonie – red.	3/99

Pożegnania

LISZCZ TERESA

Odszedł Profesor Andrzej Sylwestrzak

– znawca instytucji kontroli państwowej w Polsce 3/110

Recenzje

MAZUR JACEK

Rola NOK w ocenie wiarygodności budżetu państwa _____ 4/125

Informacje dla Prenumeratorów _____ 1/126; 2/120; 3/117; 4/131; 5/123; 6/152;

Informacje dla Czytelników i Autorów __ 1/127; 2/121; 3/118; 4/132; 5/124; 6/153;

Annual Contents 2023

Auditing

AUGUSTYNIAK ŁUKASZ

The Competence of the EC to Review State Aid Measures

– Role of EU Member States and Situation of Beneficiaries 1/31

BĘDZIESZAK MARCIN

Big Data and Digital Transformation

of SAls – Institutional Framework, Benefits and Challenges 6/58

BĘDZIESZAK MARCIN, GOLEŃSKI WOJCIECH

National Security as NIK's Priority – Strategy for the Years 2023–2024 3/8

CZARNOW SŁAWOMIR

Experts and Specialists in NIK Audit Proceedings – Perspective for Changes ____ 3/26

DE BRABANDERE ADRI, PUT VITAL

The Frames of Performance Auditors

– the Original Research Method of the Belgium SAI – part I 5/28

DE BRABANDERE ADRI, PUT VITAL

The Frames of Performance Auditors – Theory and Original Research Method

of the Belgium SAI – part II 6/8

DZIWIŚ STANISŁAW

Infringement of Personal Rights of Auditee Managers

– Commentary on the Judgement of the Appeal Court in Warsaw 3/45

DZIWIŚ PIOTR, ZABOREK TOMASZ

NIK's Access to Secrecy Information of the General Counsel

to the Republic of Poland – Statutory Mandate of the Supreme Audit Institution ____ 4/48

GOLEŃSKI WOJCIECH, BĘDZIESZAK MARCIN

National Security as NIK's Priority – Strategy for the Years 2023–2024 3/8

JARZEŃKA-SIWIK ELŻBIETA

Issues Related to Liability of An Appointed Auditor

– Disciplinary Proceedings at NIK 6/41

LIPOWSKI PAWEŁ

Recording Image and Sound by Medical Entities

– Limits on Control of Medical Services Provision 1/ 52

OGÓREK CEZARY

Draft of New Internal Auditing Standards

– Potential Impact on the Public Finance Sector 5/37

PADRAK RAFAŁ

Preliminary Session in Disciplinary Proceedings

– Liability of NIK Appointed Auditors 2/25

PAWELLA MICHAŁ

Performance Audit Model in the Defence Area

– Examining Operational Capacity of the Polish Armed Forces 4/18

PUT VITAL, DE BRABANDERE ADRI

The Frames of Performance Auditors

– the Original Research Method of the Belgium SAI – part I 5/28

PUT VITAL, DE BRABANDERE ADRI

The Frames of Performance Auditors – Theory and Original Research Method

of the Belgium SAI – part II 6/8

RÓG ŁUKASZ

Principle of Adequacy of Punishment – Disciplinary Proceedings at NIK 2/45

RYCERSKI MARIUSZ

Restrictions on NIK Auditors of Accessing Classified Information

– Operational and Reconnaissance Activities 4/35

SOBECKI TOMASZ, TREMPAŁA MICHAŁ

Responsibility for Liabilities Incurred

– Exceeded Authorisation 5/60

TREMPAŁA MICHAŁ, SOBECKI TOMASZ

Responsibility for Liabilities Incurred – Exceeded Authorisation _____ 5/60

TROJANOWSKI ANDRZEJ

Comments in Post-Audit Statement

– Analysis of Legal Solutions and Proposals for Changes _____ 2/8

ZABOREK TOMASZ, DZIWISZ PIOTR

NIK's Access to Secrecy Information of the General Counsel

to the Republic of Poland – Statutory Mandate of the Supreme Audit Institution ____ 4/48

