

marzec
kwiecień

2025

2

KONTROLA PAŃSTWOWA

WOJCIECH GOLEŃSKI,
MARCIN BĘDZIESZAK, MACIEJ FOLTA

Duże zbiory danych, AI i otwarte źródła informacji
– narzędzia wykorzystywane w audycie śledczym

TOMASZ ZABOREK

Dostęp NIK do tajemnic ustawowo chronionych
– problemy interpretacyjne

ANETA KARSKA, JOANNA PIASECKA-GIRGUŚ

Opieka psychologiczna i psychiatryczna
nad dziećmi i młodzieżą – wadliwy system wsparcia

STANISŁAW JARZYNA

Repatriacja Polaków ze Wschodu – realizacja zadań państwa

CZASOPISMO PUNKTOWANE

ISSN 0452-5027

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KONTROLA PAŃSTWOWA

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

WARSZAWA

DWUMIESIĘCZNIK – ROCZNIK 70: 2025 r. – NUMER 2 (421) – MARZEC – KWIECIEŃ

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.; były prezes GUS

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 Shimpo, 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 **40 punktów** za publikowane na jej łamach artykuły. Wykaz stanowi załącznik do komunikatu Ministra Nauki z 5 stycznia 2024 r., wydanego na podstawie art. 267 ust. 3 ustawy z 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2024 r. poz. 1571, t.j.). Wskaźnik Index Copernicus Value wyniósł dla „KP” w 2023 r.: 77,68. Więcej informacji o czasopiśmie na s. 107.

Spis treści

Kontrola i audyt

8

WOJCIECH GOLEŃSKI, MARCIN BĘDZIESZAK, MACIEJ FOLTA:

Duże zbiory danych, AI i otwarte źródła informacji

– narzędzia wykorzystywane w audycie śledczym

8

Audyt śledczy (dochodzeniowy) ma za zadanie przeciwdziałać różnym przejawom przestępczości gospodarczej, a w szczególności wykrywać oszustwa, korupcję oraz inne nadużycia i przestępstwa finansowe. W tym celu wykorzystuje się nie tylko metody stosowane w rewizji finansowej, lecz również kryminalistyczne. Metody rewizyjne nie zawsze są wystarczające, aby wykryć przestępstwa gospodarcze, które obejmują wszelkie czynności skierowane przeciwko prawidłowym zasadom funkcjonowania gospodarki. Są nimi zarówno drobne nadużycia, jak i działalność zorganizowanych grup przestępczych. Najczęściej chodzi o pranie pieniędzy, oszustwa księgowe, korupcję, zmywy przetargowe i cyberprzestępstwa. Audyt śledczy jest w największym stopniu nakierowany na wykrywanie nadużyć i oszustw. Zrozumienie istoty tych procederów ma ważne znaczenie dla odróżnienia tej formy audytu od innych sposobów dokonywania oceny funkcjonowania organizacji. W myśl art. 286 Kodeksu karnego oszustwo polega na działaniu sprawcy w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, doprowadzającym inną osobę do niekorzystnego rozporządzenia własnym lub cudzym mieniem za pomocą wprowadzenia jej w błąd albo wyzyskania błędu lub niezdolności do należytego pojmowania przedsiębranego działania. Z kolei nadużycie zostało stypizowane w art. 296 k.k. Sprawcą jest ten, kto będąc obowiązany na podstawie przepisu ustawy, decyzji właściwego organu lub umowy do zajmowania się sprawami majątkowymi lub działalnością gospodarczą osoby fizycznej, prawnej albo jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej, przez nadużycie udzielonych uprawnień lub niedopełnienie obowiązku, wyrządza jej znaczną szkodę majątkową oraz działa w celu osiągnięcia korzyści majątkowej. W artykule zostały zaprezentowane najważniejsze cechy audytu śledczego. Na początku skupiono się na jego istocie, podstawowych cechach typowych nadużyć, głównych elementach

analizy śledczej. W dalszych częściach zaprezentowano wybrane cechy oraz potencjalne i realne możliwości zastosowania dużych zbiorów danych i sztucznej inteligencji w audycie śledczym. Przedstawiono wybrane techniki pozyskiwania informacji ze źródeł otwartych i zastosowania tej strategii w działalności audytowej.

TOMASZ ZABOREK: Dostęp NIK do tajemnic ustawowo chronionych – problemy interpretacyjne 34

Najwyższa Izba Kontroli, jako konstytucyjny organ kontroli państwa i ochrony prawa, jest uprawniona do zbierania – w ramach postępowania kontrolnego – informacji o działalności badanych jednostek. Są nimi głównie podmioty należące do sektora państwowego i samorządowego, ewentualnie pozostałe podmioty w zakresie, w jakim wykorzystują środki lub majątek publiczny. Działalność NIK jest związana z pozyskiwaniem informacji – rozumianej zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej – jako informacja w sprawach publicznych oraz z jej zabezpieczeniem w ramach toczącego się postępowania kontrolnego oraz podawaniem do wiadomości odpowiednich organów władzy i obywateli. Zakres informacji, do których NIK ma zapewniony dostęp oraz tych, które może podawać do wiadomości publicznej jest jednak ograniczony przez instytucje, które w krajowym systemie prawnym są określane jako tajemnice ustawowo chronione. Zawężają one krąg podmiotów mających dostęp do informacji lub materiałów objętych daną tajemnicą. Celem artykułu jest uporządkowanie i czytelne przedstawienie reguł, jakimi powinien kierować się kontroler NIK, w sytuacji gdy w trakcie postępowania pojawi się problem dostępu do tajemnic ustawowo chronionych.

USTALENIA KONTROLI NIK 54

ANETA KARSKA, JOANNA PIASECKA-GIRGUŚ: Opieka psychologiczna i psychiatryczna nad dziećmi i młodzieżą – wadliwy system wsparcia 54

Stan zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży w Polsce pogarsza się, stając się coraz poważniejszym problemem – wzrasta liczba młodych osób, u których stwierdzono zaburzenia. Zgodnie z szacunkami badania EZOP II występują one u prawie 14% młodych Polaków, czyli u niemal miliona osób. Kierunek działań w opiece psychiatrycznej w Polsce (także nad dziećmi i młodzieżą) został nakreślony w Narodowym Programie Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2017–2022. Chciano zapewnić osobom z zaburzeniami psychicznymi kompleksową, wielostronną i powszechnie dostępną opiekę zdrowotną oraz inne formy wsparcia niezbędne do funkcjonowania w społeczeństwie. Założeniem Programu było upowszechnienie środowiskowego modelu psychiatrycznej opieki zdrowotnej. Realizacja wyznaczonych zadań została powierzona różnym organom i instytucjom, dotyczyła nie tylko obszaru opieki medycznej, ale także edukacji i opieki społecznej. Ich koordynatorem był Minister Zdrowia. Najwyższa Izba Kontroli zbadała, czy wdrażane

rozwiązania zapewniają dzieciom i młodzieży kompleksową opiekę psychiatryczną, psychologiczną i psychoterapeutyczną. Wyniki kontroli wykazały, że funkcjonujący system jest niewydolny i nadal występują poważne bariery w dostępie do takiego wsparcia.

BOGUMIŁA MĘDRZAK, SYLWIA KRAWCZYK: Wadliwy system przyznawania dodatków covidowych – rozregulowanie systemu wynagradzania w ochronie zdrowia

66

Ogłoszony na początku 2020 r. stan epidemii spowodował wdrożenie rozwiązań prawnych umożliwiających Ministrowi Zdrowia podejmowanie różnych działań w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. Należała do nich tzw. specustawa covidowa, na podstawie której Minister mógł wydawać polecenia w sprawie wypłaty dodatków pieniężnych, finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Wpłacano je przez prawie dwa lata (od maja 2020 r. do końca marca 2022 r.). Od początku podstawa prawna naliczania dodatków budziła wiele wątpliwości i prowadziła do różnych interpretacji, jednak nie uporządkowano przepisów. W efekcie w 13 województwach wydano na ten cel 2,9 mld zł, a część środków trafiła do osób nieuprawnionych. NIK przeprowadziła kontrolę prawidłowości wypłacania tych dodatkowych świadczeń pieniężnych przez podmioty lecznicze. Mimo upływu ponad czterech lat od ogłoszenia stanu epidemii wciąż trwa realizacja części wniosków pokontrolnych. Artykuł przybliża te zagadnienia.

STANISŁAW JARZYNA: Repatriacja Polaków ze Wschodu – realizacja zadań państwa

79

Na świecie rozsianych jest od 18 do 21 mln Polaków, przy czym ich liczba jest różnie oceniana, w zależności od stosowanych kryteriów, takich jak: urodzenie w Polsce, pochodzenie wieloetniczne, deklarowana świadomość pochodzenia, znajomość języka polskiego. Jedna trzecia z tej grupy to ludzie urodzeni i ukształtowani w Polsce, reszta – osoby polskiego pochodzenia w różnym stopniu związane z naszym krajem. Najliczniejsze skupiska Polonii znajdują się w Stanach Zjednoczonych oraz byłych krajach Związku Radzieckiego. Akcje repatriacyjne były w Polsce przeprowadzane kilkakrotnie, począwszy od lat 1944–1948. W latach 90. XX w. pozostawała ona w stanie „zawieszenia prawnego” – nie było systemowego rozwiązania, które określałoby jej kryteria i tryb. Zmieniono to dopiero ustawą o repatriacji z 9 listopada 2002 r. NIK skontrolowała realizację przez organy państwa zadań związanych z repatriacją. W trakcie wcześniejszych badań Izba otrzymywała sygnały od przedstawicieli Polonii o przewlekłości procedur związanych z ubieganiem się o wizy krajowe, niezbędne, aby wrócić do Polski. Ostatnia kontrola potwierdziła, że państwo nie zapewniło sprawnego i skutecznego procesu repatriacji Polaków ze Wschodu. Przy dotychczasowym tempie działania urzędników proces repatriacji oczekujących i zainteresowanych może zająć nawet 22 lata.

POZOSTAŁE KONTROLE NIK 95**Wyniki przekazane do publikacji w lutym i marcu 2025 r.** 95

Rubryka sygnalizuje zakończenie przez Najwyższą Izbę Kontroli badań w wybranych obszarach i opublikowanie ich w formie „Informacji o wynikach kontroli”. W tym numerze piszemy o kontroli: dostępu do terapii protonowej; dostępu do kompleksowego leczenia onkologicznego; weryfikacji przez Krajową Administrację Skarbową ulgi termomodernizacyjnej; powstawaniu odpadów i zachęcaniu do recyklingu przez administrację publiczną; publicznych uczelni muzycznych; domowych hospicjów; szpitali wojewódzkich; organizacji Igrzysk Europejskich w 2023 r.; wynagrodzeń władz spółek; opłat od środków spożywczych; programu „Centra Opiekuńczo-Mieszkalne”; spółek z udziałem KOWR; przekazywania nieruchomości rolnych; Sieci Badawczej Łukasiewicz.

Z życia NIK 97**Strategia NIK na lata 2025–2031 – red.** 97

Prezes NIK Marian Banaś ogłosił Strategię Najwyższej Izby Kontroli na lata 2025–2031. Prace zostały poprzedzone analizą wcześniejszego dokumentu, obejmującego lata 2021–2024 oraz kompleksową analizą strategiczną, przygotowaną przez zespół kontrolerów i pracowników administracyjnych NIK.

Zebranie łączników NOK Unii Europejskiej i ETO – red. 97

Przygotowania do najbliższego spotkania Komitetu Kontaktowego było głównym tematem spotkania oficerów łącznikowych najwyższych organów kontroli państw członkowskich Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, które odbyło się 27 marca 2025 r. w siedzibie NIK.

Wizyta ambasador Indii – red. 99

W siedzibie Najwyższej Izby Kontroli, 17 lutego 2025 r., odbyło się spotkanie prezesa NIK Mariana Banasia z ambasador Indii Nagmą Mohamed Mallick.

Polsko-indyjskie seminarium – red. 99

W New Delhi i w Shimla w Indiach, 28 lutego – 1 marca 2025 r., odbyło się 21. polsko-indyjskie seminarium, zorganizowane w ramach umowy o współpracy pomiędzy Najwyższą Izbą Kontroli a Biurem Kontrolera i Audytora Generalnego Indii.

Delegacja NIK z wizytą w ETO – red. 100

Przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli odbyli wizytę studyjną 17-18 marca 2025 r. w siedzibie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w Luksemburgu. Delegacji

przewodniczył prezes Marian Banaś, a gości powitał Marek Opiola, przedstawiciel Polski w Kolegium Członków Trybunału.

Wyróżnienie dla dyrektor poznańskiej delegatury NIK – red. _____ 101

Karolina Wirszyc-Sitkowska, dyrektor Delegatury NIK w Poznaniu otrzymała wyróżnienie w konkursie Perspektywy Medycyny 2024, zorganizowanym w ramach Kongresu Zdrowie Polaków pod patronatem senackiej Komisji Zdrowia.

Goście ze Zjednoczonych Emiratów Arabskich w NIK – red. _____ 102

W siedzibie NIK, 20 marca 2025 r., odbyło się spotkanie prezesa Mariana Banasia z delegacją Izby Kontroli Zjednoczonych Emiratów Arabskich, której przewodził prezes Humaid Abushibs.

Seminarium o kontrolach doraźnych – red. _____ 103

Polscy oraz brytyjscy specjaliści przeprowadzili pod koniec marca szkolenie adresowane do kontrolerów Izby Obrachunkowej Ukrainy, dotyczące kontroli doraźnych i śledczych.

VII Krajowy Kongres Forów Skarbników – red. _____ 104

Siódma edycja Krajowego Kongresu Forów Skarbników odbyła się w Warszawie 11-12 marca 2025 r. W wydarzeniu uczestniczyło ponad 700 osób, Najwyższą Izbę Kontroli reprezentowali prezes Marian Banaś i wiceprezes Michał Jędrzejczyk.

Contents _____ 105

Informacje dla Czytelników i Autorów _____ 107

Informacje dla Prenumeratorów _____ 109

Kontrola i audyt

Narzędzia wykorzystywane w audycie śledczym

Duże zbiory danych, AI i otwarte źródła informacji

Audyt śledczy to rodzaj audytu przeprowadzanego w celu ustalenia przyczyn lub okoliczności związanych z podejrzeniami oszustwa bądź nadużycia w organizacji o charakterze komercyjnym, publicznym albo non-profit. W artykule zostały zaprezentowane jego najważniejsze cechy. Na początku skupiono się na kilku kluczowych kwestiach, tj. istocie audytu śledczego, podstawowych cechach typowych nadużyć, głównych elementach analizy śledczej. W dalszych częściach pracy zaprezentowano wybrane cechy oraz potencjalne i realne możliwości zastosowania dużych zbiorów danych i sztucznej inteligencji w audycie śledczym. Przedstawiono wybrane techniki pozyskiwania informacji ze źródeł otwartych i zastosowania tej strategii w działalności audytowej.

WOJCIECH GOLEŃSKI, MARCIN BĘDZIESZAK, MACIEJ FOLTA

Istota audytu śledczego – wybrane metody

Audyt śledczy (dochodzeniowy) jest to swego rodzaju połączenie klasycznego

audytu z metodami śledczymi, a zwłaszcza z analityką śledczą. Z tego powodu w audycie śledczym kluczowe znaczenie ma proces zbierania informacji oraz ich

właściwa analiza. W tym celu stosuje się różne metody gromadzenia danych i ich przetwarzania. Ta dziedzina podlega ciągłej ewolucji, ponieważ zmieniają się zarówno sposoby pracy audytorów i śledczych, jak i metody stosowane przez osoby dopuszczające się oszustw i nadużyć w organizacjach. Czynnikiem determinującym owe zmiany jest rozwój technologii, który spowodował olbrzymie przemiany w procesie gromadzenia informacji, a to z kolei stworzyło zapotrzebowanie na nowe podejście do analizy i wywiadu¹.

Audyt śledczy ma za zadanie przeciwdziałać różnym przejawom przestępczości gospodarczej, a w szczególności wykrywać oszustwa, korupcję oraz inne nadużycia i przestępstwa finansowe. W tym celu są wykorzystywane nie tylko metody stosowane w rewizji finansowej, lecz również metody kryminalistyczne. Nie zawsze metody rewizyjne są wystarczające, aby wykryć przestępstwa gospodarcze², które obejmują wszelkie czynności skierowane przeciwko prawidłowym zasadom funkcjonowania gospodarki. Są nimi zarówno drobne nadużycia, jak i działalność zorganizowanych grup przestępczych. Do najpopularniejszych rodzajów przestępstw

gospodarczych zalicza się pranie pieniędzy, oszustwa księgowe, korupcję, zmowy przetargowe i cyberprzestępstwa³. Jak podaje M. Kaczmarek: „Termin audyt śledczy – w swojej tradycyjnej formie – odnosi się do badania zarzutów nieprawidłowości w przedsiębiorstwie z wykorzystaniem metod pracy audytora wewnętrznego, biegłego rewidenta, zdobywcy nauki kryminalistyki oraz warsztatu pracy śledczych w procesie karnym (...)”⁴. Jest to więc rozwiązanie hybrydowe, właściwe do zastosowania, w sytuacji gdy waga zarzutu może mieć istotny i negatywny wpływ na działalność operacyjną przedsiębiorstwa, a jego kontekst sprawia, że nie jest on bezzasadny⁵.

Audyt śledczy w największym stopniu nakierowany jest na wykrywanie nadużyć i oszustw⁶. Zrozumienie istoty tych procedur ma niepoślednie znaczenie dla odróżnienia opisywanej formy audytu od innych sposobów dokonywania oceny funkcjonowania organizacji. Oszustwa w najszerszym ujęciu za J. T. Wellsem, można zdefiniować jako każde przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści za pomocą wprowadzenia w błąd, charakteryzujące się:

¹ UNODC, *Analiza kryminalna. Podręcznik dla analityków*, CBA, Warszawa 2020, s. 5.

² P. Ostrowska: *Problematyka rachunkowości kreatywnej, agresywnej i audytu śledczego w świetle opinii księgowych*, „Academic Review of Business and Economics” Vol. 2(1)/2022, s. 99.

³ C. Martysz, K. Walczak: *Zarys problematyki przeciwdziałania przestępstwom gospodarczym i ich wykrywania*, [w:] *XXV lat w naukach ekonomicznych: dokonania, wyzwania, perspektywy*, R. Bartkowiak, M. Matusiewicz (red.), Warszawa 2018.

⁴ M. Kaczmarek: *Czym jest audyt śledczy i kiedy może się przydać?*, <<https://www.riskcompliance.pl/news/czym-jest-audit-sledczy-i-kiedy-moze-sie-przydac/>>, (dostęp 21.1.2025).

⁵ Tamże.

⁶ Zob. IAASB: *Fraud and going concern in an audit of financial statement: Exploring the Differences Between Public Perceptions About the Role of the Auditor and the Auditor's Responsibilities in a Financial Statement Audit*, Discussion Paper Comments Due: Jan. 12, 2021, s. 16.

1) istotnym zafałszowaniem informacji; 2) świadomością fałszu u sprawcy; 3) poleganiem na fałszywej informacji przez ofiarę; 4) wystąpieniem szkody jako skutku takiego działania⁷. W myśl art. 286 Kodeksu karnego oszustwo polega na działaniu sprawcy w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, doprowadzającym inną osobę do niekorzystnego rozporządzenia własnym lub cudzym mieniem za pomocą wprowadzenia jej w błąd albo wyzyskania błędu lub niezdolności do należytego pojmowania przedsiębranego działania⁸. Z kolei nadużycie zostało stypizowane w art. 296 k.k. Sprawcą jest ten, kto będąc obowiązany na podstawie przepisu ustawy, decyzji właściwego organu lub umowy do zajmowania się sprawami majątkowymi lub działalnością gospodarczą osoby fizycznej, prawnej albo jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej, przez nadużycie udzielonych mu uprawnień lub niedopełnienie ciążącego na nim obowiązku, wyrządza jej znaczną szkodę majątkową oraz działa w celu osiągnięcia korzyści majątkowej⁹. Nadużycie odróżnia od „zwykłej” nieprawidłowości

rozmyślność sprawcy oraz potajemny/skryty charakter aktywności, a także częste zacieranie jej śladów. W tym sensie nadużycie jest tożsame z oszustwem¹⁰. *De facto* nadużycie i oszustwo są pokrewnymi terminami, ale nadużycie jest węższym pojęciem, gdyż dotyczy świadomego i niewłaściwego wykorzystania zasobów organizacji¹¹. Owa „zwykła” nieprawidłowość jest działaniem lub zaniechaniem działania, które nie ma intencjonalnego charakteru, ale w świetle kryteriów oceny jest nielegalne, niegospodarne, niecelowe lub nierzetelne, a także może być nieprzejrzyste lub niejawne¹². Audyty śledcze umożliwiają zatem identyfikację potencjalnych nadużyć, które mogą negatywnie wpłynąć na reputację i wyniki finansowe firmy. Ich celem jest również zabezpieczenie interesów inwestorów i udziałowców oraz zmniejszenie ryzyka wystąpienia nadużyć gospodarczych w przyszłości¹³. Całkowite wyeliminowanie oszustw i nadużyć jest ze swojej istoty niemożliwe. Audyt śledczy ma ograniczać ich liczbę oraz minimalizować skutki¹⁴. Zrozumienie metod, za pomocą których najczęściej

⁷ J. T. Wells: *Nadużycia w firmach. Vademecum. Zapobieganie i wykrywanie*, LexisNexis, E&Y, Warszawa 2006, s. 2.

⁸ Art. 286 ustawy z 6.6.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2024 r. poz. 017), dalej k.k.

⁹ Art. 296 ustawy z 6.6.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2024 r. poz. 017), zob. W. Ignatczak, M. Dyjasz: *Audyt śledczy – przetwarzanie informacji z wykorzystaniem metod i technik analizy śledczej*, PIKW, Warszawa 2019, s. 16-17.

¹⁰ W literaturze przedmiotu zwykle rozróżnia się nadużycie od oszustwa oraz od przestępstwa gospodarczego. To ostatnie dotyczy konkretnych sytuacji określonych w prawie karnym. Dlatego też nie każde nadużycie czy oszustwo jest przestępstwem gospodarczym – zob. M. Proczek, P. Szczepańska: *Nadużycia i przestępstwa finansowe a działalność Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” nr 319/2017; M. Kutera: *Rola audytu finansowego w wykrywaniu przestępstw gospodarczych*, Difin, Warszawa 2008.

¹¹ W. Ignatczak, M. Dyjasz: *Audyt śledczy – przetwarzanie informacji...*, op.cit., s. 16-17.

¹² A. Piaszczyk: *Audyt śledczy*, ECE Prestiż, Lublin 2009, s. 6-7.

¹³ Por. raport KPMG <<https://kpmg.com/pl/pl/home/services/deal-advisory/zarzadzanie-ryzykiem-naduzyci-i-uslugi-dochodzeniowe/audyty-sledcze.html>>, (dostęp 30.1.2025).

¹⁴ A. Piaszczyk: *Audyt śledczy...*, op.cit, s. 5.

wykrywane są nadużycia, ma kluczowe znaczenie dla identyfikowania i przerywania sposobów ich powstawania. Pozwala to zmniejszyć ich wpływ, skutek i czas trwania danego zdarzenia dla zainteresowanego podmiotu, tym samym zwiększając skuteczności działań związanych z wykrywaniem i zapobieganiem oszustwom i nadużyciom w organizacjach¹⁵. Wyzwaniem jest także wykrywanie przypadków korupcji, która stanowi jedną z największych patologii życia publicznego¹⁶. Standardowe systemy kontroli wewnętrznej zwykle mają na celu wyeliminowanie nieprawidłowości lub ograniczenie ryzyka ich wystąpienia. Nie służą natomiast wykrywaniu oszustw, będących działaniami celowymi¹⁷.

Przestępstwa gospodarcze, oszustwa, nadużycia mogą przybierać różne formy. Według najnowszego raportu Stowarzyszenia Biegłych do spraw Przestępstw i Nadużyć Gospodarczych – ACFE (ang. *Association of Certified Fraud Examiners*) schematy nadużyć dzielą się na trzy główne kategorie: 1) sprzeniewierzenie majątku, 2) korupcję, 3) fałszowanie sprawozdań finansowych. Sprzeniewierzenia polegają zwykle na kradzieży lub niewłaściwym wykorzystaniu zasobów organizacji przez pracownika. Jest to zdecydowanie najczęstsza kategoria nadużyć, występująca w 89% przypadków. Powodują one relatywnie

najniższe straty dla objętych szacunkami organizacji, wynoszące średnio 120 tys. dolarów rocznie. Niemal połowa przypadków nadużyć (48%) obejmuje różne formy korupcji, które generowały straty na poziomie 200 tys. dolarów dla pojedynczych, objętych szacunkami organizacji. Fałszowanie sprawozdań finansowych, polegające na celowym wprowadzeniu istotnych błędów lub pomijaniu danych w sprawozdaniach, było najrzadszą kategorią (5% przypadków), ale powodującą najwyższe jednostkowe straty, średnio 766 tys. dolarów¹⁸. Szacuje się, że nadużycia pochłaniają około 5% ogólnych przychodów firm¹⁹. Wszystkie powyżej opisane kategorie (tj. oszustwa i nadużycia) zwykle się żargonowo określa z języka angielskiego mianem *fraudów*.

Wykrywanie *fraudów* w audycie śledczym polega na wykorzystaniu metod z zakresu kryminalistyki, co sprawia, że stanowi on specyficzny rodzaj audytu finansowego. Kryminalistyka wykorzystuje metody służące wykryciu, zidentyfikowaniu oraz zebraniu dowodów w celu rozstrzygnięcia sprawy²⁰. Stosuje analizę śledczą (kryminalną) oraz zróżnicowane techniki zbierania informacji śledczych. Informacja w procesie audytu śledczego ma zasadnicze znaczenie. Istotne jest tu nie tylko zbieranie danych, informacji oraz

¹⁵ Por. ACFE: *Occupational Fraud 2024: A Report to the Nations*, s. 21

¹⁶ Istnieje bardzo bogata literatura na temat zagadnienia korupcji. Obszerność tematu wykracza poza możliwości prezentacji w niniejszym artykule. W kontekście audytu śledczego warto wskazać przynajmniej na dwa opracowania dotyczące badanego zjawiska – zob. INTOSAI: *Guideline for the Audit of Corruption Prevention in Public Procurement*, Vienna 2022; OECD: *Anti-Corruption and Integrity Outlook 2024*, Paris 2024.

¹⁷ A. Piaszczyk: *Audyt śledczy...*, op.cit., s. 8.

¹⁸ ACFE, *Occupational Fraud 2024: A Report to the Nations*, Austin 2024.

¹⁹ Tamże.

²⁰ P. Ostrowska: *Problematyka rachunkowości...*, op.cit., s. 99.

wykorzystanie dostępnej wiedzy na temat istoty danego zjawiska, ale także właściwa analiza oraz interpretacja ustalonych faktów²¹. Proces zbierania danych może obejmować zróżnicowane techniki o ilościowym i jakościowym charakterze²². Pozyskiwanie informacji związanych z daną sprawą na potrzeby audytu może dotyczyć zarówno źródeł osobowych (wywiady, obserwacje, przesłuchania, informacje sygnalistów (ang. *Human Intelligence* – HUMINT), jak i dokumentów organizacji, w tym o charakterze finansowym – (ang. *Financial Intelligence* – FININT), czy też danych z sieci komputerowych (ang. *Signals Intelligence* – SIGINT) oraz źródeł zewnętrznych, np. o charakterze otwartym, (ang. *Open Source Intelligence* – OSINT)²³. Równie istotna jest właściwa ocena wszystkich zebranych danych pod względem wiarygodności i przydatności w dalszym procesie ich analizy²⁴. Analiza uzyskanych informacji jest kluczowym elementem audytu śledczego²⁵.

M. Dyjasz zauważa, że analiza śledcza jest procesem, w ramach którego wykorzystywane są różnorodne metody i techniki przetwarzania informacji, pozwalające na skuteczne ustalanie oraz domniemywanie związków pomiędzy danymi o działalności przestępczej z innymi, potencjalnie z nimi powiązanymi informacjami, w celu

ich wykorzystania przez uprawnione organy. Najważniejszą rolę w procesie analizy odgrywają informacje pochodzące ze wszelkich dostępnych źródeł, które należy rozpatrywać w powiązaniu ze sobą²⁶. Jest to analiza „informacji kryminalnych”, co kojarzy się z systemami zestawiania informacji wykorzystywanymi do przechwywania i odczytu danych dotyczących przestępczości i przestępców. W miarę jak rosła ilość i różnorodność zbieranych informacji, stopniowo wprowadzano coraz bardziej złożone systemy służące do tego celu²⁷. Niemniej podstawą mogą być tu klasyczne techniki analityczne. Przetwarzanie informacji w procesie audytu śledczego powinno obejmować kryminalistyczną regułę tzw. „siedmiu złotych pytań”, w założeniu pozwalając rozwiązać problem wykrycia sprawcy, a także określić, jakich należy dokonać ustaleń w konkretnej sprawie. Te pytania to: 1) co? – pozwala na określenie co się właściwie wydarzyło; 2) kto? – pozwala na ustalenie kto właściwie jest sprawcą, a kto ofiarą; 3) gdzie? – pozwala na określenie miejsca zdarzenia, skutku, ukrycia, przygotowania do popełnienia przestępstwa; 4) kiedy? – ustala okres wystąpienia zdarzenia; 5) dlaczego? – pozwala na określenie motywu i pobudek działania sprawcy; 6) w jaki sposób? – pozwala na ustalenie *modus operandi* sprawcy; 7) za pomocą

²¹ Zob. W. Ignatczak, M. Dyjasz: *Audyt śledczy...*, op.cit., s. 24-33.

²² Zob. Z. Dobrowolski, J. Kościelniak: *Audyt śledczy w spółkach Skarbu Państwa i spółkach komunalnych*, ISP UJ, Kraków 2018, s. 35 i nast.

²³ Por. T. Maziriri: *Forensic Auditing: A Guide for Practitioners*, Amazon 2021.

²⁴ EY Academy of Business, <<https://www.academyofbusiness.pl/trainings/audyt-sledczy/>>, (dostęp 31.1.2025); zob. W. Ignatczak, M. Dyjasz: *Audyt śledczy...*, op.cit., s. 34-50 oraz 86 i nast.

²⁵ Tamże.

²⁶ M. Dyjasz: *Analiza śledcza jako technika wsparcia audytu śledczego*, IIA Polska, prezentacja PowerPoint.

²⁷ UNODC, *Analiza kryminalna...*, op.cit., s. 6.

czego? – pozwala na określenie narzędzia działania sprawcy. Reguła ta wskazuje kierunek ustaleń, wyjaśniających co właściwie w danej sprawie się wydarzyło (lub potencjalnie mogło mieć miejsce). Powyższe pytania prowadzą się zatem do wskazania: 1) kto wiedział lub mógł wiedzieć o zdarzeniu? (próba ustalenia świadków i współsprawców); 2) kto chciał lub mógł chcieć dokonania przestępstwa? (ustalenie motywu, pobudek – kto mógłby osiągnąć korzyść, komu by się opłacało popełnić czyn); 3) kto uzyskał lub mógł uzyskać korzyść ze zdarzenia? (korzyść jest nie zawsze materialna, może być także bezpośrednia); 4) kto był lub mógł być na miejscu zdarzenia? (ukierunkowane na ustalenie alibi); 5) jaką osobowość miał lub mógł mieć sprawca?²⁸. We wskazanym procesie przydatna może okazać się także koncepcja trójkąta oszustwa (ang. *fraud triangle*). Zgodnie z nią na popełnienie przestępstwa mają wpływ trzy czynniki: odczuwanie silnej potrzeby finansowej (presja), dostrzeżenie okazji, racjonalizacja. W koncepcji sformułowanej przez D.R. Cresseya²⁹ presja, motyw dotyczy potrzeby, na przykład braku możliwości wywiązania się ze spłaty prywatnych długów, niemożności porozumienia się z przełożonym lub chęć podniesienia standardu życia, racjonalizacja odnosi się do postawy sprawcy przestępstwa oraz oznacza łatwość

w usprawiedliwianiu własnych zachowań, okazja oznacza faktyczną możliwość popełnienia nadużycia³⁰.

Biorąc powyższe pod uwagę, warto wskazać kilka kluczowych cech, które odróżniają audyt śledczy od tradycyjnie rozumianego audytu wewnętrznego lub audytu zewnętrznego (kontroli), realizowanego m.in. przez najwyższe organy kontroli. Jak już zostało wskazane, audyt śledczy skoncentrowany jest na wykrywaniu oszust i nadużyć, łącząc metody pracy audytora wewnętrznego, biegłego rewidenta oraz metody analizy śledczej i zdobyczy kryminalistyki³¹. Chodzi raczej o zmianę optyki w podejściu do wykrywania nieprawidłowości, a nie zastosowanie metod operacyjno-rozpoznawczych we wskazanym procesie, gdyż są one domeną organów ścigania³². Należy więc zauważyć, że już samo zastosowanie przedstawionych powyżej koncepcji (m.in. trójkąta oszustwa, siedmiu „złotych pytań”), a także m.in. rozbudowanych diagramów powiązań osobowych w celu wykrycia np. konfliktu interesów lub potencjalnych mechanizmów korupcyjnych, przenosi akcenty z działań nastawionych na diagnozę stanu faktycznego, na działania typowo wykrywcze. Audyt śledczy stosowany jest w sytuacji uzasadnionego przypuszczenia wystąpienia poważnego nadużycia. Wskazuje się także, że zlecający ma większy

²⁸ D. Jagiełło: *Taktyka kryminalistycznych czynności dowodowych*, CH. Beck, Warszawa 2019, s. 6.

²⁹ D. R. Cressey: *Other People's Money. A study in Social Psychology of Embezzlement*, Free Press, 1953.

³⁰ A. Nowak: *Identyfikacja przyczyn i sprawców oszustw finansowo-księgowych – ujęcie statystyczne*, „Zeszyty Naukowe Usz” nr 765 Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia nr 61 (2013), s. 139.

³¹ M. Kaczmarek: *Czym jest audyt śledczy i kiedy może się przydać?*, <<https://www.riskcompliance.pl/news/czym-jest-audit-sledczy-i-kiedy-moze-sie-przydac/>> (dostęp 21.1.2025).

³² Zob. E. Wójcik: *Czynności operacyjno-rozpoznawcze i ich rola w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej*, <<http://m.wspia.eu/file/21440/44-WÓJCIK.pdf>> (dostęp 3.3.2025).

wpływ na harmonogram i przebieg badania audytowego niż w wypadku standardowego audytu wewnętrznego³³. Co do zasady, audyt śledczy jest realizowany przez wyspecjalizowanych audytorów z zewnątrz organizacji, tak aby całkowicie wyeliminować pokusę nadużycia oraz zwiększyć wiarygodność prowadzonych badań. Badacze zagadnienia dowodzą, że klasycznego audytu finansowego, przeprowadzanego przez biegłego rewidenta czy audytora wewnętrznego, nie można bezpośrednio wykorzystać do badania przestępczości gospodarczej. Wynika to z ograniczeń formalnych, metodologicznych oraz braku specjalistycznych kwalifikacji, w tym np. znajomości zagadnień prawa karnego i gospodarczego, logiki, podstaw psychologii i kryminalistyki³⁴. Należy pamiętać, że statutowym zadaniem biegłego rewidenta nie jest celowe poszukiwanie nadużyć, błędów lub naruszeń prawa, tylko rewizja sprawozdań finansowych³⁵. Z kolei audytor wewnętrzny skoncentrowany jest na ocenie procesów, systemów, funkcjonowanie komórek organizacyjnych, zgodności działania z prawem, a w szczególności prawidłowości zarządzania ryzykiem, adekwatności i skuteczności systemu kontroli wewnętrznej oraz sprawowaniu nadzoru korporacyjnego w jednostce.