Address by President of the Supreme Audit Office to the Parliament

– State Budget Execution in 2022 _____ 4/8

FINDINGS OF NIK AUDITS _____

ANTONIAK EWA, SZEMPRUCH EDWARD

Dangerous Waste Removal – Illegal Dumps _____ 6/86

CAŁKA KRZYSZTOF, CIEŚLAK ŁUKASZ

Maintenance and Development of Cycling Infrastructure

– Challenge to Self-Governments of Cities _____ 3/70

CIEŚLAK ŁUKASZ, CAŁKA KRZYSZTOF

Maintenance and Development of Cycling Infrastructure

– Challenge to Self-Governments of Cities _____ 3/70

DĄBROWSKI KRZYSZTOF, KOŁAKOWSKA AGNIESZKA

Priority Programme “Clean Air”

– Changes in Management Necessary _____ 2/85

DZIEDZIC URSZULA, TROJANOWSKI ANDRZEJ

Low Standard Municipal Flats

– Problems with Renovation of Old Buildings _____ 4/82

GÓRNY PIOTR, KOŚCIUKIEWICZ BARTOSZ

Elimination of Products Containing Asbestos

– No Option for Removing this Material Before 2032 _____ 1/65

KALITA AGNIESZKA, SZCZĘSNA MAŁGORZATA, WASILEWSKI PIOTR

Education of Medical Staff – Problems in the Health Sector 6/71

KOŁAKOWSKA AGNIESZKA, DĄBROWSKI KRZYSZTOF

Priority Programme “Clean Air” – Changes in Management Necessary 2/85

KOSTĘPSKI KONRAD, PRZYBYLSKI MICHAŁ

Support for Social and Professional Rehabilitation of Disabled Persons

– Local and Regional Self-Governments in the Aid System 6/97

KOŚCIUKIEWICZ BARTOSZ, GÓRNY PIOTR

Elimination of Products Containing Asbestos

– No Option for Removing this Material Before 2032 1/65

KOZAK JOANNA

Education of Students with Hearing Disabilities

– System Reform Needed 2/59

KRAWCZYK SYLWIA, MĘDRZAK BOGUMIŁA

Functioning and Development of Small Seaports – Main Problems 5/85

MĘDRZAK BOGUMIŁA, KRAWCZYK SYLWIA

Functioning and Development of Small Seaports – Main Problems 5/85

MICHAŁECKI DANIEL

Prevention and Combating Internet Crime – Citizens Without Protection 5/73

MICHALSKA EWA, RÓG ŁUKASZ

Construction of the Museum of the Polish History

– the Most Expensive Investment in the Area of Culture 4/68

PRZYBYLSKI MICHAŁ, KOSTĘPSKI KONRAD

Support for Social and Professional Rehabilitation of Disabled Persons

– Local and Regional Self-Governments in the Aid System 6/97

RÓG ŁUKASZ, MICHALSKA EWA

Construction of the Museum of the Polish History

– the Most Expensive Investment in the Area of Culture 4/68

SZEMPRUCH EDWARD, ANTONIAK EWA

Dangerous Waste Removal – Illegal Dumps 6/86

SZCZĘSNA MAŁGORZATA, KALITA AGNIESZKA, WASILEWSKI PIOTR

Education of Medical Staff – Problems in the Health Sector _____ 6/71

TREMPAŁA MICHAŁ

Sale of Municipal Flats Without Tenders

– Systemic Errors in the Activity of Municipalities _____ 3/55

TROJANOWSKI ANDRZEJ, DZIEDZIC URSZULA

Low Standard Municipal Flats

– Problems with Renovation of Old Buildings _____ 4/82

WALENDZIK GRZEGORZ

Proceedings Related to Fines, Cautions and Collection of Fines

– Activities of Municipal Police _____ 2/74

WASILEWSKI PIOTR, KALITA AGNIESZKA, SZCZĘSNA MAŁGORZATA

Education of Medical Staff – Problems in the Health Sector _____ 6/71

OTHER AUDITS OF NIK _____

Audit Findings Published in December 2022 and January 2023 – ed. _____ 1/77

Audit Findings Published in February and March 2023 – ed. _____ 2/99

Audit Findings Published in April and May 2023 – ed. _____ 3/80

Audit Findings Published in June and July 2023 – ed. _____ 4/97

Audit Findings Published in August and September 2023 – ed. _____ 5/94

Audit Findings Published in October and November 2023 – ed. _____ 6/108

State and Society

GOLEŃSKI WOJCIECH

Money Laundering Practice – A Problem Outline _____ 4/100

ŁYSZKOWSKI MICHAŁ

Legal Obligation to Mow Lawns and its Significance

– Greenery Maintenance in Selected Polish Cities _____ 3/83

ROBACZYŃSKI WOJCIECH

Delays and Defaults in Performing Public Procurement

– Comments in the Margin of the Judgment of the National Appeals Chamber ____ 6/110

ROŻYŃSKI PAWEŁ

Procurement Excluded from the Resolution Application

– Transborder Nature of Goods and Services 5/96

SOBECKI TOMASZ

Incitement and Accessory

– Criminal Law and Misdemeanour Law 2/101

SZYMBORSKI JANUSZ

Health Crisis in Poland During the Pandemic – Conclusions

– Opinion in the Discussion Initiated by NIK 1/78

International Cooperation

MAZUR JACEK

Audit of Systems Using Artificial Intelligence – Experience Exchange 5/111

Some History

BOLIKOWSKA DANUTA

District Office of State Audit in Lviv – Outline History of the Institution 1/106

NIK in Brief

100th Anniversary of Latvia's SAI – ed. 4/118

30th Anniversary of Czech NOK and the EUROSAL Group Meeting WGEA ____ 5/116

30th Anniversary of Slovak SAI – ed. 2/114

55 Representatives of 25 SAIs Visited NIK to Talk about Municipal Finances ____ 5/114

Activation of People with Disabilities – ed. 2/111

Anniversary of the Establishment of the Supreme Audit Office – ed. 1/121

Auditor General of the SAI of North Macedonia visited NIK 5/119

Cooperation of Auditors in the Public Sector 5/120

Development of Modern State Audit Discussed by the SAIs

of Poland and Israel – ed. 3/109

EUROSAL Board Working Meeting – ed. 2/113

EUROSAL Conference of Methodologists

at the Supreme Audit Office – ed. 6/130

EUROSAL Group Meeting on IT at the NIK Headquarters 5/115

Extensive powers of Italian Corte dei Conti – ed. _____	2/115
Finale of the Twinning Project – ed. _____	6/127
Formal Meeting of the INTOSAI Management Board – ed. _____	6/129
Functioning of the Village Administration Fund – ed. _____	4/121
Guests from European Space Agency visited NIK – ed. _____	2/116
Head of India's SAI Visited NIK – ed. _____	4/119
How to Help Children in Crisis – Debate at NIK – ed. _____	3/104
International Audit Report – ed. _____	5/118
IT Workshops for Kosovo SAI – ed. _____	4/120
Meeting of Steering Committee of INTOSAI Working Group on Environmental Auditing – ed. _____	2/116
Meeting of the Heads of NIK and the Belgian SAI – ed. _____	3/102
Meeting of the INTOSAI Subcommittee at the NIK Headquarters – ed. _____	3/101
Meeting with Indonesian Parliamentarians – ed. _____	4/123
New Director General of NIK – ed. _____	6/126
NIK at the Meeting of the EUROSAI Governing Board in Vilnius – ed. _____	3/109
NIK Hosts DEA Workshops – ed. _____	6/133
NIK President as Special Guest at the SAI20 Summit – ed. _____	3/100
NIK President Marian Banaś addressed independence of the Polish SAI at the meeting in Paris _____	5/120
NIK President Marian Banaś at the Contact Committee meeting in Lisbon – ed. ____	3/99
Polish Post Honoured Władysław Stasiak – ed. _____	2/117
SAI Heads of V4+2 Group Address Effectiveness of State Audit – ed. _____	3/103
Spring Session of the EUROSAI Working Group on Environmental Auditing – ed. _____	3/102
Starting of Cooperation with SAI of Kyrgyzstan – ed. _____	4/124
Strategic Projects Discussed by Three Seas Initiative – ed. _____	6/131
Support for SAI of Montenegro – ed. _____	6/128
The President of NIK Alerts the UN and INTOSAI _____	5/118
The First Year of NIK's Audit of INTERPOL – ed. _____	6/127
Unveiling of Plaques at "Fighting Poland" Signs – ed. _____	2/109
Vice-Presidents and Members of Council of NIK Appointed – ed. _____	6/124
Visit to the National Audit Office of Lithuania – ed. _____	1/123