Pomimo potrzeby oceny i komunikowania ryzyka oszustwa, od audytora wewnętrznego nie należy jednak oczekiwać posiadania wiedzy specjalistycznej dotyczącej prowadzenia audytu śledczego³⁶. Podobnie jest w wypadku czynności realizowanych przez kontrolerów NIK, przez kontrolę należy bowiem rozumieć badanie stanu faktycznego, jego porównanie ze stanem postulowanym lub wymagany, a następnie ustalenie zakresu i przyczyn rozbieżności. Immanentnym elementem jest wydanie wniosków i zaleceń pokontrolnych³⁷. W trakcie kontroli NIK zwraca się także szczególną uwagę na sposoby funkcjonowania kontroli wewnętrznej (audyt wewnętrzny i kontrola zarządcza)³⁸. Można więc zauważyć, że zastosowanie metod analizy śledczej w postępowaniu kontrolnym może okazać się odpowiednie w sytuacji uzasadnionego podejrzenia nadużycia. Właściwa identyfikacja anomalii (potencjalnych nieprawidłowości) będzie tu następować z wykorzystaniem metod analitycznych typowych dla kontroli, a następnie mogą zostać zastosowane metody analizy śledczej. W tym kontekście, warto zauważyć, że kontrolując instytucje publiczne, NIK m.in. zwraca uwagę na nieprawidłowości, które powodują lub zwiększają ryzyko korupcji – mechanizmy

³³ Co to jest Audyt śledczy? [w:] *Słownik szkolenia EITT*, <https://eitt.pl/sownik> (dostęp 21.1.2025).

³⁴ E. I. Szczepankiewicz: *Rewizja finansowa, audyt wewnętrzny a audyt śledczy w wykrywaniu oszustw gospodarczych*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów / SGH”, nr 152/2016.

³⁵ Por. IAASB: *Proposed International Standard on Auditing 240 (Revised) The Auditor's Responsibilities Relating to Fraud in an Audit of Financial Statements and Proposed Conforming and Consequential Amendments to Other ISAs*, Exposure Draft February 2024, Comments due: June 5, 2024.

³⁶ Tamże, s. 83-84.

³⁷ Por. J. Starościk: *Elementy nauki administracji*, Warszawa 1957, s. 187; W. Dawidowicz: *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 34; J. Boć: *Pojęcie i zasięg kontroli* [w:] *Prawo administracyjne*. J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010, s. 378-380.

³⁸ E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa izba Kontroli. Komentarz do ustawy o NIK*, Difin, wydanie III zaktualizowane, Warszawa 2017, s. 49.

korupcjogenne³⁹. Jak wiadomo, korupcja stanowi jedno z najpoważniejszych nadużyć wykrywanych w trakcie audytów śledczych. Najwyższa Izba Kontroli ma z kolei znaczące osiągnięcia w ujawnianiu systemowych przyczyn tego zagrożenia oraz proponowaniu rozwiązań i działań, które je zmniejszają⁴⁰. Wydaje się zatem, że zastosowanie elementów analizy śledczej, typowej dla opisywanej tu formy audytu w postępowaniu kontrolnym/audytowym ma swoje uzasadnienie, przy zastrzeżeniu, że kontrole NIK, audyty wewnętrzne oraz audyty śledcze posiadają swoiste, odmienne cechy. Bez wątpienia wiedza z zakresu realizacji audytu śledczego może stanowić pożądane uzupełnienie warsztatu: biegłego rewidenta, audytora wewnętrznego oraz kontrolera państwowego.

Proces przygotowania i realizacji audytu śledczego obejmuje wiele elementów⁴¹. Warto podkreślić, że prezentowane w tym artykule elementy mają jedynie wycinkowy charakter, zarówno w odniesieniu do audytu śledczego, jako działalności wykrywającej nadużycia i oszustwa, jak i sposobów oraz metod zbierania oraz analizy danych wykorzystywanych w audycie.

Duże zbiory danych i AI w audycie śledczym

Ze względu na rosnącą ilość danych generowanych przez organizacje oraz różnorodność źródeł, z których pochodzą, coraz większego znaczenia w audycie śledczym nabiera wykorzystanie analityki danych. Może być ona zdefiniowana jako proces zbierania, przetwarzania i analizowania danych w celu uzyskania użytecznych informacji, które mogą wspierać podejmowanie decyzji w różnych dziedzinach. Analityka danych obejmuje różnorodne metody, które pozwalają na przetwarzanie, analizowanie i interpretowanie danych w celu uzyskania wartościowych informacji. W odniesieniu do audytu śledczego jest to wskazana wcześniej zaawansowana analiza śledcza⁴².

Zaawansowane technologie analizy danych mogą być wykorzystane w celu identyfikacji nadużyć, wzorców oszustw, przestępstw gospodarczych oraz ryzyka finansowego. Dzięki możliwości analizy ogromnych zbiorów danych (ang. *big data*)⁴³ w czasie rzeczywistym, audytorzy mogą wykrywać nietypowe transakcje, które potencjalnie wskazują na oszustwa

³⁹ A. B. Hussein: *Zagrożenie korupcją w świetle wyników kontroli NIK opublikowanych w latach 2016–2020*, NIK, Warszawa 2021, s. 6.

⁴⁰ Tamże.

⁴¹ Zob. Z. Dobrowolski, J. Kościelniak: *Audyt śledczy w spółkach Skarbu Państwa i spółkach komunalnych*, ISP UJ, Kraków 2018, s. 45–48.

⁴² Por. W. Ignatczak, M. Dyjasz: *Audyt śledczy...*, op.cit., s. 76–77.

⁴³ „Big data” definiowane jest przez 3V, tj.: 1) przetwarzanie dużych wolumenów danych (ang. *volume*); 2) dużą zmienność i dynamikę przetwarzanych danych (ang. *velocity*), szczególnie w czasie zbliżonym do rzeczywistego (np. danych sensorycznych, strumieniowych, pochodzących z Internetu); 3) dużą różnorodność danych (ang. *variety*), w szczególności nieustrukturyzowanych. Pozostałe dwa „v” dodawane do klasycznego modelu dotyczą: 4) wartości danych (ang. *value*) na potrzeby podejmowania decyzji w organizacji 5) wiarygodności danych (ang. *veracity*), w tym problemów ich jakości wynikającej z przetwarzania danych pochodzących z różnorodnych źródeł; J. Wieczorkowski: *Wykorzystanie koncepcji big data w administracji publicznej*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych/SGH” nr 33/2014; *Technologie informatyczne w administracji publicznej*, 2014.

lub nadużycia⁴⁴. Wykorzystanie analityki danych w audycie wymaga dostępu do bogatych i różnorodnych baz, aby zapewnić kompleksową ocenę efektywności i zgodności działań. Kluczowe zasoby danych obejmują systemy informatyczne, w których gromadzone są informacje o działalności jednostki. Mogą to być systemy finansowo-księgowe, systemy kadrowe, systemy zarządzania projektami czy systemy informatyczne obsługujące konkretne usługi publiczne. Dodatkowo korzysta się z zewnętrznych baz danych, takich jak centralne rejestry prowadzone przez instytucje rządowe (np. rejestr podmiotów gospodarczych, rejestr PESEL) czy też bazy danych statystycznych (np. GUS, Eurostat). Kluczowe jest jednak wskazanie, że powinny one być zróżnicowane. Wykorzystanie analityki danych oznacza bowiem łączenie różnych źródeł, dzięki czemu możliwe jest pozyskanie takich informacji, których nie można otrzymać z każdej z baz danych z osobna, a także to, że analiza dotyczy ogromnych ilości danych, a zatem tradycyjne metody audytowe

nie byłyby w pełni adekwatne. Możliwe jest np. analizowanie danych dotyczących transakcji finansowych, w połączeniu z informacjami z systemów ERP (do planowania zasobów przedsiębiorstwa), CRM (do zarządzania z klientami) a nawet mediów społecznościowych. Dzięki zaawansowanym narzędziom analitycznym, takim jak sztuczna inteligencja (ang. *artificial intelligence*, AI) i uczenie maszynowe (ang. *machine learning*), możliwe jest automatyczne wykrywanie wzorców i anomalii, które mogą wskazywać na oszustwa i nadużycia.

Integracja informacji z różnorodnych źródeł znacząco zwiększa potencjał audytów śledczych. Audytorzy mogą analizować dane z systemów ERP, mediów społecznościowych, a także zewnętrznych baz danych, co pozwala na uzyskanie pełniejszego obrazu sytuacji finansowej i operacyjnej organizacji oraz jej otoczenia zewnętrznego⁴⁵. Dzięki temu możliwa jest lepsza ocena ryzyka i podejmowanie bardziej świadomych decyzji. Wykorzystując technikę analizy predyktywnej, można

⁴⁴ Przykładem wykorzystania narzędzi big data w tym obszarze jest Arachne. To narzędzie punktowej oceny ryzyka, opracowane przez Komisję Europejską w celu wspierania instytucji zarządzających odpowiedzialnych za europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne przez zapewnienie im narzędzia punktowej oceny ryzyka, aby mogły skutecznie i wydajnie wykrywać najbardziej ryzykowne projekty, kontrakty, wykonawców i beneficjentów. W wymiarze technicznym Arachne jest narzędziem eksploracji danych/oceny ryzyka, wspierającym instytucje zarządzające w kontrolach administracyjnych za pomocą modeli predykcyjnych wykrywających nadużycia finansowe dla Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (ERFR). W systemie przetwarza i analizuje się dane dwóch milionów beneficjentów i krzyżuje je z informacjami z zewnętrznych baz danych, które zawierają informacje o ponad 210 milionach firm i 120 milionach osób stojących za tymi firmami. Ma to doprowadzić do sytuacji, w której system monitorowania stanie się bardziej wydajny i zdolny do wykrywania oszustw i niewłaściwego zarządzania środkami publicznymi. *Arachne. Karta dotycząca wprowadzenia i stosowania narzędzia punktowej oceny ryzyka Arachne w kontrolach zarządczych*, Komisja Europejska, <<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14836&langId=pl>>, (dostęp 18.2.2024); *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.

⁴⁵ Zob. Z. Dobrowolski, J. Kościelniak: *Audyt śledczy...*, op.cit., s. 45.

prognozować przyszłe ryzyko nadużyć, co pozwala na wcześniejsze wdrożenie działań zapobiegawczych. 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, wykorzystanie zaawansowanej technologii zapewnia wyższą jakość dowodów, które pochodzą z wielu nowych źródeł, w tym dużych zbiorów danych, danych egzogenicznych. Tym samym zwiększają się zdolności do łączenia różnych procesów, potwierdzania baz danych i ciągłego monitorowania alertów (tzw. czerwonych flag)⁴⁶. Wskazuje się, że digitalizacja audytu i wykorzystanie w nim zaawansowanych narzędzi analitycznych prowadzi do sześciu kluczowych rezultatów⁴⁷: 1) zwiększenia znaczenia audytu, 2) poszerzenia oferty usług audytowych; 3) poprawy jakości audytu, 4) zintegrowanej analizy wszystkich danych organizacji; 5) zmiany profilu audytora; 6) zwiększenia innowacyjności działalności audytorskiej.

Tradycyjnie w audycie i kontroli wykonania zadań wykorzystuje się takie analizy ekonometryczne i statystyczne, jak⁴⁸: analizy wskaźnikowe, analizę koszt – korzyść; analizę opłacalności (koszt – efekt); analizę korelacji; analizę regresji; analizę szeregów czasowych; analizę porównawczą (ang. *benchmarking*) czy analizę

obwiedni danych (ang. *Data Envelopment Analysis*). W analityce danych, ze względu na wykorzystywane źródła, stosuje się inne metody i techniki. Kluczowym procesem jest tu ETL – ujaśnij, przetwórz, załaduj (ang. *Extract, Transform, Load*). Umożliwia on integrację i przetwarzanie danych z różnych źródeł, takich jak bazy danych, pliki API (ang. *application programming interface*), czyli interfejs programowania aplikacji czy systemy zewnętrzne, i ich dalsze przekształcenie (co może obejmować: czyszczenie danych, normalizację, agregację) oraz załadowanie przekształconych danych do docelowego systemu, takiego jak hurtownia danych lub inny system analityczny. To pozwala na dalszą analizę i raportowanie. Wśród innych metod, które wydają się być przydatne w audycie śledczym można wskazać: uczenie maszynowe, analizę skupień czy klastrowanie. Uczenie maszynowe jest jedną z najpowszechniej stosowanych metod analityki danych. Polega ona na automatyzacji tworzenia modeli analitycznych (uczenie odbywa się na podstawie danych, a ulepszenia następują bez potrzeby bezpośrednich instrukcji). Wyróżnia się uczenie nadzorowane (model jest trenowany na oznaczonych danych, co oznacza, że dane wejściowe są połączone z odpowiednimi wynikami), uczenie nienadzorowane (model pracuje z danymi, które nie mają oznaczeń, i stara się znaleźć ukryte wzorce lub grupy) oraz uczenie

⁴⁶ Por. W.R. Titera: *Updating Audit Standard-Enabling Audit Data Analysis*, „Journal of Information Systems” nr 1/2013.

⁴⁷ M. Boersma: *(Data) science in financial audits*, „Compact Transparency of Information” nr 4/2018.

⁴⁸ W. Karliński, Webinarium: Analiza danych w audycie cz. 2: Podstawowe metody analizy danych (23 marca 2023 r.), <https://www.gov.pl/web/finanse/webinarium-analiza-danych-w-audycie-cz-2-podstawowe-metody-analizy-danych-23-marca-2023-r>, dostęp 17.03.2025.

przez wzmocnienie (model uczy się dzięki interakcji z otoczeniem, otrzymując nagrody lub kary w zależności od swoich działań). Z kolei analiza skupień (klastrow, klasteryzacja) to metoda nienadzorowanej klasyfikacji, która dzieli zbiór obiektów na podgrupy (klastry) na podstawie ich cech. Jej głównym celem jest grupowanie obiektów w taki sposób, aby obiekty w tych samych grupach były do siebie bardziej podobne niż obiekty w różnych grupach. Z kolei eksploracja reguł asocjacyjnych to proces, który polega na odkrywaniu zależności między różnymi elementami w dużych zbiorach. Jest to kluczowy aspekt analizy danych, szczególnie w kontekście danych transakcyjnych.

Wraz z pojawieniem się zaawansowanej analityki danych i AI audyt śledczy zyskał dodatkowe możliwości wykrywania nieprawidłowości. Jednocześnie musi on podolać coraz trudniejszym zadaniom. Nieuczciwe działania finansowe stały się bardziej złożone, wymagają innowacyjnych technik wykrywania i zapobiegania. Rozwój big data, uczenia maszynowego i analityki predykcyjnej przekształcił audyt śledczy, umożliwiając profesjonalistom wydajną i dokładną analizę ogromnych zestawów informacji. Tradycyjne metody audytu śledczego w dużej mierze polegały na przeglądach opartych na próbkach, które były czasochłonne i miały ograniczony zakres. Jednak wraz z rozwojem cyfrowych narzędzi śledczych, audytorzy mogą teraz przeprowadzać kompleksowe analizy⁴⁹,

ujawniając nieuczciwe wzorce, które dotychczas mogły pozostawać niezauważone. Ponieważ transakcje finansowe są coraz częściej przeprowadzane za pośrednictwem platform cyfrowych, audytorzy śledczy muszą wyprzedzać wyrafinowane taktyki oszustw, które wykorzystują luki technologiczne. Wykorzystanie technologii *blockchain* (umożliwia wybranej grupie uczestników dzielenie się danymi umieszczanymi w zewnętrznym rejestrze, np. w chmurze), monitorowania transakcji w czasie rzeczywistym i narzędzi do oceny ryzyka opartych na AI rewolucjonizuje dochodzenia finansowe. Ponadto organy regulacyjne na całym świecie przyjmują bardziej rygorystyczne środki zgodności, co wymaga od urzędników dostosowania swoich praktyk do norm prawnych i etycznych.

Analiza big data i AI oferuje znaczne korzyści, stwarza również wyzwania etyczne, w tym związane z prywatnością danych, ale także bezpieczeństwem i stronniczością w procesie analizy. Zapewnienie dokładności i niezawodności uzyskanych informacji ma kluczowe znaczenie, jeśli chce się uniknąć błędnych wniosków⁵⁰. Potencjał algorytmów uczenia maszynowego do dziedziczenia stronniczości z historycznych danych o oszustwach jest poważnym problemem, ponieważ stronnicze modele mogą niesłusznie wskazywać na określone grupy lub nie wykrywać pojawiających się schematów oszustw. Ponadto zbytne poleganie na cyfrowych technikach kryminalistycznych wymaga od audytorów

⁴⁹ W. Karliński: *Metody analityczne w procesie kontrolnym*, „Kontrola Państwowa” nr 1/2024.

⁵⁰ F. Amalina, I.A.T. Hashem, Z.H. Azizul, A.T. Fong, A. Firdaus, M. Imran, N.B. Anuar: *Blending big data analytics: Review on challenges and a recent study*, „IEEE Access” nr 8/2019.

śledczych rozwijania wiedzy specjalistycznej w zakresie zaawansowanych technologii i środków cyberbezpieczeństwa⁵¹. Organizacje powinny wdrażać rygorystyczne zasady zarządzania danymi, aby chronić poufne informacje finansowe i zapewnić zgodność z wymogami regulacyjnymi (ang. *compliance*). Rozważania etyczne obejmują również odpowiedzialne korzystanie z AI, zapewniając, że zautomatyzowane procesy podejmowania decyzji pozostaną przejrzyste i rozliczalne. Tym bardziej, że w miarę rozwoju technologii pożądaną jest, aby audyt śledczy integrował bardziej zaawansowane algorytmy AI, technologię blockchain i analizę big data. Blockchain zapewnia przejrzysty i odporny na manipulacje rejestr transakcji finansowych, zwiększając tym samym możliwości wykrywcze⁵². Wykorzystanie automatycznego wykonywania określonych procedur badania (np. tzw. inteligentnych kontraktów) i monitorowanie transakcji w czasie rzeczywistym za pośrednictwem tych technologii minimalizuje ryzyko manipulacji i zapewnia rozliczalność w operacjach biznesowych. Są one zatem przydatne zarówno przy analizie ryzyka w czasie audytu, jak i w działaniach wykrywczych.

Analityka wykorzystująca zbiory big data w pewien sposób zrewolucjonizowała audyt śledczy, dostarczając narzędzi do

wykrywania wzorców, anomalii w odniesieniu do profilaktyki i detekcji nadużyć w dużych zestawach danych. Eksploracja danych, klastrowanie, klasyfikacja i eksploracja reguł asocjacyjnych pozwalają analizować m.in. podejrzone transakcje⁵³. Ogromna liczba przypadków poddawanych analizie pozwala na identyfikację nietypowych zachowań, np. częstotliwości transakcji, wysokości kwot lub nieregularny czas transakcji⁵⁴. Wykorzystując modele statystyczne, audytorzy śledczy mogą odkryć rozbieżności, które wskazują na manipulację finansową. W procesie analizy śledczej istotne są także sposoby prezentacji informacji śledczych, jak narzędzia do wizualizacji danych, w tym wykresy punktowe, mapy cieplne i wykresy słupkowe, dodatkowo usprawniające wykrywanie oszustw, dzięki temu że przedstawiają złożone dane finansowe w sposób możliwy do zinterpretowania przez audytora/analityka⁵⁵. Zaawansowane rozwiązania pulpitu nawigacyjnego zapewniają audytorom śledczym aktualizację uzyskiwanych informacji w czasie rzeczywistym i alerty wizualne w wypadku wykrycia anomalii. Ponadto zautomatyzowane skrypty i automatyzacja procesów robotycznych (RPA) usprawniają identyfikację podejrzanых transakcji, zmniejszając obciążenie ręczną pracą i zwiększając wydajność. Możliwość automatyzacji dochodzeń finansowych

⁵¹ V. Chang: *An ethical framework for big data and smart cities*, „Technological Forecasting and Social Change” nr 165/2021.

⁵² M.T. Oladejo, L. Jack: *Fraud prevention and detection in a blockchain technology environment: challenges posed to forensic accountants*, „International Journal of Economics and Accounting” nr 4/2020.

⁵³ Por. Y. Liu, R. Jia, J. Ye, X. Qu: *How machine learning informs ride-hailing services: A survey*, „Communications in Transportation Research” nr 2/2022.

⁵⁴ A. Wygodny: *Sztuczna inteligencja w audycie i zarządzaniu ryzykiem*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2024.

⁵⁵ T. Fawcett, F. Provost: *Adaptive fraud detection*, „Data mining and knowledge discovery” nr 1/1997.

za pomocą analiz opartych na AI zmniejsza liczbę błędów i pozwala audytorom śledczym skupić się na przypadkach wysokiego ryzyka, które wymagają szczególnej analizy.

Techniki uczenia maszynowego, w tym uczenie nadzorowane i nienadzorowane mogą być z powodzeniem wykorzystywane w audycie śledczym. Nadzorowane modele uczenia, takie jak drzewa decyzyjne, regresja logistyczna i maszyny wektorów nośnych, umożliwiają przewidywanie oszukańczych transakcji na podstawie danych historycznych⁵⁶. Modele te wykorzystują oznaczone zestawy danych do trenowania algorytmów w rozpoznawaniu oszukańczych zachowań, co pozwala na zwiększoną dokładność w identyfikowaniu potencjalnych nadużyć finansowych. Techniki uczenia nienadzorowanego, takie jak algorytmy klastrowania, ujawniają z kolei podejrzone transakcje dzięki grupowaniu danych o podobnych cechach⁵⁷. Anomalie w tych klastrach często oznaczają nieprawidłowości finansowe, co skłania do dalszych badań. Ponadto modele głębokiego uczenia, w szczególności sieci neuronowe, okazują się przydatne w wykrywaniu wzorców oszustw przez analizę złożonych relacji w danych transakcyjnych. Zastosowanie uczenia się przez wzmacnianie, które z czasem dostosowuje się do nowych schematów

oszustw, dodatkowo zwiększa możliwości wykrywcze, zapewniając ciągłe udoskonalenie w zakresie identyfikacji podejrzanych działań finansowych. Należy podkreślić, że schematy uczenia maszynowego daleko wykraczają poza analizę transakcji.

W audycie wykorzystuje się także lingwistykę śledczą opartą na AI do analizy danych tekstowych, w tym wiadomości e-mail, treści umów i sprawozdań finansowych. Techniki programowania neurolingwistycznego (NLP) pozwalają ujawniać intencje oszustwa w schematach komunikacji, co może okazać się przydatne w analizie ryzyka popełnienia nadużyć i oszustw. Z kolei techniki modelowania predykcyjnego, w tym analiza szeregów czasowych, analiza regresji i sieci bayesowskie⁵⁸ mogą informować organizacje o potencjalnych ryzykach oszustw, zanim się one zmaterializują, umożliwiając proaktywne strategie⁵⁹. Proaktywność uwzględnia czynniki, takie jak zachowania finansowe, normy branżowe i wykorzystanie historycznych danych dotyczących oszustw, aby ocenić prawdopodobieństwo wystąpienia *fraudu* w określonym środowisku biznesowym. Organizacje, które integrują analitykę predykcyjną ze swoimi procesami audytu śledczego, korzystają ze zwiększonej dokładności wykrywania oszustw i zmniejszonych strat

⁵⁶ C.W. Cai, M.K. Linnenluecke, M. Marrone, A.K. Singh: *Machine learning and expert judgement: analyzing emerging topics in accounting and finance research in the Asia-Pacific*, „Abacus” nr 4/2019.

⁵⁷ Y. Liu, R. Jia, J. Ye, X. Qu: *How machine learning informs ride-hailing services: A survey*, „Communications in Transportation Research” nr 2/2022.

⁵⁸ M. Kuhn, K. Johnson: *Applied predictive modeling*, New York: Springer, 2013, s. 13.

⁵⁹ M. Soltani, A. Kythreotis, A. Roshanpoor: *Two decades of financial statement fraud detection literature review: combination of bibliometric analysis and topic modelling approach*, „Journal of Financial Crime” 2023.

finansowych. Integracja analityki predykcyjnej opartej na AI z ramami zarządzania ryzykiem zwiększa bezpieczeństwo finansowe, czyniąc organizacje bardziej odpornymi na zagrożenia związane z wystąpieniem oszustw.

Sztuczna inteligencja, a w szczególności uczenie maszynowe i programowanie neurolingwistyczne (NLP), wzmacniają tradycyjne działania audytu śledczego głównie przez automatyzację dotychczasowych procesów. Narzędzia oparte na AI analizują ogromne zbiory danych, wykrywają anomalie i dostosowują się do zmieniających się wzorców oszustw, zmniejszając zależność od wstępnie zdefiniowanych reguł⁶⁰. Narzędzia te nieustannie uczą się na podstawie nowych przypadków, zwiększając potencjał wykrywczy audytu. Techniki NLP umożliwiają z kolei analizę niestrukturalnych danych, takich jak wiadomości e-mail i raporty finansowe⁶¹. Narzędzia te skanują duże ilości danych tekstowych w celu wykrycia podejrzanych wzorców językowych, zmian nastrojów lub zmów wśród pracowników. Ponadto narzędzia do oceny ryzyka oparte na AI zapewniają dostęp do danych w czasie

rzeczywistym, a w konsekwencji umożliwiają organizacjom ustalanie priorytetów dla przypadków wysokiego ryzyka i skuteczniejsze dysponowanie zasobami, aby zapobiec nadużyciom.

Badanie informacji ze źródeł otwartych

Jedną z technik wykorzystywanych w zbieraniu informacji w audycie śledczym jest wywiad oparty na źródłach otwartych OSINT⁶². Nazywano go także „białym wywiadem”. Polega na zbieraniu i analizie informacji ze źródeł powszechnie i legalnie dostępnych⁶³. OSINT nie wymaga, co do zasady, zaawansowanego sprzętu technicznego i fachowej wiedzy na temat jego obsługi⁶⁴ w celu identyfikacji, gromadzenia i interpretacji informacji wywiadowczych⁶⁵. Informacja wywiadowcza to: „(k)ażda informacja (...) uzyskana bądź wytworzona w wyniku celowych i kierunkowych działań, zmierzających do zaspokojenia (...) potrzeb informacyjnych w prowadzonej sprawie/postępowaniu⁶⁶”. W omawianym wypadku to przede wszystkim pozyskiwanie takich informacji, a nie ich tworzenie. Szukane informacje

⁶⁰ W. Hilal, S.A. Gadsden, J. Yawney: *Financial fraud: a review of anomaly detection techniques and recent advances*, „Expert Systems with Applications” nr 193/2022.

⁶¹ A. Naqvi: *Artificial intelligence for audit, forensic accounting, and valuation: a strategic perspective*. John Wiley & Sons, 2020.

⁶² Przede wszystkim szeroko rozumianych mediów, a zwłaszcza zasobów internetowych.

⁶³ W przeciwieństwie do informacji ze źródeł zamkniętych, czyli oznaczających „informacje, które gromadzi się w określonym celu i których dostępność dla ogółu społeczeństwa jest ograniczona”, oraz informacji ze źródeł niejawnych oznaczających „informacje zgromadzone operacyjnie przez specjalnie do tego celu przeznaczone niejawne środki, w tym z wykorzystaniem osobowych źródeł informacji oraz techniki operacyjnej”. Por. UNODC, *Analiza kryminalna...*, op.cit., s. 12.

⁶⁴ OSINT, czyli biały wywiad – co to jest?, „Biznes Netia” 2024, <<https://www.netia.pl/pl/srednie-i-duze-firmy/youtro-strefa-wiedzy/osint-czyli-bialy-wywiad-jak-mozna-go-wykorzystac-w-biznesie>> (dostęp 3.2.2025).

⁶⁵ Zob. W. Ignaczak, M. Dyjasz, *Audyt śledczy...*, op.cit., s. 34-50.

⁶⁶ *ibid.*

mogą dotyczyć ludzi, instytucji i rzeczy, a także miejsc i czasu. Ludzie popełniają przestępstwa, a instytucje są ich narzędziami⁶⁷. OSINT umożliwia zgromadzenie poszlak i faktów dotyczących osób i ich powiązań, co pozwala na uprawdopodobnienie popełnienia oszustw⁶⁸ dzięki ujawnieniu przesłanek przemawiających za popełnieniem danego czynu.

OSINT może być cennym uzupełnieniem opisanej wyżej analizy big data. O ile ta pierwsza skupia się zwykle na szukaniu trendów i prawidłowości, przyjmując perspektywę „z lotu ptaka”, to OSINT poszukuje informacji o poszczególnych osobach na podstawie detali. Aby opisać specyfikę tej formy zbierania informacji, należy zacząć od podstawowych pojęć. Pozwoli to przedstawić proces pozyskiwania i interpretacji danych. Należy pamiętać, że mowa tu o działaniach wywiadowczych wspierających działania śledcze, stąd też pojęcia użyte w dalszej części tekstu mają właśnie rodowód wywiadowczy. W nomenklaturze OSINT funkcjonują pojęcia „figuranta”, „selektora” i „transformacji”⁶⁹. Figurant

to osoba, na temat której poszukuje się informacji. Jest to pojęcie o tyle istotne, że przestępstwa popełniają osoby fizyczne, a instytucje służą im do działań przestępczych. Instytucje tworzone są przez ludzi, czyli właśnie figurantów. Pojęcie „figurant” będzie używane w dalszej części tekstu w odniesieniu do osoby, wobec której prowadzone są działania wywiadowcze. Przez selektor rozumie się podstawową informację na temat figuranta⁷⁰; może być to zdjęcie, nazwisko, numer PESEL, profil na portalu społecznościowym itp. Transformacją jest natomiast powiązanie prowadzące do kolejnego selektora. Ilustrując to pojęcie, posłużyć się można znanym przykładem tablicy korkowej – tablica to prowadzone śledztwo, przybite do niej pinezkami zdjęcia, wycinki prasowe i inne informacje o figurancie to selektory, natomiast łączące je nitki włóczki to transformacje⁷¹.

W dzisiejszych czasach OSINT to poszukiwanie informacji głównie w Internecie. Zakłada się, że każda jest istotna dla prowadzonego postępowania do momentu

⁶⁷ W klasycznym materiale śledczym „Anatomia zabijania” (ang. *Anatomy of a Killing*), dziennikarze BBC zidentyfikowali kameruńskich żołnierzy jako sprawców masowego morderstwa. Audytor śledczy nie spotka się raczej z tak dramatyczną sprawą, jednak przytaczany materiał jest treściwą ilustracją pracy białym wywiadzie. Por. BBC Cameroon: *Anatomy of a Killing – BBC Africa Eye Documentary*, 2018; BBC *Anatomy of a Killing: What Happened Next? – BBC Africa Eye Documentary*, (29.1.2025).

⁶⁸ Por. Z. Dobrowolski, J. Kościelniak: *Audytor śledczy w spółkach Skarbu Państwa i spółkach komunalnych*, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2018, s. 6.

⁶⁹ Zob. Cyber Academy, *OSINT – biały wywiad*, Piotr Konieczny, Niebezpiecznik.pl, 2020, <<https://www.youtube.com/watch?v=JHSHUXIkeTg>> [dostęp 4.2.2025].

⁷⁰ Czyli osoby, której dotyczy analiza. W odniesieniu do audytu śledczego, będzie to osoba, która mogła popełnić nadużycie. Por. przyp. 67.

⁷¹ H. Lengyel: *From Clues to Connections: The Power of Crime Boards in Investigations - Community Learning Training*, <<https://blog.commllearning.com/from-clues-to-connections-the-power-of-crime-boards-in-investigations/>>, (dostęp 3.3.2025). Warto nadmienić istnienie specjalistycznego oprogramowania do prowadzenia działań śledczych działających na zasadzie tablicy korkowej, np. Maltego <<https://www.maltego.com>> czy LinkScope <<https://accentusoft.com>>. Por. także <<https://alternativeto.net/software/maltego/>>.

jego zakończenia. Do prowadzenia białego wywiadu nie jest wymagane bycie informatykiem, często bywa jednak przydatna znajomość zaawansowanych technik wyszukiwania⁷², narzędzi ułatwiających pozyskiwanie informacji⁷³ oraz „cyfrowego BHP”⁷⁴. Ważne są docieklivość, erudycja i umiejętność nieszablonowego myślenia oraz odporność na frustrację – o ile techniki OSINT mogą być przydatne także w audycie śledczym, to nie gwarantują one sukcesu poszukiwań⁷⁵.

Aktywność w Internecie zostawia ślady, dlatego należy postępować tak, aby w miarę możliwości je zacierać⁷⁶. Zasada ta, paradoksalnie, dotyczy zarówno audytora, jak i potencjalnego sprawcy nadużycia. Prowadzenie poszukiwań z własnego bądź służbowego konta może dać osobie podejrzewanego o oszustwo sygnał, że znalazła się w obszarze zainteresowania audytora śledczego lub organów ścigania

i może ją to skłonić do usunięcia potencjalnych śladów i dowodów. W wypadku informacji publicznej łatwiejsze może być jej uzyskanie na wnioski wysłany z domeny komercyjnej niż publicznej lub kojarzonej z organizacją prowadzącą audyty, kontrole czy dochodzenia.

Przeszukiwane zasoby internetowe można podzielić na trzy warstwy: 1) sieć otwartą, 2) głęboką sieć (ang. *deep web*), 3) ciemną sieć (ang. *dark web*), która nie będzie w tym artykule szerzej omawiana⁷⁷. Sieć otwarta to w zasadzie wszystko, co rozumie się potocznie pod pojęciem Internetu: strony i serwisy. *Deep web* to także sieć otwarta, jednak jej zasoby są trudniejsze do wyszukania i przeglądania. Nie wynika to z braku ich nielegalności, lecz zazwyczaj specjalistycznego charakteru lub niechęci bądź niezdolności do zindeksowania zawartości strony. Ponadto nie wszystkie strony internetowe pozwalają na indeksowanie⁷⁸

⁷² Zob. poniżej.

⁷³ Jak np. skrypty w języku Python: *holehe* pozwalający sprawdzić, w jakich domenach zarejestrowany jest dany adres email bądź skrypt *Sherlock* do wyszukiwania nazw użytkownika w mediach społecznościowych. Zob. *10 Python OSINT Tools for Investigating Disinformation and Extremism*, 2024, <<https://medium.com/@theycyberhuntr/10-python-osint-tools-for-investigating-disinformation-and-extremism-c83b2f33fee6>> (dostęp 31.1.2025); także *Python OSINT scripts*, 2024, <www.reddit.com/r/OSINT/comments/17x0qkl/python_osint_scripts/> (dostęp 31.1.2025).

⁷⁴ Warto korzystać z VPN. W wypadku adresów internetowych lepiej posługiwać się osobnymi adresami mailowymi tylko do tego, a *social mediów* – kilka profili, których będzie można używać do ich przeszukiwania bądź pytania o informację publiczną. Profile takie powinny być traktowane jako „robocze”. Powinny być także odpowiednio „zalegendowane”, tzn. powinna mieć na nich miejsce w miarę normalna aktywność, powinny funkcjonować w sieciach społecznych. Innymi słowy – być prowadzone w taki sposób, aby nie wzbudzać podejrzeń. Zob. R. Baker, M. Hoffman: *Prawdziwa głębia...*, op.cit., s. 108.

⁷⁵ W wymienionym wyżej raporcie *Anatomy of a Killing* dziennikarze sprawdzali ręcznie ukształtowanie geograficzne strefy Sahelu. Możliwe, że nie zidentyfikowaliby miejsca, gdyby nie wskazówka informatora, by sprawdzić okolice miejscowości Zelevet. Por. *Cameroon: Anatomy of a Killing*.

⁷⁶ R. Baker, M. Hoffman: *Prawdziwa głębia...*, op.cit., rozdz. 4.3.

⁷⁷ W odróżnieniu od poprzednich dwóch, *dark web* zawiera często dane nielegalne, zazwyczaj niedostępne bez użycia wyspecjalizowanych usług (np. sieci TOR). Autorzy wyrażają wątpliwość, czy w wypadku audytu śledczego zagłębianie się w *dark web* jest konieczne, a w każdym razie zalecają bardzo daleko idącą ostrożność.

⁷⁸ Rejestracji przez mechanizmy wyszukiwarek internetowych.

swojej zawartości⁷⁹. Innym przykładem głębokiego Internetu jest „zaplecze” strony, czyli katalogi serwera, gdzie przechowywane są jej pliki czy usługa ftp⁸⁰ do internetowego przesyłania plików. W tej samej kategorii zawierają się także sieci P2P (ang. *peer-to-peer*)⁸¹, w których wszystkie urządzenia są równe w hierarchii, archiwum *Usenet*⁸², służące horyzontalnemu dzieleniu się plikami między użytkownikami czy usługa *Wayback Machine*⁸³ umożliwiająca poszukiwanie archiwalnych stron internetowych (o ile zostały zindeksowane), co może np. pozwolić na znalezienie archiwalnej wersji strony z ogłoszeniem o badanym przetargu i sprawdzenie, czy i jak było ono zmieniane. *Deep web* może być przydatne dla audytora śledczego na kilka sposobów. W folderze ftp mogą znajdować się dokumenty, które nie byłyby dostępne w innym miejscu. Także zawartość wielu z opisanych niżej rejestrów i ewidencji nie jest indeksowana przez wyszukiwarki. Wyszukiwarki są podstawowym narzędziem OSINT. Nazwa *Google*

stała się synonimem wyszukiwarki, ale warto pamiętać o istnieniu innych systemów: *Bing*, *DuckDuckGo*, *Yandex*, *Baidu* i innych⁸⁴. Mają one różne mechanizmy działania⁸⁵ (np. *Yandex* jako przeglądarka rosyjska lepiej indeksuje treści wschodnioeuropejskie i lepiej rozpoznaje twarze o słowiańskich rysach), dlatego w audycie śledczym warto korzystać z nich symultanicznie. Przeglądarki mają także szereg zaawansowanych ustawień pozwalających na precyzowanie wyników wyszukiwania⁸⁶. Dzięki zawężeniu poszukiwania do konkretnej domeny i typu plików do doc i pdf można znaleźć umieszczone na serwerze przydatne dokumenty.