Obituary

PROFESSOR ANDRZEJ SYLWESTRZAK

Expert on State Audit Institutions in Poland, Passed Away _____ 3/110

Reviews

MAZUR JACEK

Review of the book "Strengthening Budget Credibility through External Audits: A Handbook for Auditors" _____ 4/125

Information for Subscribers _____ 1/126; 2/120; 3/117; 4/131; 5/123; 6/152

Information for Readers and Authors — 1/127; 2/121; 3/118; 4/132; 5/124; 6/153

Contents

Auditing	8
AUDITING VITAL PUT, ADRI DE BRABANDERE: The Frames of Performance Auditors – Theory and Original Research Method of the Belgium SAI – part II	8
ELŻBIETA JARZĘCKA-SIWIK: Issues Related to Liability of An Appointed Auditor – Disciplinary Proceedings at NIK	41
MARCIN BĘDZIESZAK: Big Data and Digital Transformation of SAIs – Institutional Framework, Benefits and Challenges	58
FINDINGS OF NIK AUDITS	71
PIOTR WASILEWSKI, AGNIESZKA KALITA, MAŁGORZATA SZCZĘSNA: Education of Medical Staff – Problems in the Health Sector	71
EWA ANTONIAK, EDWARD SZEMPRUCH: Dangerous Waste Removal – Illegal Dumps	86
KONRAD KOSTĘPSKI, MICHAŁ PRZYBYLSKI: Support for Social and Professional Rehabilitation of Disabled Persons – Local and Regional Self-Governments in the Aid System	97

OTHER AUDITS OF NIK 108

Audit Findings Published in October and November 2023 – ed. 108

State and Society 110

WOJCIECH ROBACZYŃSKI: Delays and Defaults in Performing
Public Procurement – Comments in the Margin of the Judgment
of the National Appeals Chamber 110

NIK in Brief 124

Vice-Presidents and Members of Council of NIK Appointed – ed. 124

New director general of NIK – ed. 126

The first year of NIK's audit of INTERPOL – ed. 127

Finale of the twinning project – ed. 127

Support for SAI of Montenegro – ed. 128

Formal meeting of the INTOSAI Management Board – ed. 129

EUROSAI conference of methodologists
at the Supreme Audit Office – ed. 130

Strategic projects discussed by Three Seas Initiative – ed. 131

NIK hosts DEA workshops – ed. 133

Annual Contents in Polish 134

Annual Contents in English 142

Information for Subscribers 152

Information for Readers and Authors 153

PRZYPOMINAMY O PRENUMERACIE

Szanowni Prenumeratorzy!

Koszt zaprenumerowania naszego pisma na 2024 r. wynosi 108 zł + 8% VAT (116,64 zł) za 1 komplet, czyli 6 zeszytów (19,44 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



„KONTROLA PAŃSTWOWA” – CZASOPISMO PUNKTOWANE

„Kontrola Państwowa” znajduje się w wykazie czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji międzynarodowych z liczbą 70 punktów za publikowane na jej łamach artykuły. Wykaz stanowi załącznik do komunikatu Ministra Edukacji i Nauki z 3 listopada 2023 r., wydanego na podstawie art. 267 ust. 3 ustawy z 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2023 r. poz. 742, ze zm.).

„Kontrolę Państwową” można odnaleźć w trzech naukowych bazach danych: European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIH PLUS), The Central European Journal of Social Sciences And Humanities (CEJSH) oraz Index Copernicus Journal Master List (JML). ERIH PLUS – jest ogólnodostępnym indeksem czasopism naukowych z dziedziny nauk humanistycznych i społecznych. Baza została utworzona przez Norwegian Social Science Data Services w lipcu 2014 r.