Audyt śledczy opiera się jednakże przede wszystkim na dostępie do informacji publicznej dotyczącej osób i instytucji⁸⁷. Dlatego też poszukiwania audytora śledczego korzystającego z OSINT będą odbywać się w głównie, o ile nie wyłącznie, na dwóch pierwszych poziomach sieci. Dotyczy to przede wszystkim publicznych rejestrów i ewidencji. Mogą mieć one charakter

⁷⁹ Przykładowo wpisując w okno wyszukiwarki Google hasło „osobowość autorytarna adorno buw”, nie otrzyma się linku kierującego do pozycji katalogowej „Osobowości autorytarnej” Theodora Adorno w Bibliotece Uniwersytetu Warszawskiego, mimo że posiada ona tę pozycję w swoich zbiorach; książkę można odnaleźć przez katalog BUW na jej stronie.

⁸⁰ Ang. file transfer protocol. Zob. „Pomoc home.pl” *Co to jest FTP?*, 2024, <<https://pomoc.home.pl/baza-wiedzy/co-to-jest-ftp>> (dostęp 3.2.2025).

⁸¹ Por. Blog Netia.pl „Sieć peer to peer (P2P) – co to jest?”, 2021, <<https://www.netia.pl/pl/blog/siec-peer-to-peer-p2p-co-to-jest>> (dostęp 3.2.2025).

⁸² Ogólnosiwiatowy system grup dyskusyjnych, z którego można korzystać przez Internet. por. <<http://www.usenet.pl>>.

⁸³ *Wayback Machine*, <<https://web.archive.org/>> (dostęp 31.1.2025).

⁸⁴ Np. Brave czy Presearch.

⁸⁵ R. Baker, M. Hoffman: *Prawdziwa głębia...*, op.cit., s. 115.

⁸⁶ Zob. ZPE MEN, *Advanced methods of searching information*, <<https://zpe.gov.pl/a/advanced-methods-of-searching-information/DqvCEevlo>> (dostęp 31.1.2025); J. Hardwick: *Google Search Operators: The Complete List (44 Advanced Operators)*, 2024, <<https://ahrefs.com/blog/google-advanced-search-operators/>> (dostęp 31.1.2025).

⁸⁷ R. Baker, M. Hoffman: *Prawdziwa głębia...*, op.cit., rozdz. 5.6.

otwarty bądź częściowo otwarty. Rejestry otwarte opierają się w przeważającej części na zasadzie dostępu do informacji publicznej, publikowanej m.in. w Biuletynie Informacji Publicznej oraz w portalach danych⁸⁸. Przykładem rejestru półotwartego jest Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców, z której dane dotyczące pojazdu dostępne są osobie nieuprawnionej na uzasadniony wniosek po wniesieniu stosownej opłaty⁸⁹. W kontekście prowadzenia audytu śledczego interesujące są przede wszystkim rejestry dotyczące obrotu gospodarczego. W pierwszej kolejności jest to Krajowy Rejestr Urzędowy Podmiotów Gospodarki Narodowej (REGON), prowadzony przez Główny Urząd Statystyczny, gromadzący dane podmiotów zajmujących się działalnością gospodarczą. Poza tym, użytecznym źródłem danych w audycie śledczym są Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej (CEIDG), prowadzona przez ministra właściwego do spraw gospodarki oraz Krajowy Rejestr Sądowy (KRS), prowadzony przez sądy gospodarcze. W CEIDG rejestrowani są przedsiębiorcy będący osobami fizycznymi⁹⁰. Pozwala ona np. na określenie numeru identyfikacji podatkowej (NIP) figuranta, a to – na sprawdzenie, który Urząd Skarbowy nadał mu ów numer; wówczas

można szukać jego miejsca zamieszkania. Krajowy Rejestr Sądowy zawiera wykazy: 1) przedsiębiorców (niebędących osobami fizycznymi); 2) stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz 3) dłużników niewypłacalnych. Na Portalu Rejestrów Sądowych można znaleźć także przeglądarkę dokumentów finansowych oraz Repozytorium Akt Rejestrowych⁹¹. To ostatnie jest szczególnie ciekawe, gdyż może pozwolić wyodrębnić np. selektor w postaci listy obecności na walnym zebraniu członków stowarzyszenia, do którego należy figurant, a na jego podstawie dotrzeć do innych osób, z którymi jest związany. Monitor Sądowy i Gospodarczy zawiera ogłoszenia wynikające z ustawy: wszystkie wpisy do KRS, ogłoszenia wymagane przez Kodeks spółek handlowych i przewidziane przepisami Kodeksu postępowania cywilnego, a także inne obwieszczenia i ogłoszenia.

Elektroniczne Księgi Wieczyste⁹² pozwalają uzyskać informacje na temat nieruchomości (w szczególności własności i obciążeń), podczas gdy rejestr zastawów⁹³ sprawdzić obciążenia rzeczy ruchomych. W wypadku pojazdów interesującym źródłem jest także Ubezpieczeniowy Fundusz

⁸⁸ Zob. Art. 7 ustawy z 6.9.2001 o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2001 nr 112 poz. 1198).

⁸⁹ Zob. *Wniosek o dostęp do cepik*, <<http://www.cepik.gov.pl/dla-obywateli/wniosek-o-dostep-do-cepik>> (dostęp 31.1. 2025).

⁹⁰ W tym przedsiębiorstw w spadku pod firmą zmarłego przedsiębiorcy; zawiera też ona adnotacje o ewentualnym uczestnictwie w spółce cywilnej.

⁹¹ Zob. <<https://rar.ms.gov.pl>> (dostęp 31.1.2025).

⁹² Zob. <https://ekw.ms.gov.pl/eukw_ogol/menu.do> (dostęp 31.1.2025).

⁹³ Dostępny poprzez Elektroniczny dostęp do Sądów Rejestrowych/Centralnej Informacji/MSIG, <<https://pdi.ms.gov.pl>>.

Gwarancyjny. Innymi mniej znanymi źródłami są E-justice Europa.eu⁹⁴, agregujący dane dotyczące nieruchomości i prawników w Unii Europejskiej, rejestry prowadzone przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁹⁵, rejestry Urzędu Patentowego⁹⁶, Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego⁹⁷, Portal Orzeczeń Sądów Powszechnych⁹⁸. Istnieją także rejestry prowadzone przez podmioty niepaństwowe, jak Jawne Partie i Opencorporates.com, zbierający dane na temat spółek z całego świata czy Import Yeti⁹⁹, który pozwala sprawdzić zagranicznych kontrahentów przedsiębiorców. Mniej oczywistymi źródłami informacji są giełdy długów i ogłoszenia licytacji komorniczych, umożliwiające gromadzić selektory dotyczące nieruchomości i ruchomości.

W procesie audytu śledczego użyteczny jest także dostęp do zamkniętych rejestrów administracji państwowej, takich jak baza systemu ewidencji ludności PESEL, rejestr zgonów, dostęp do baz Krajowej Administracji Skarbowej (część z nich przez API) czy do danych systemu Trezor 3.0, rejestrującego wykonanie budżetu państwa (także częściowo dostępnego via API¹⁰⁰). Możliwość korzystania z nich daje ogromną przewagę w stosunku do wywiadowcy,

który nie ma takich uprawnień, gdyż pozwala na dostęp do selektorów pozwalających na precyzyjne lokalizowanie figurantów. Niemniej należy pamiętać o możliwości zwrócenia się bezpośrednio z wnioskiem o udzielenie informacji publicznej.

Źródłami mniej konwencjonalnymi w kontekście audytu śledczego są także Repozytorium Standardów Informacyjnych GUS, będące rodzajem rejestru rejestrów prowadzonych przez podmioty publiczne wraz z adnotacjami o ich zawartości i sposobie dostępu. Dane te charakteryzują się różnym stopniem kompletności, jednakże wciąż możliwe jest, że znajdą się w nich informacje przydatne w audycie śledczym. Jako ciekawy przykład wykorzystania źródeł nieoczywistych, pozornie niezajdujących zastosowania w procesie audytu, może posłużyć np. wyszukiwarka grobów (przydatna, gdy „słupem”¹⁰¹ jest osoba zmarła). Warto w tym miejscu wskazać różnice między wyszukiwarkami grobów, a wcześniej wspomnianą bazą zgonów. Pomimo pozornego podobieństwa dotyczą one trochę innych zakresów informacji. Baza zgonów pozwala na potwierdzenie, że dana osoba nie żyje, oraz to gdzie, kiedy i z jakich przyczyn nastąpił

⁹⁴ Zob. <<https://e-justice.europa.eu/home?action=home&plang=pl>> (dostęp 31.1.2025).

⁹⁵ Np. rejestr decyzji, rejestr produktów niebezpiecznych, rejestr ostrzeżeń i System Udostępniania Danych o Pomocy Publicznej; por. <<https://uokik.gov.pl/bip/rejestry-i-raporty>> (dostęp 31.1.2025).

⁹⁶ Zob. <<https://uprp.gov.pl/pl/wyszukiwarki>> (dostęp 31.1.2025). Jest on szczególnie istotny w wypadku znaków towarowych.

⁹⁷ Zob. <<https://www.gunb.gov.pl/strona/rejestry-spisy-ewidencje>> (dostęp 31.1.2025).

⁹⁸ Zob. <<https://orzeczenia.ms.gov.pl>> (dostęp 31.1.2025).

⁹⁹ Zob. <<https://www.importyeti.com>>, (dostęp 31.1.2025).

¹⁰⁰ Zob. <<https://dane.gov.pl/pl/knowledgebase/useful-materials/trezor-api-interfejs-programistyczny-dla-systemu-trezor?lang=pl>>, (dostęp 31.1.2025).

¹⁰¹ Osoba fizyczna lub jej tożsamość użyta przez przestępców podczas dokonywania oszustw gospodarczych.

zgon. Wydawać by się mogło, iż korzystanie z wyszukiwarki grobów jest mało przydatne lub wręcz niecelowe, skoro na umieszczonej w wyszukiwarce fotografii nagrobka znajduje się część tych samych danych, co wyszukiwarce zgonów. Jednak ten drugi selektor oferuje wywiadowcy szereg informacji, których nie znajdzie on w wymienionej bazie: miejsce pochówku, informacje o innych osobach złożonych w tej samej mogile (z datami zgonów) czy nazwiska panińskie. Mogą one pozwolić ustalić np. powinowactwo między figurantami bądź ich pochodzenie z jednej miejscowości. Zdjęcie nagrobka może także pozwolić na transformację i np. wyszukiwanie obrazem¹⁰². Analogicznie można postąpić w wypadku konfrontacji informacji np. z CEPiK z forami internetowymi miłośników tablic rejestracyjnych, gdy próbuje się odnaleźć selektor w postaci pojazdu

Osobną kategorią jest poszukiwanie informacji w mediach społecznościowych¹⁰³. Wiele takich mediów domyślnie ustawia prywatność kont jako „publiczne”, dlatego jeśli figurant nie zmieni tej opcji, będzie można go w nich znaleźć – z pomocą wyszukiwarki wewnętrznej bądź zewnętrznej¹⁰⁴. Być może pozwoli to np. zidentyfikować figurantów i ustalić powiązania między nimi lub określić, że w momencie,

gdy figurant przebywał na zwolnieniu lekarskim, odbywał zagraniczną wycieczkę. Bardziej zaawansowaną techniką jest wyszukiwanie obrazem na podstawie zdjęć figuranta umieszczonych w mediach społecznościowych: od prostej identyfikacji, gdzie dane zdjęcie zostało opublikowane¹⁰⁵, po wykorzystanie rozpoznawania twarzy do znalezienia innej fotografii tej osoby w Internecie¹⁰⁶. Dzięki temu można natrafić np. na wspólne zdjęcie organizatora przetargu i jego zwycięzcy (np. na rybach, nartach itp.) co wskazuje, że znają się także prywatnie (co może mieć duże znaczenie w wypadku podejrzenia konfliktu interesów lub występowania zjawisk korupcyjnych).

Warto śledzić zwłaszcza narzędzia oparte na opisanych już algorytmach AI. Potrafią one rozpoznawać twarze i w niektórych sytuacjach rozpoznać nawet osobę znajdującą się na drugim planie fotografii. Jeśli chodzi o wyszukiwanie zdjęć, warto nadmienić, że – o ile osoba publikująca daną fotografię ich nie usunęła – zdjęcia cyfrowe opatrzone są metadanymi: informacjami o czasie wykonania fotografii, czasami miejscu, ale także numerze seryjnym aparatu. Dzięki nim, za pośrednictwem wyszukiwarki *Stolen Camera Finder*¹⁰⁷ – można próbować znaleźć inne zdjęcia wykonane tym aparatem.

¹⁰² Por. wyżej.

¹⁰³ Wg niektórych źródeł poszukiwanie w nich informacji jest osobną kategorią wywiadu. Por. T. Turba: *SOCMINT – czyli OSINT mediów społecznościowych*, <<https://sekurak.pl/socmint-czyli-osint-mediow-spolecznosciowych/>>, (dostęp 31.1.2025).

¹⁰⁴ Warto wiedzieć, że np. portal LinkedIn jest indeksowany przez Google, a przeglądarka wewnątrz Facebooka ukrywa wpisy o negatywnym sentymencie (lepiej szukać takich w wyszukiwarkach zewnętrznych).

¹⁰⁵ Wyszukiwarki Google Image Search, TineEye i inne.

¹⁰⁶ Np. za pomocą narzędzia PimEyes.

¹⁰⁷ <<https://www.stolencamerafinder.com>>, (dostęp 31.1.2025).

OSINT jest dynamicznie rozwijającą się dziedziną ze względu na relatywnie niskie bariery wejścia i dużą ilość dostępnych potencjalnych źródeł informacji. Jednak, podobnie jak każda inna metoda pozyskiwania informacji, nie gwarantuje on uzyskania satysfakcjonujących rezultatów. Przedstawione wyżej rejestry danych (zwłaszcza te opisane jako mniej konwencjonalne) nie zawsze są kompletne. Celem tej części artykułu nie było wymienienie wszystkich istniejących i przydatnych w OSINT rejestrów, a potraktowanie ich jako ciekawych przykładów i tym samym wskazanie, że przydatna informacja może znajdować się w źródle nieoczywistym. Nie mniej ważne było również wskazanie, jak jeden selektor może prowadzić do kolejnego. Zobrazowano tu wykorzystanie poszczególnych typów źródeł informacji w tworzeniu łańcuchów selektorów i transformacji. Jak wskazano wyżej, OSINT jest zajęciem często trudnym i żmudnym, a poszukiwania mogą prowadzić (i nierzadko prowadzą) w ślepe zaułki. Jednakże świadomość, że istnieje wiele nieoczywistych źródeł informacji może pomóc znaleźć taką, która akurat jest istotna dla tego konkretnego postępowania albo wskaże nowy kierunek poszukiwań.

Dla audytora śledczego istotna jest zatem integracja danych, będąca pierwszym etapem procesu analitycznego, na którym zestawia się zróżnicowane rodzaje informacji pochodzących z różnych źródeł w celu ustalenia braków

informacyjnych. Staranna integracja danych pozwala wskazać na luki w informacjach i słabe punkty w postępowaniu, gwarantując tym samym, że audytor będzie konsekwentnie gromadził informacje wywiadowcze, nawet w najwcześniejszym stadium analizy¹⁰⁸. Umiejętne korzystanie ze źródeł otwartych pozwala na względnie tanie (aczkolwiek wymagające często znacznego nakładu czasu i pracy), gromadzenie informacji, a tym samym poszerzanie zasobu wiedzy przydatnej w wykrywaniu nadużyć.

Podsumowanie

Audyty śledczy jest procesem wymierzonym przeciwko różnym przejawom przestępczości gospodarczej, w tym oszustwom, korupcji oraz innym nadużyciom i przestępstwom finansowym. Jest niejako połączeniem metod pracy audytora wewnętrznego, biegłego rewidenta, zdobywcy kryminalistyki oraz warsztatu pracy śledczych. Taki audyt, jako działalność wykrywcza, wykorzystuje analizę śledczą, która łączy różnorodne metody i techniki przetwarzania, analizowania i interpretowania informacji dążąc do ustalania związków pomiędzy danymi o działalności przestępczej z innymi informacjami. Wykorzystywane są tu dane z wielu różnych źródeł. Powszechne obecnie rejestry elektroniczne, duże zbiory danych służące organizacjom do prowadzenia bieżącej działalności oraz algorytmy AI, stanowią ogromne wyzwanie w detekcji oszustw. Analityka wykorzystująca zbiory

¹⁰⁸ UNODC, *Analiza kryminalna...*, op.cit., s. 30.

big data „uzbroiła” audyt śledczy w narzędzia do wykrywania wzorców, anomalii w dużych zestawach danych. W artykule zaakcentowano, iż w opisywanym procesie, wybór źródeł pozyskiwania informacji¹⁰⁹ ma trudne do przecenienia znaczenie. Audytor śledczy powinien umieć korzystać ze wszystkich możliwych źródeł, tj. dobierać je raczej ze względu na ich przydatność w danym projekcie niż z uwagi na łatwość w uzyskaniu do nich dostępu.