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. Streszczenia publikacji naukowych, które ukazały się na łamach „Kontroli Państwowej” począwszy od nr. 6/2011 znajdują się na stronie CEJSH: <http://cejsh.icm.edu.pl/>.

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. Wskaźnik Index Copernicus Value wyniósł dla „KP” w 2022 r.: 77,18.

Począwszy od numeru 1/2021 „KP” publikowane na łamach naszego pisma artykuły otrzymują numery identyfikacji elektronicznej DOI. Identyfikatory DOI, zwane czasem punktami, to cyfrowe oznaczniki dowolnego przedmiotu własności intelektualnej (w przypadku czasopisma – artykułu), na stałe przypisane do danego obiektu. Raz nadany numer DOI nie może ulec zmianie, nawet jeśli prawa własności do niego zostaną przeniesione na inną instytucję. Ich posiadanie poprawia widoczność publikacji w Internecie, ułatwia również jej wyszukanie.

Zasady publikowania w „Kontroli Państwowej”

1. Przyjmujemy do publikacji teksty naukowe, przeglądowe i pogładowe, poświęcone problematyce związanej z profilem czasopisma – szeroko rozumianej kontroli i audytowi oraz artykuły o pokrewnej tematyce.
2. Nie przyjmujemy artykułów opublikowanych w innych wydawnictwach.
3. Publikowane są jedynie te artykuły, które uzyskały pozytywne recenzje dwóch niezależnych recenzentów, zgodnie z przyjętymi w piśmie kryteriami: znaczenia podjętego tematu oraz zgodności tematyki z profilem pisma; nowatorskiego ujęcia problematyki; wartości merytorycznej. Warunkiem publikacji jest uwzględnienie zgłoszonych przez recenzentów uwag i poprawek.

4. Recenzentami są członkowie Komitetu Redakcyjnego (lista recenzentów znajduje się w załączniku „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 ze standardami i zaleceniami Committee on Publication Ethics (COPE) oraz wymogami Ministerstwa Edukacji i Nauki.

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; w wypadku artykułów dotyczących ustaleń kontroli – 12 stron. Do tekstu prosimy dołączyć streszczenie w języku polskim, oddające istotę analizowanych problemów, słowa kluczowe oraz bibliografię zawierającą pozycje książkowe i artykuły z czasopism według schematu: w przypadku czasopisma – nazwisko autora (autorów) i imię (pierwsza litera), tytuł artykułu (kursywą), nazwa czasopisma (w cudzysłowie), nr zeszytu i rok, strona w czasopiśmie, na której znajduje się publikacja; w przypadku książki prosimy o wpisanie nazwiska autora (autorów) i imienia (pierwsza litera) publikacji, następnie, jeśli potrzeba, tytułu rozdziału książki (kursywą), tytułu książki (kursywą), wydawnictwa (w cudzysłowie), miejsca i roku wydania, numeru stron.
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”. Nie publikujemy infografik.
4. Autorzy nadsyłający teksty proszeni są o podanie swoich danych: imienia i nazwiska, stopnia naukowego, adresu do korespondencji, adresu poczty elektronicznej, numeru telefonu.
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

Adres redakcji

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

e-mail: kpred@nik.gov.pl

<http://www.nik.gov.pl>

Skład i łamanie: Sławomir Jakoniuk

Druk i oprawa: Wydział Wydawniczy NIK

Projekt graficzny: Studio Graficzne FILE

Oddano do druku w grudniu 2023 r.

Nakład 670 egz.

Wersja papierowa jest wersją pierwotną (referencyjną) pisma.

Prenumerata

tel. 22 444 54 01, 22 444 58 15

Cena egzemplarza – 18 zł + VAT. Prenumerata roczna – 108 zł + VAT

Wpłaty na konto: NBP O/O Warszawa,

nr 06 1010 1010 0036 7822 3100 0000, Najwyższa Izba Kontroli

** 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.*