W kontekście opisanego powyżej OSINT, warto jednak pamiętać, że z punktu widzenia skuteczności i przede wszystkim efektywności audytu śledczego, wykorzystanie źródeł otwartych zamiast uruchomienia kosztownych np. niejawnych aktywów, może znacząco zmniejszyć koszty gromadzenia materiału dowodowego. To z kolei pozwala uzyskać więcej informacji i zmieścić się w ustalonym budżecie. Wykorzystanie źródeł otwartych pomaga również chronić lub zachowywać źródła zamknięte bądź niejawne. Jednocześnie penetrowanie źródeł otwartych może oznaczać konieczność zmierzenia się z niezwykle dużymi wolumenami danych¹¹⁰. I w tym

kontekście ujawnia się wzajemna zależność OSINT oraz zaprezentowanej w artykule zaawansowanej analizy dużych zbiorów danych z wykorzystaniem AI.

dr **WOJCIECH GOLEŃSKI**
doradca ekonomiczny,
Wydział Analiz Strategicznych
Departamentu Strategii NIK,
Instytut Ekonomii i Finansów
Uniwersytetu Opolskiego
ORCID: 0000-0001-8936-4510
dr **MARCIN BĘDZIESZAK**
główny specjalista k.p.,
Wydział Analiz Strategicznych
Departamentu Strategii NIK,
Instytut Ekonomii Politycznej,
Prawa i Polityki Gospodarczej
Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie
ORCID: 0000-0003-3167-6356
dr **MACIEJ FOLTA**
specjalista k.p.,
Wydział Analiz Strategicznych
Departamentu Strategii NIK
ORCID: 0000-0002-1424-1580

Autorzy wyrazili w artykule własne poglądy, a nie instytucji, z którymi są związani.

¹⁰⁹ Zwykle wskazuje się, iż są to informacje: 1) ze źródeł otwartych; 2) ze źródeł zamkniętych; 3) ze źródeł niejawnych. Biorąc pod uwagę specyfikę pracy audytora śledczego, zwykle będzie on korzystać z dwóch pierwszych rodzajów źródeł. Źródła niejawne to dane zgromadzone operacyjnie przez specjalnie do tego celu przeznaczone niejawne środki, w tym też wykorzystaniem osobowych źródeł informacji oraz techniki operacyjnej. Audytorzy śledczy w przeciwieństwie do funkcjonariuszy organów ścigania i służb specjalnych nie wykorzystują techniki operacyjnej w procesie zbierania i analizy informacji – zob. UNODC: *Analiza kryminalna...*, op.cit., s. 12.

¹¹⁰ Tamże, s. 12.

Słowa kluczowe: audyt śledczy, zbiory danych, AI, podejrzenie oszustwa, przestępstwa gospodarcze, analiza danych

Bibliografia:

1. ACFE, *Occupational Fraud 2024: A Report to the Nations*, Austin 2024.
2. Amalina F., Hashem I.A.T., Azizul Z.H., Fong A.T., Firdaus A., Imran M., Anuar N.B.: *Blending big data analytics: Review on challenges and a recent study*. Ieee Access, 8/2019.
3. *Advanced methods of searching information*.
4. Baker R., Hoffman M.: *Prawdziwa głębia OSINT: odkryj wartość danych: open source intelligence*, Helion, Gliwice 2024.
5. Boersma M.: *(Data) science in financial audits*, „Compact Transparency of Information” nr 4/2018.
6. Cai C.W., Linnenluecke M.K., Marrone M., Singh A.K.: *Machine learning and expert judgement: analyzing emerging topics in accounting and finance research in the Asia-Pacific*, „Abacus” nr 4/2019.
7. Cressey D. R.: *Other People's Money. A study in Social Psychology of Embezzlement*, Free Press 1953.
8. Chang V.: *An ethical framework for big data and smart cities*. “Technological Forecasting and Social Change”, 165/2021.
9. *Co to jest FTP?*, Pomoc home.pl, <https://pomoc.home.pl/baza-wiedzy/co-to-jest-ftp>.
10. *10 Python OSINT Tools for Investigating Disinformation and Extremism*, „Medium.com”.
11. Dobrowolski Z., Kościelniak J.: *Audyt śledczy w spółkach Skarbu Państwa i spółkach komunalnych*, ISP UJ, Kraków 2018.
12. Dyjasz M.: *Analiza śledcza jako technika wsparcia audytu śledczego*, IIA Polska, prezentacja PowerPoint.
13. EY Academy of Business, *Audyt Śledczy*.
14. Fawcett T., Provost F.: *Adaptive fraud detection*, „Data mining and knowledge discovery” nr 1/1997.
15. Hardwick J., *Google Search Operators: The Complete List (44 Advanced Operators)*, „ahrefs.com”.
16. Hilal W., Gadsden S.A., Yawney J.: *Financial fraud: a review of anomaly detection techniques and recent advances*, „Expert Systems with Applications” nr 193/2022.
17. Ignaczak W., Dyjasz M.: *Audyt śledczy – przetwarzanie informacji z wykorzystaniem metod i technik analizy śledczej*, PIKW, Warszawa 2019.
18. INTOSAI, *Guideline for the Audit of Corruption Prevention in Public Procurement*, Vienna 2022.
19. Jagiełło D.: *Taktyka kryminalistycznych czynności dowodowych*, CH. Beck, Warszawa 2019.
20. Kaczmarek M.: *Czym jest audyt śledczy i kiedy może się przydać?*
21. 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, NIK, Warszawa, kwiecień 2016.*
22. Karliński W.: *Metody analityczne w procesie kontrolnym*, „Kontrola Państwowa” nr 1/2024.
23. Kuhn M., Johnson K.: *Applied predictive modelling*, New York: Springer, Vol. 26/2013.

24. Kutera M.: *Rola audytu finansowego w wykrywaniu przestępstw gospodarczych*, Difin, Warszawa 2008.
25. Liu Y., Jia R., Ye J., Qu X.: *How machine learning informs ride-hailing services: A survey*. „Communications in Transportation Research” nr 2/2022.
26. Łużak T., „OSINT, czyli biały wywiad – co to jest?”, Biznes Netia.pl, 16 maja 2024.
27. Maltego, *Understanding the Different Types of Intelligence Collection Disciplines*, Maltego Blog, 27 października 2022.
28. Martysz C., Walczak K.: *Zarys problematyki przeciwdziałania przestępstwom gospodarczym i ich wykrywania*, [w:] *XXV lat w naukach ekonomicznych: dokonania, wyzwania, perspektywy*. R. Bartkowiak, M. Matusiewicz (red.), Warszawa 2018.
29. Maziriri T.: *Forensic Auditing: A Guide for Practitioners*, Amazon 2021.
30. Munne R. (2016), *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*, ed. J.M. Cavanillas, E. Curry, W. Wahlster, Springer.
31. Naqvi A.: *Artificial intelligence for audit, forensic accounting, and valuation: a strategic perspective*. John Wiley & Sons 2020.
32. NoBookkeeper194, “Python OSINT scripts” [w:] *Reddit*, r/OSINT, 2023, www.reddit.com/r/OSINT/comments/17x0qkl/python_osint_scripts/. [dostęp: 31.01.2025].
33. Nowak A.: *Identyfikacja przyczyn i sprawców oszustw finansowo-księgowych – ujęcie statystyczne*, Zeszyty Naukowe UŚ, nr 765 Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia nr 61 (2013).
34. OECD: *Anti-Corruption and Integrity Outlook 2024*, Paris 2024.
35. Oladejo M.T., Jack L.: *Fraud prevention and detection in a blockchain technology environment: challenges posed to forensic accountants*. “International Journal of Economics and Accounting”, 9(4)2020.
36. Ostrowska P.: *Problematyka rachunkowości kreatywnej, agresywnej i audytu śledczego w świetle opinii księgowych*, „Academic Review of Business and Economics” Vol. 2(1)2022.
37. Piaszczyk A.: *Audyt śledczy*, ECE Prestiż, Lublin 2009.
38. Proczek M., Szczepańska P.: *Nadużycia i przestępstwa finansowe a działalność Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 319/2017.
39. *Sieć peer to peer (P2P) – co to jest?*, blog Netia.pl, 08 lipca 2021, <https://www.netia.pl/pl/blog/siec-peer-to-peer-p2p-co-to-jest> [dostęp: 31.01.2025].
40. SJP: *Indeksowanie*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/indeksowanie.html> [dostęp 3 lutego 2025 r.].
41. Soltani M., Kythreotis A., Roshanpoor A.: *Two decades of financial statement fraud detection literature review; combination of bibliometric analysis and topic modelling approach*. “Journal of Financial Crime” 2022.
42. Tiron-Tudor A., Donțu A.N., Bresfelean V.P.: *Emerging technologies' contribution to the digital transformation in accountancy firms*. *Electronics*, 11(22)/2022.
43. Titera W.R.: *Updating Audit Standard-Enabling Audit Data Analysis*. „Journal of Information Systems”, vol. 27, no. 1, Spring 2013.

44. Turba T., SOC MINT - czyli OSINT mediów społecznościowych, „Sekurak.pl”, 14 września 2022, <https://sekurak.pl/socmint-czyli-osint-mediow-spolesnoscowych/>.
45. UNODC: *Analiza kryminalna. Podręcznik dla analityków*, CBA, Warszawa 2020.
46. *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 <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14836&langId=pl>.
47. van Veenstra A.F., Grommé F., Djafari S.: *The use of public sector data analytics in the Netherlands*, Transforming Government: People, Process and Policy, Vol. 15 No. 4/2021.
48. Wells J. T.: *Nadużycia w firmach. Vademecum. Zapobieganie i wykrywanie*, LexisNexis, E&Y, Warszawa 2006
49. Wiczorkowski J.: *Wykorzystanie koncepcji big data w administracji publicznej*. „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych/SGH”, Technologie informatyczne w administracji publicznej, nr 33/2014.

Netografia rejestrów:

1. Repozytorium Akt Rejestrowych Krajowego Rejestru Sądowego, <https://rar.ms.gov.pl>.
2. Elektroniczne Księgi Wieczyste, https://ekw.ms.gov.pl/eukw_ogol/menu.do.
3. E-european Justice, <https://e-justice.europa.eu/home?action=home&plang=pl>.
4. Strona Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta, <https://uokik.gov.pl/bip/rejestry-i-raporty>.
5. Strona Urzędu Patentowego RP, <https://uprp.gov.pl/pl/wyszukiwarki>.
6. Strona Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego, <https://www.gunb.gov.pl/strona/rejestry-spisy-ewidencje>.
7. Portal Orzeczeń Sądów Powszechnych, <https://orzeczenia.ms.gov.pl>.
8. Import Yeti, <https://www.importyeti.com>.
9. <https://dane.gov.pl/pl/knowledgebase/useful-materials/trezor-api-interfejs-programistyczny-dla-systemu-trezor?lang=pl>.
10. <https://www.stolencamerafinder.com>.

ABSTRACT

Big Data, AI and Open Data Sources – Tools Used in Forensic Audit

The purpose of forensic (investigation) audit is to counteract various types of economic crime, especially to identify fraud and corruption, as well as misappropriation and other financial crime. To this end, not only financial audit methods are used, but forensic ones as well, since financial audit methods do not always identify economic fraud, which comprises all activities against the rules of the economy. These include

both misappropriation and activities of organised crime groups. Most common economic fraud types comprise money laundering, accounting fraud, corruption, bid rigging and cybercrime. Forensic audit is mainly focused on identification of misappropriation and fraud. An understanding of the nature of these processes is very important for distinguishing forensic audit from other ways of evaluation of an organisation's functioning. In accordance with Article 286 of the Criminal Code, a fraud is activity aimed at obtaining material benefits by making another person mismanage their or other people's property, or by making use of another person's mistake, or their inability to properly understand their activities. While misappropriation is defined in Article 296 of the Criminal Code, and the perpetrator is a person that – on the basis of legal provisions, decisions by competent authorities, or an agreement to deal with assets of a natural or legal person, or of an organisational entity – deliberately acts to obtain material benefits by abusing their rights, or by neglecting their responsibilities. In their article, the authors present the most important features of forensic audit. At the beginning, they focus on several key issues, e.g. the nature of forensic audit, the basic features of misappropriation, and the main elements of forensic analysis. Later, they discuss selected features of big data, as well as their potential and actual application in forensic audit, next to potential use of artificial intelligence. Several techniques of obtaining information from open data sources and of using this strategy in auditing have been presented.

Wojciech Goleński, PhD, economic advisor, Unit of Strategic Analyses, Department of Strategy of NIK, Institute of Economy and Finance of the University in Opole, ORCID: 0000-0001-8936-4510,

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

Maciej Folta, PhD, public audit expert, Unit of Strategic Analyses, Department of Strategy of NIK, ORCID: 0000-0002-1424-1580

Key words: forensic audit, big data, AI, suspected fraud, economic fraud, data analysis

Problemy interpretacyjne

Dostęp NIK do tajemnic ustawowo chronionych

Kontroler Najwyższej Izby Kontroli (NIK) ma w ramach prowadzonego postępowania zgromadzić informacje publiczne dotyczące badanej jednostki. W trakcie wykonywania tych obowiązków często napotyka dane, do których dostęp jest prawnie ograniczony. Problem ten wiąże się z istnieniem instytucji określanych jako tajemnice ustawowo chronione. Zawężają one krąg podmiotów mających dostęp do informacji lub materiałów objętych daną tajemnicą. Celem artykułu jest uporządkowanie i czytelne przedstawienie reguł, jakimi powinien kierować się kontroler NIK, w sytuacji gdy w trakcie postępowania pojawi się problem dostępu do tajemnic ustawowo chronionych. Zadanie jest o tyle utrudnione, że w systemie prawnym istnieje około stu takich tajemnic. Różnice między nimi decydują o tym, czy dana informacja może zostać przekazana kontrolerowi. Na tym tle powstało wiele sporów prawnych, a problemy interpretacyjne bywają przyczyną odmowy udostępnienia dokumentów naczelnemu organowi kontroli państwowej. Tymczasem naruszenie przepisów dotyczących tajemnic ustawowo chronionych należy łączyć nie tylko z odpowiedzialnością cywilną, szczególnie odszkodowawczą. Mianowany kontroler NIK, na podstawie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, ponosi za to odpowiedzialność dyscyplinarną, natomiast każdy pracownik Izby, bez względu na jego status w tej instytucji – odpowiedzialność karną.

TOMASZ ZABOREK

Tajemnica ustawowo chroniona

Najwyższa Izba Kontroli, jako konstytucyjny organ kontroli państwa i ochrony prawa, jest uprawniona do zbierania – w ramach postępowania kontrolnego

– informacji o działalności badanych jednostek. Są nimi głównie podmioty należące do sektora państwowego i samorządowego, ewentualnie pozostałe podmioty w zakresie, w jakim wykorzystują środki lub majątek publiczny. Działalność Izby jest związana z pozyskiwaniem informacji

publicznej – rozumianej zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹ – jako informacja w sprawach publicznych oraz z jej zabezpieczeniem w ramach toczącego się postępowania kontrolnego oraz podawaniem do wiadomości odpowiednich organów władzy i obywateli. Zakres informacji, do których NIK ma zapewniony dostęp oraz tych, które może podawać do wiadomości publicznej jest jednak ograniczony. Ograniczenie to należy wiązać z zakresem podmiotowym i przedmiotowym działalności Izby, która w Konstytucję RP została uznana za naczelny organ kontroli państwa. Jednocześnie dostęp NIK do dokumentów i materiałów potrzebnych do ustalenia stanu faktycznego w zakresie kontrolowanej działalności może być ograniczony przez instytucje, które w krajowym systemie prawnym są określane jako tajemnice ustawowo chronione. Znamienne jest przy tym, że wśród nich można wyróżnić tajemnicę kontrolerską, ustanowioną na mocy ustawy o NIK, aby zapobiec rozpowszechnianiu informacji gromadzonych w toku postępowania kontrolnego.

Pojęcie tajemnica ustawowo chroniona pojawiło się w krajowym systemie prawa za sprawą u.d.i.p. Ustawa wskazuje *ratio legis* instytucji prawnych określanych jako tajemnice ustawowo chronione, które korespondują z konstytucyjną

zasadą powszechności informacji publicznych, wyznaczają granice dostępności. W tym zakresie u.d.i.p. realizuje normę konstytucyjną², która stanowi, że ograniczenie prawa do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcję publiczną (informacji publicznej) może nastąpić wyłącznie ze względu na ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu publicznego państwa. Konstytucja legitymuje zatem możliwość ograniczania przez ustawodawcę dostępu do informacji publicznej, odwołując się do wyznacznika w postaci wartości powszechnie akceptowanych w społeczeństwie. W związku z tym u.d.i.p.³, stanowiąc zasadę powszechnego dostępu do informacji publicznej, ogranicza jej zakres nawiązując do przepisów o ochronie tajemnic ustawowo chronionych, w tym informacji niejawnych oraz odwołując się do takich wyznaczników, jak konstytucyjne prawo do ochrony prywatności osoby fizycznej oraz tajemnica przedsiębiorcy⁴.

Wśród tych ograniczeń najmniej jednorodny charakter mają tajemnice ustawowo chronione. Różnorodność ta spowodowała przede wszystkim, że w krajowym systemie prawnym w 2010 r.⁵ ostatecznie zrezygnowano z kreowania jakiegoś szerszego

¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 902, dalej u.d.i.p.

² Zob. art. 61 ust. 3 ustawy z 2.4.1997 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 78 poz. 483, ze zm.), dalej Konstytucja.

³ Zob. art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p.

⁴ Pojęcia tego nie należy mylić z jedną z tajemnic ustawowo chronionych, jaką jest tajemnica przedsiębiorstwa.

⁵ Miało to związek z wejściem w życie ustawy z 5.8.2010 o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 756, ze zm.).

systemu ochrony informacji publicznych na podstawie dwóch tajemnic, tj. państwowej i służbowej⁶. W związku z tym powstał wówczas odrębny system ochrony informacji niejawnych, których nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej. Natomiast w zakresie odnoszącym się do pozostałych wymagających zabezpieczenia⁷ informacji publicznych oraz szczególnie istotnych z punktu widzenia jednostki informacji prywatnych, ich ochrona opiera się na ochronie prywatności, unijnym systemie ochrony danych osobowych oraz krajowych przepisach wprowadzających instytucję tajemnicy prawnej.

Obecnie w krajowym systemie prawa wyróżnia się ponad 100 instytucji⁸, które można kwalifikować jako tajemnicę prawnie chronioną. Instytucje o takim charakterze występują zarówno w prawie publicznym, jak i prywatnym, w ramach każdej z gałęzi prawa krajowego. Są odrębnie zdefiniowane oraz wyróżniają się specyficznym zakresem przedmiotowym oraz podmiotowym, a niekiedy również czasowym. Niemniej wszystkie – z uwagi na podobną funkcję – zachowują pewne wspólne cechy.

W u.d.i.p. są one określane jako tajemnice ustawowo chronione. Wskazuje to na pierwszą ich cechę – zgodnie z wymogiem konstytucyjnym, wprowadzającym wyłączność

ustawową przy ograniczaniu dostępu do informacji publicznej – zostały ustanowione na podstawie ustaw. Niewątpliwie tajemnice ustawowo chronione mają również podobną konstrukcję prawną. Decyduje o tym przypisywany im *ratio legis*. W wypadku ustanowienia jakiejkolwiek tajemnicy na podstawie normy prawnej, dochodzi bowiem do zabezpieczenia pewnych informacji, ewentualnie materiałów, przed ich rozpowszechnieniem. W związku z tym tajemnica ustawowo chroniona będzie zawsze odnosić się do konkretnego zasobu danych, które należy chronić oraz do katalogu podmiotów, które mają do nich dostęp. Konsekwencją jest odpowiedzialność prawna podmiotów naruszających dyspozycję przepisu. Te trzy czynniki – zakres przedmiotowy i podmiotowy tajemnicy oraz odpowiedzialność za jej naruszenie – stanowią stałe elementy omawianych instytucji prawa.

Dodatkowo, jeżeli chodzi o zakres podmiotowy tajemnicy, można wyróżnić – na podstawie uprawnień do danych podlegających ochronie – trzy grupy podmiotów. Pierwsza z nich jest określana jako beneficjenci tajemnicy – to dla nich ustanowiono daną tajemnicę⁹. W szczególności będą to osoby, których dotyczą chronione informacje, np. klienci banku w wypadku tajemnicy bankowej czy podatnicy wypadku tajemnicy skarbowej. Podmioty należące do tej grupy nie są, co do zasady,

⁶ System ten nigdy nie był kompletny, obok niego istniało wiele tajemnic ustawowo chronionych, zabezpieczających przede wszystkim interesy jednostki, jak tajemnice: adwokacka, radcowska, notarialna, dziennikarska, lekarska, bankowa, skarbowa.

⁷ Zmiana systemu doprowadziła bowiem do istotnego ograniczenia zakresu przedmiotowego chronionych informacji publicznych, zob. szerzej M. Rutecki: *Tajemnica państwowa na tle przemian ustrojowych w Polsce*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarne” nr 2/2011, s. 195 i 196.

⁸ G. Szpor, A. Gryszczyńska (red.), *Leksykon tajemnic*, Warszawa 2016.

⁹ J. Byrski: *Beneficjent tajemnicy ubezpieczeniowej*, „Prawo Asekuracyjne” nr 2/2014, s. 16-20.

objęte zakazem rozpowszechniania związanym z daną tajemnicą, zwłaszcza gdy chroniona informacja ma charakter prywatny. Drugą grupę stanowią dysponenti tajemnicy – podmioty mające uprawnienia do zwolnienia osoby obowiązanej z ustawowego obowiązku zachowania danej tajemnicy albo do zezwolenia na udostępnienie chronionych informacji innym podmiotom w określonych okolicznościach¹⁰. Chodzi tu zwłaszcza o sądy, które mogą daną osobę uczestnika postępowania prawnego – zwolnić z obowiązku zachowania tajemnicy. Ostatnia grupa, określana jako depozytariusze tajemnicy, obejmuje podmioty, którym na podstawie ustawy lub decyzji beneficjenta bądź dysponenta tajemnicy można ją udostępnić, bez narażenia się na konsekwencje prawne. Podmioty te są jednocześnie zobowiązane do zachowania tajemnicy ustawowo chronionej oraz odpowiadają za jej naruszenie¹¹.

Prezentując podmioty mające dostęp do informacji chronionych tajemnicą, nie można zapomnieć o problemie odpowiedzialności za ich naruszenie, tj. za zawinione przyczynienie się do rozpowszechnienia.

Ostatnią wspólną cechą omawianych instytucji jest dodatkowa – poza cywilną czy dyscyplinarną – odpowiedzialność karna za naruszenie tajemnicy ustawowo chronionej. Stanowi o tym art. 266 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny¹²,

zgodnie z którym odpowiedzialności tej podlega każdy – szczególnie funkcjonariusz publiczny¹³ – kto wbrew przepisom ustawy lub przyjętemu na siebie zobowiązaniu, ujawnia lub wykorzystuje informację, z którą zapoznał się w związku z pełnioną funkcją, wykonywaną pracą, działalnością publiczną, społeczną, gospodarczą lub naukową. Należy jednak zaznaczyć, że w wypadku wielu tajemnic ustawowo chronionych odpowiedzialność karna za ich naruszenie została dodatkowo zaakcentowana w przepisach szczególnych ustanawiających daną tajemnicę. W tych przypadkach, zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali*, penalizacja czynu zabronionego została przewidziana na innej podstawie prawnej niż Kodeks karny.

Analiza wybranych tajemnic

W dalszej części artykułu przedstawiono regulacje prawne dotyczące kilku wybranych – szczególnie istotnych z punktu widzenia kontroli państwowej – tajemnic ustawowo chronionych.

Tajemnica kontrolerska

Chodzi przede wszystkim o ustanowioną na podstawie art. 73 ustawy o NIK tajemnicę kontrolerską. Jej przedmiotem są informacje, które każdy pracownik NIK – bez względu na jego status – uzyskał w związku z wykonywaniem obowiązków

¹⁰ J. Giezek: *O granicach tajemnicy adwokackiej oraz o zgodzie „dysponenta” na jej ujawnienie*, „Palestra” nr 9/2014, s. 64.

¹¹ Zob. E. Kosowska-Korniak: *Prawnoprocesowe aspekty tajemnicy dziennikarskiej*, „Prokuratura i Prawo” nr 2/2014, s. 161.

¹² Dz.U. z 2024 r. poz. 17, dalej k.k.

¹³ W wypadku tej grupy górna granica kary pozbawienia wolności została podniesiona z dwóch do trzech lat. Oczywiście chodzi o informację, którą funkcjonariusz publiczny pozyskał w związku z wykonywaniem informacji publicznych.

służbowych. Podmiotem zobowiązanym – zagrożonym sankcją karną – jest każdy pracownik naczelnego organu kontroli państwowej (niezależnie od tego, czy wykonuje czynności kontrolerskie) oraz członek Kolegium NIK. Beneficjent tajemnicy kontrolerskiej to przede wszystkim organ prowadzący kontrolę państwową¹⁴. Obok sądu właściwego dla danej sprawy, dysponentem tajemnicy jest Prezes NIK, który zgodnie z ustawą (art. 73 ust. 4) może zwolnić z obowiązku jej zachowania albo udzielić zgody na udostępnienie akt kontroli (art. 35a ust. 4) bądź programu czy tematyki kontroli (art. 28a ust. 3 ustawy o NIK)¹⁵. W ustawie o NIK nie ma żadnych informacji o depozytariuszach tajemnicy. Mogą oni jednak zostać wyłonieni za pośrednictwem (zgoda) Prezesa NIK lub sądu. Nie przewidziano również sankcji karnej za naruszenie tajemnicy kontrolerskiej. Penalizacja tego czynu opiera się zatem na wspomnianym art. 266 k.k. Za naruszenie tej tajemnicy grozi kara grzywny, kara ograniczenia wolności albo kara do trzech lat pozbawienia wolności¹⁶.

Tajemnica bankowa

Przedmiotem ustanowionej w art. 104 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe¹⁷ tajemnicy bankowej są informacje

dotyczące czynności bankowych¹⁸. Do jej zachowania zobowiązany jest bank, osoby w nim zatrudnione oraz te, za których pośrednictwem bank prowadzi działalność. Beneficjentem tajemnicy bankowej jest osoba, której one dotyczą (klient banku) i w związku z tym może ona upoważnić bank do przekazania określonych informacji wskazanej przez siebie osobie lub jednostce organizacyjnej (art. 14 ust. 3 ustawy – Prawo bankowe).

W ustawie przewidziano katalog organów władzy publicznej mających dostęp do tajemnicy bankowej, tj. depozytariuszy. Obejmuje on m.in. Komisję Nadzoru Finansowego, sądy, prokuratorów, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, określone organy podatkowe, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, komornika sądowego czy Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Jednym z tych organów jest również NIK. Na podstawie art. 105 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy – Prawo bankowe organ ten, działając wyłącznie za pośrednictwem Prezesa NIK, może wystąpić do banku z żądaniem przekazania informacji objętych tajemnicą, niezbędnych do przeprowadzenia postępowania kontrolnego. Dodatkowo za depozytariuszy tej tajemnicy, – obok podmiotów uprawnionych do wystąpienia

¹⁴ Tajemnicą kontrolerską objęty jest program kontroli i tematyka kontroli. Do tych dokumentów, co do zasady, nie ma dostępu jednostka kontrolowana.

¹⁵ Dokumenty opracowywane przez NIK na etapie przygotowania do kontroli, na podstawie których prowadzi się kontrolę planowaną (program kontroli) oraz kontrolę doraźną (tematyka kontroli).

¹⁶ Szerzej E. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona: *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, Warszawa 2018, s. 315-332.

¹⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 2488, ze zm.

¹⁸ Zob. szerzej J. Byrski: *Tajemnica bankowa – aktualne regulacje oraz nowe wyzwania* [w:] E. Rutkowska-Tomaszewska: *Ochrona klienta na rynku usług finansowych w świetle aktualnych problemów i regulacji prawnych*, Warszawa 2017, Legalis.

z żądaniem w tej sprawie, należy również uznać podmioty, którym bank ma obowiązek udzielić konkretnych informacji w zakresie przewidzianym w art. 105 ust. 1 pkt 1-1k i 3 ustawy – Prawo bankowe (innym bankom, Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej, zakładom ubezpieczeń). Zgodnie z art. 171 ust. 5 ustawy osoba fizyczna obowiązana do zachowania tajemnicy bankowej, która ujawnia lub wykorzystuje informacje stanowiące tajemnicę bankową niezgodnie z upoważnieniem określonym w ustawie, podlega grzywnie do miliona złotych i karze pozbawienia wolności do lat trzech¹⁹.

Tajemnica skarbowa

W wypadku tajemnicy skarbowej, ustanowionej na podstawie art. 293 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa²⁰, jej przedmiotem są informacje zawarte w deklaracjach podatkowych oraz innych dokumentach pozyskanych przez organy podatkowe. Podmiotem zobowiązanym do zachowania tajemnicy będą pracownicy organów podatkowych i inne osoby, którym udostępniono informacje. Beneficjentem tajemnicy skarbowej – podobnie jak w odniesieniu do bankowej – jest osoba, której dotyczą informacje nią objęte. Dysponentem jest Szef Krajowej Administracji Skarbowej, który zgodnie z art. 299b § 1 i 2 Ordynacji podatkowej może wyrazić zgodę na ujawnienie przez naczelników urzędów skarbowych, naczelników

urzędów celno-skarbowych, dyrektorów izb administracji skarbowej określonych informacji stanowiących tajemnicę skarbową.

Katalog organów, którym mogą być udostępniane informacje objęte tajemnicą skarbową (depozytariuszy) określa art. 299 Ordynacji podatkowej. W pkt. 4. wymienia się m.in. NIK, jako organ uprawniony do uzyskania informacji objętych tą tajemnicą, na zasadach określonych w przepisach ustawy o NIK. Należy przy tym podkreślić, że organ podatkowy nie może przekazać informacji objętej tajemnicą bankową, która została mu uprzednio udostępniona²¹. Prezes NIK powinien zgłosić takie żądanie bezpośrednio do instytucji odpowiedzialnej za zachowanie tajemnicy bankowej. Sankcję karną za naruszenie tajemnicy skarbowej określa art. 306 Ordynacji podatkowej – to kara pozbawienia wolności do lat pięciu²².

Tajemnica ubezpieczeniowa

Na podstawie art. 35 ustawy z 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej²³, tajemnica ubezpieczeniowa wiąże zakład ubezpieczeń i osoby w nim zatrudnione lub osoby i podmioty, za pomocą których wykonuje on czynności ubezpieczeniowe (podmioty zobowiązane). Przedmiotem tajemnicy są informacje dotyczące poszczególnych umów ubezpieczenia. Beneficjentem – tak jak w wypadku tajemnicy skarbowej i bankowej – jest osoba, której dotyczą informacje objęte

¹⁹ G. Szpor, A. Gryszczyńska (red.), op. cit., s. 10-14.

²⁰ Dz.U. z 2023 r. poz. 2383, ze zm., dalej ordynacja podatkowa.

²¹ M. Mucha: *Tajemnica skarbowa a tajemnica bankowa*, „Monitor Podatkowy” nr 12/1999.

²² G. Szpor, A. Gryszczyńska (red.), op. cit., s. 233-235.

²³ Dz.U. z 2023 r. poz. 656, ze zm.

ochroną. W ustawie o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej przewidziano katalog depozytariuszy tajemnicy, którym na wniosek należy udostępnić informacje. Dostęp do treści umów ubezpieczenia zawartych przez kontrolowaną jednostkę ma również NIK (art. 35 ust. 2 pkt 7 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej), o ile złoży w tej sprawie odpowiedni wniosek.

Zgodnie z art. 439 ustawy osoba zobowiązana do zachowania tajemnicy ubezpieczeniowej podlega karze grzywny, ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności. Górna granica kary pozbawienia wolności to dwa lata, a w razie dopuszczenia się tego czynu dla osiągnięcia korzyści majątkowej, została podniesiona do pięciu lat²⁴.

Tajemnica statystyczna

Zgodnie z art. 10 ustawy z 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej²⁵ przedmiotem tajemnicy statystycznej są dane jednostkowe dotyczące podmiotów gospodarki narodowej oraz osób fizycznych i ich działalności, zebrane w związku z prowadzonymi badaniami statystycznymi i pozwalające na identyfikację podmiotów, których dotyczą. Podmiotem zobowiązanym do ochrony tej tajemnicy są pracownicy służb statystyki publicznej, rachmistrze spisowi, ankieterzy i wszystkie inne osoby wykonujące czynności w imieniu

i na potrzeby statystyki publicznej. Dane objęte tą tajemnicą podlegają bezwzględnej ochronie i mogą być wykorzystywane wyłącznie do opracowań, zestawień i analiz statystycznych oraz do tworzenia przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego operatu do takich badań. Udostępnianie lub wykorzystywanie ich do innych celów niż podane w ustawie jest zabronione.

Przepis istotnie ogranicza zakres podmiotów uprawnionych do uzyskania informacji objętych tą tajemnicą. Pozbawia również Najwyższą Izbę Kontroli możliwości uzyskania dostępu do nich²⁶. Nie wyłącza jednak całkowicie dostępu do tej tajemnicy. Wbrew zakazowi sformułowanemu w ustawie o statystyce publicznej, art. 180 § 2 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego²⁷ przewiduje, że osoby obowiązane do zachowania tajemnicy notarialnej, adwokackiej, radcy prawnego, doradcy podatkowego, lekarskiej, dziennikarskiej lub statystycznej oraz tajemnicy Prokuraturii Generalnej mogą być przesłuchiwane co do faktów objętych tą tajemnicą, jednak tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla dobra wymiaru sprawiedliwości, a okoliczność nie może być ustalona na podstawie innego dowodu²⁸. Oznacza to, że mimo tak jednoznacznego przepisu ustawy o statystyce publicznej, również i w tym wypadku mamy do czynienia z podmiotem uprawnionym (depozytariuszem tajemnicy). Tajemnicą statystyczną nie są objęte osoby,

²⁴ G. Szpor, A. Gryszczyńska (red.), op. cit., s. 261-263.

²⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 773.

²⁶ Zakaz ten nie dotyczy danych jednostkowych (umożliwiających identyfikację podmiotu), dotyczących jednostek sektora finansów publicznych, które zgodnie z art. 38a ust. 1 Prezes GUS może udostępnić NIK na wniosek uzasadniony przygotowaniem określonych programów, prognoz i analiz.

²⁷ Dz.U. z 2024 r. poz. 37, dalej k.p.k.

²⁸ M. Jabłoński, J. Węgrzyn: *Ochrona tajemnic w polskim porządku prawnym – tajemnica radcowska i adwokacka*, „Przegląd Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego” nr 95/2013, s. 72-73.

których dotyczą informacje zebrane w trakcie badań statystycznych (beneficjenci tajemnicy), z tym że wówczas nie mogą one – tak jak ma to miejsce, np. w wypadku tajemnicy bankowej – dokonać dyspozycji obligującej organ statystyki publicznej do udostępnienia osobom trzecim jakichkolwiek chronionych danych. Zgodnie z art. 54 ustawy o statystyce publicznej osobie naruszającej tę tajemnicę grozi kara do 3 lat pozbawienia wolności²⁹.

Tajemnice śledztwa i rozprawy

Kolejne instytucje ograniczające dostęp do informacji to tajemnica postępowania przygotowawczego³⁰ (śledztwa) oraz tajemnica rozprawy sądowej. Zostały ustanowione w art. 241 k.k. Przepis ten statuuje jedynie zakaz publicznego rozpowszechniania informacji z postępowania, bezpośrednio nie ustanawia zatem żadnej tajemnicy. Ujęto w nim jedynie sankcję karną za rozpowszechnianie wiadomości pozyskanych w związku z toczącym się postępowaniem przygotowawczym lub rozprawą sądową z wyłączeniem jawności, które nie zostały powszechnie udostępnione. *Ratio legis* tego przepisu przede wszystkim stanowi penalizacja czynu zabronionego, zdefiniowanego jako przestępstwo przeciwko wymiarowi sprawiedliwości³¹. Niemniej pozwala on na wyodrębnienie kluczowych elementów tajemnicy

ustawowo chronionej. Jej przedmiotem są zatem informacje uzyskane w związku z prowadzonym postępowaniem przygotowawczym bądź rozprawą sądową prowadzoną z wyłączeniem jawności. W wypadku, o którym mowa w art. 241 § 2 k.k. (tajemnica rozprawy), biorąc pod uwagę, że wyłączenie jawności może nastąpić nie tylko w sprawach karnych, ale również cywilnych i sądowo-administracyjnych, zakres stosowania tej tajemnicy należy rozszerzyć również na informacje pozyskane w trakcie innych niż karne rozprawy sądowych. Występuje tu również sankcja karna w postaci: grzywny, kary ograniczenia wolności; kary pozbawienia wolności, do lat dwu.

Podmiotem zobowiązanym jest każdy uczestnik postępowania. Prawo udziału w postępowaniu przysługuje zgodnie z art. 156 § 1 k.p.k. stronie postępowania oraz jej obrońcy, pełnomocnikowi czy przedstawicielowi ustawowemu. Zgodnie natomiast z art. 152 § 3 ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego³² wstęp na posiedzenie niejawnie mają osoby wezwane przez sąd. Podczas posiedzenia odbywającego się przy drzwiach zamkniętych w sali mogą być obecni: strony, interwenienci uboczni, ich przedstawiciele ustawowi i pełnomocnicy, prokurator oraz osoby zaufania

²⁹ G. Szpor, A. Gryszczyńska (red.), op. cit., s. 247-251.

³⁰ Postępowanie przygotowawcze to pierwszy z etapów procesu karnego, który obejmuje śledztwo lub dochodzenie, wszelkie czynności niecierpiące zwłoki, a także etap przygotowania oraz wniesienia do sądu aktu oskarżenia. Głównymi zadaniami postępowania przygotowawczego jest ustalenie, czy został popełniony czyn zabroniony, czy nosi on znamiona przestępstwa oraz wykrycie i ewentualne ujęcie sprawcy, gromadzenie danych o sprawcy, wyjaśnienie wszystkich okoliczności sprawy oraz zabezpieczenie materiału dowodowego. Zob. G. Szpor, A. Gryszczyńska (red.), op. cit., s. 169-171.

³¹ P. Kosmaty: *Tajemnica postępowania przygotowawczego chroni wartości konstytucyjne*, <<https://www.rp.pl/prawo-karne/art1745961-tajemnica-postepowania-przygotowawczego-chroni-wartosci-konstytucyjne>>.

³² Dz.U. z 2023 poz. 1550, ze zm., dalej k.p.c.

po dwie z każdej strony (art. 154 § 1 k.p.c.). W odróżnieniu od tajemnicy śledztwa, na podstawie art. 241 § 2, stanowiącego o tajemnicy rozprawy, nie użyto określenia „bez zezwolenia”, które pojawia się w § 1 przepisu. Należy to interpretować w ten sposób, że tajemnica rozprawy niejawniej ma charakter bezwzględny i nie może być uchylona. Organem, który ma prawo wydać zezwolenie na rozpowszechnianie wiadomości objętej tajemnicą śledztwa jest prokurator. Na etapie postępowania jurysdykcyjnego (po wpływie aktu oskarżenia do sądu) jest nim z kolei sąd³³. W związku z tym dysponent tajemnicy występuje jedynie w wypadku tajemnicy postępowania przygotowawczego i obejmuje prokuratora prowadzącego dane postępowanie.

Tajemnica lekarska

Ustanowiona na podstawie ustawy z 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry³⁴, należy do tzw. tajemnic zawodowych, podobnie jak tajemnice: adwokacka, kontrolerska czy dziennikarska. Zgodnie z nią lekarz ma obowiązek zachowania w tajemnicy informacji związanych z pacjentem, a uzyskanych w związku z wykonywaniem zawodu (art. 40 ust. 1 ustawy). Podmiotem zobowiązanym jest osoba wykonująca zawód lekarza bądź lekarza dentystry. Ustawa wskazuje na okoliczności, które zwalniają z obowiązku zachowania tajemnicy: gdy lekarz jest ustawowo zobligowany

do przeprowadzenia badania lekarskiego i poinformowania o stanie zdrowia pacjenta organów lub instytucji zlecających to badanie; zachowanie tajemnicy może stanowić niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia pacjenta lub innych osób; pacjent lub jego przedstawiciel ustawowy wyraża zgodę na ujawnienie tajemnicy, po uprzednim poinformowaniu o niekorzystnych dla pacjenta skutkach jej ujawnienia; zachodzi potrzeba przekazania niezbędnych informacji o pacjencie lekarzowi sądowemu; zachodzi potrzeba przekazania niezbędnych informacji o pacjencie związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych innemu lekarzowi lub uprawnionym osobom uczestniczącym w udzielaniu tych świadczeń.

Ustawa nie zawiera katalogu podmiotów uprawnionych mających dostęp do tej tajemnicy. Istotne jest natomiast, że w art. 41 obliguje ona lekarza do prowadzenia indywidualnej dokumentacji medycznej pacjenta³⁵. Katalog podmiotów mających dostęp do dokumentacji medycznej zawiera natomiast ustawa z 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta³⁶. Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z art. 26 ust. 3 pkt 2 tej ustawy, jako organ władzy publicznej posiada również uprawnienia w tym zakresie, jeżeli jest to niezbędne do wykonywania powierzonych jej zadań. Beneficjentem tajemnicy lekarskiej jest pacjent lub jego przedstawiciel ustawowy (art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry), a także

³³ I. Zgoliński: *Art. 241 Naruszenie tajemnicy postępowania przygotowawczego lub rozprawy*, teza 3 [w:] V. Konarska-Wrżosek: *Kodeks karny. Komentarz*, WKP 2020.

³⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 1516, ze zm.

³⁵ G. Szpor, A. Gryszczyńska (red.), op. cit., s. 103-105.

³⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 1545, ze zm.

w wypadku śmierci pacjenta osoba bliska³⁷ (art. 26 ust. 2 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta).

Tajemnica PG RP

Zgodnie z art. 38 ustawy z 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (PG RP)³⁸ są nią objęte czynności związane z wykonywaniem zastępstwa, wydawaniem opinii, sporządzaniem raportów, analiz i stanowisk, udziałem w negocjacjach i mediacjach oraz w postępowaniach przed organami międzynarodowymi, a także informacje i dokumenty stanowiące podstawę dokonania takich czynności. W wypadku tej tajemnicy został zaakcentowany zakres czasowy jej obowiązywania. Dokumenty sporządzone przez PG RP³⁹ w związku z czynnościami, o których mowa powyżej mogą być udostępnione przez właściwą jednostkę albo osobę prawną po zakończeniu sprawy.

Ustawa wśród podmiotów zobowiązanych do zachowania tej tajemnicy wymienia: Prezesa Prokuraturii Generalnej oraz jej wiceprezesów, radców, referendarzy i innych pracowników zatrudnionych w PG RP, a także członków Kolegium Prokuraturii Generalnej oraz członków Sądu Polubownego (art. 39). W odniesieniu

do tych osób tajemnica Prokuraturii Generalnej stanowi tajemnicę zawodową.

Obowiązek zachowania tajemnicy trwa również po ustaniu zatrudnienia lub pełnienia członkostwa w wymienionych organach⁴⁰. Ustawa o PG RP nie wymienia jako zobowiązanych do jej zachowania osób oraz podmiotów zewnętrznych. Ustawodawca jednak nie wyklucza takiej możliwości, zakładając w art. 39 ust. 4 ustawy o PG RP możliwość zwolnienia z obowiązku zachowania tej tajemnicy na podstawie odrębnych przepisów. Regulacja taka pojawiła się m.in. we wspomnianym już art. 180 § 2 k.p.k. Zgodnie z tym przepisem osoby obowiązane do zachowania tajemnicy Prokuraturii Generalnej będą mogły być przesłuchiwane co do faktów objętych tą tajemnicą tylko wtedy, gdy będzie to niezbędne dla dobra wymiaru sprawiedliwości, a okoliczność nie będzie mogła być ustalona na podstawie innego dowodu⁴¹.

Tajemnica przedsiębiorstwa

Podstawę prawną tej tajemnicy stanowi art. 11 ust. 2 ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji⁴². Wyróżnia ją rozwiązanie polegające na rezygnacji z wyznaczenia jednoznacznych wytycznych wskazujących na granice

³⁷ Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 2 małżonek, krewny do drugiego stopnia lub powinowaty do drugiego stopnia w linii prostej, przedstawiciel ustawowy, osoba pozostająca we wspólnym pożyciu lub osoba wskazana przez pacjenta.

³⁸ Dz.U. z 2024 r. poz. 1192, dalej ustawa o PG RP.

³⁹ Ewentualnie sporządzone przez sąd podmiot reprezentujący Skarb Państwa, organ lub osobę zastępowaną. Jeśli dokumenty zakończonej sprawy są związane z inną sprawą prowadzoną przez Prokuraturę Generalną, podmiot reprezentujący Skarb Państwa, organ lub osobę zastępowaną mogą być one udostępnione po zakończeniu tej sprawy.

⁴⁰ Obowiązek zachowania tajemnicy nie dotyczy informacji udostępnianych na podstawie przepisów o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu – w zakresie określonym tymi przepisami.

⁴¹ Podobną regulacją jest art. 29 ust. 2 ustawy o NIK, zostanie on omówiony w dalszej części artykułu również w odniesieniu do tajemnicy Prokuraturii Generalnej.

⁴² Dz.U. z 2022 r. poz. 1233.

tej instytucji. W tym zakresie tajemnica przedsiębiorcy nie została przez ustawodawcę dookreślona. Był to jednak zabieg celowy, gdyż zgodnie z przyjętym rozwiązaniem o tym, co stanowi przedmiot ochrony decyduje przedsiębiorca. Ustawa wskazuje na zestaw informacji, z których część może być nawet dostępna publicznie, ale które jako całość mogą mieć wartość istotną dla przedsiębiorcy i w związku z tym podlegają ochronie.

Odpowiedzialność za naruszenie tajemnicy spoczywa na każdej osobie, która wobec przedsiębiorcy ma obowiązek do zachowania tajemnicy albo bezprawnie uzyskała informacje, albo uzyskała informacje w postępowaniu sądowym. Beneficjentem jest oczywiście przedsiębiorca a dysponentem sąd. W art. 23 u.z.n.k. przewidziano również sankcję karną za naruszenie tajemnicy przedsiębiorstwa, stosowaną, gdy czyn ten wyrządza przedsiębiorcy poważną szkodę. W związku z naruszeniem tajemnicy sprawcy grozi kara grzywny, ograniczenia wolności lub pozbawienie wolności do lat dwu⁴³. Czyn naruszenia tajemnicy przedsiębiorstwa zdefiniowano natomiast w ustawie jako ujawnienie chronionej informacji innej osobie lub wykorzystanie jej we własnej działalności.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, warto podkreślić, że potrzebę ustanowienia tajemnic wiązano z koniecznością ochrony wolności i praw osób oraz podmiotów gospodarczych (beneficjentów tajemnicy) oraz ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu państwa.

Tajemnica ustawowo chroniona obejmuje wydzieloną sferę informacji – zarówno publicznych, jak i prywatnych – do których dostęp został ograniczony przez ustawową normę prawną. Do ochrony tajemnicy zostały zobowiązane – pod rygorem odpowiedzialności karnej – podmioty dysponujące zabezpieczonymi informacjami z racji prowadzonej przez nie działalności. O dostępie do informacji chronionej decyduje wyłącznie ustawa, która w tym zakresie może albo wyznaczyć krąg depozytariuszy tajemnicy, albo ustanowić jej dysponentów, tj. organy, które mogą zadecydować o udostępnieniu chronionych informacji bądź zwolnieniu danej osoby z obowiązku zachowania tajemnicy. W wypadku dostępu NIK do informacji chronionych wymienionymi wyżej tajemnicami, można wyróżnić sytuacje, gdy kwestie z nimi związane zostały uregulowane przez przepisy, które wprost (jak w wypadku tajemnic bankowej, skarbowej, ubezpieczeniowej) albo przez odwołanie się do funkcji sprawowanej przez NIK (tajemnica dokumentacji medycznej) przyznają naczelnemu organowi kontroli państwowej status ich depozytariusza.

Niejako po drugiej stronie znajduje się tajemnica statystyczna, w odniesieniu do której ustawodawca wyłączył dostęp NIK, wprowadzając zakaz innego wykorzystania danych objętych tą tajemnicą niż do badań statystycznych.

Trzecią grupę – najbardziej problematyczną – stanowią tajemnice, w ramach których problem dostępu NIK do chronionej informacji w ogóle nie został podjęty

⁴³ G. Szpor, A. Gryszczyńska (red.), op. cit., s. 197-201.

(tajemnice: Prokuratury Generalnej, śledztwa, postępowania przygotowawczego, lekarska). Brak dyspozycji ustawodawcy w duchu u.d.i.p. należałoby interpretować jako brak dostępu do tych informacji. Jednak teza ta – ze względu na regulacje przyjęte w ustawie o NIK – nie jest w pełni oczywista.

Dostęp NIK do informacji chronionych

Dla kontrolera NIK, tj. pracownika naczelnego organu kontroli państwowej, uzyskanie dostępu do tajemnicy ustawowo chronionej jednocześnie oznacza obowiązek określony w art. 71 pkt 3 ustawy o NIK⁴⁴. Przepis ten zobowiązuje go do przestrzegania tajemnic ustawowo chronionych. Zgodnie z art. 97a ust. 1 ustawy o NIK mianowany kontroler – za przewinienia polegające na naruszeniu obowiązków pracownika NIK – ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną⁴⁵. Naruszenie obowiązku przestrzegania przepisów dotyczących tajemnic ustawowo chronionych jest zatem przesłanką wszczęcia wobec niego postępowania dyscyplinarnego.

Kontroler odpowiada więc zarówno gdy nie dokonana skutecznego zabezpieczenia materiałów i informacji zdobytych podczas wykonywania obowiązków służbowych – informacje te mają status tajemnicy kontrolerskiej – jak

i w wypadku bezprawnego pozyskania informacji chronionych, tj. z naruszeniem przepisów ustanawiających te instytucje prawne. Podobne konsekwencje wiązą się z nieuzasadnionym rozpowszechnieniem informacji objętej tajemnicą ustawowo chronioną, w szczególności z podaniem jej do wiadomości publicznej. W związku z tym problem postępowania dotyczącego materiałów czy danych zabezpieczonych na mocy tajemnic ustawowo chronionych, w tym również informacji niejawnych, jest niezwykle istotny w pracy kontrolera NIK. O ile jednak zasady dostępu każdego – w tym kontrolerów Izby – do informacji niejawnych zostały ujęte w ustawie o ochronie informacjach niejawnych dość precyzyjnie, o tyle odnośnie do tajemnic ustawowo chronionych problem ten nie został jak dotąd jednoznacznie uregulowany.

Podstawową zasadę dostępu Izby do tajemnic ustawowo chronionych wyznacza art. 29 ust. 2 ustawy o NIK. Dostęp do dokumentów i materiałów potrzebnych, aby ustalić stan faktyczny w zakresie kontrolowanej działalności, zawierających informacje stanowiące tajemnicę ustawowo chronioną może być wyłączony lub ograniczony jedynie na podstawie innych ustaw. Przepis ten pojawił się w ustawie o NIK w związku z nowelizacją⁴⁶, która weszła w życie w 2012 r. *Ratio legis* przyjętych wówczas zmian była próba „zapobieżenia wyłączania

⁴⁴ Kontrolerem jest zgodnie z art. 66a ustawy o NIK pracownik Izby zatrudniony na stanowiskach: dyrektorów i wicedyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych NIK; radców Prezesa NIK; doradców prawnych, ekonomicznych i technicznych; specjalistów i głównych specjalistów kontroli państwowej; inspektorów kontroli państwowej (w tym starszych i młodszych).

⁴⁵ Zgodnie z art. 97a ust. 1 ustawy o NIK dot. odpowiedzialności dyscyplinarnej, za naruszenie obowiązków pracownika NIK lub uchybienie godności stanowiska odpowiadają tylko mianowani kontrolerzy.

⁴⁶ Wprowadzona ustawą z 22.1.2010 o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2010 r. nr 227, poz. 1482).

Izby z grona podmiotów, którym przysługuje dostęp do tajemnicy ustawowo chronionej⁴⁷. W związku z tym zdaniem prawodawcy należy przede wszystkim zabezpieczyć dla NIK dostęp do informacji na wypadek pojawienia się w systemie prawnym kolejnej tajemnicy ustawowo chronionej. Jak podkreślono w uzasadnieniu do ustawy: „gdy były wytyczane granice podmiotowe dla tworzonego zakresu chronionych informacji, należało zabiegać o wpisanie NIK na listę podmiotów uprawnionych do sięgania po te informacje. Brak wyraźnego określenia takiego dostępu eliminował NIK z listy podmiotów uprawnionych. Tym sposobem NIK nie ma dostępu, np. do tajemnicy przedsiębiorstwa, chyba że przedsiębiorca wyrazi na to zgodę. W rezultacie to przedsiębiorca lub inny podmiot dysponujący tajemnicą ustawową decyduje o zakresie prowadzonej kontroli”. W związku z powyższym w ustawie pojawił się przepis, którego zadaniem było rozstrzygnięcie wątpliwości w sprawie dostępu NIK do dokumentów i materiałów potrzebnych aby ustalić stan faktyczny w zakresie kontrolowanej działalności, zawierających informacje stanowiące tajemnicę ustawowo chronioną. Przyjęto rozwiązanie, zgodnie z którym kontrolerzy NIK mają dostęp do informacji objętej tajemnicą, o ile nie został on wyłączony lub ograniczony na podstawie innych ustaw. W ten sposób chciano ostatecznie

wyjaśnić to zagadnienie prawne. Ten cel z pewnością jednak nie został osiągnięty przez ustawodawcę⁴⁸.

Przed nowelizacją dostęp NIK do informacji objętej tajemnicą ustawowo chronioną odbywał się na zasadzie przewidzianej w art. 5 ust. 1 u.d.i.p., zgodnie z którą, to szczegółowe przepisy odnoszące się do konkretnej tajemnicy ustawowo chronionej decydowały, kto należy do jej depozytariuszy⁴⁹. O ile zatem przed nowelizacją przepisy ustanawiające tajemnicę ustawowo chronioną nie wymieniały NIK wśród depozytariuszy informacji chronionej, należało przyjąć, że przedstawicielom naczelnego organu kontroli państwowej nie przysługuje dostęp do tajemnicy. Tak było np. w wypadku tajemnic: dziennikarskiej, adwokackiej, radcowskiej, statystycznej czy lekarskiej. W związku z tym ustawa o NIK w art. 44 ust. 3 – w brzmieniu obowiązującym do 2012 r. – przyznając Prezesowi NIK prawo do zwolnienia osoby przesłuchiwanej w ramach postępowania kontrolnego z obowiązku zachowania tajemnicy ustawowo chronionej, jednocześnie zastrzegając, że jest to możliwe, o ile przepisy innych ustaw przewidują dostęp NIK do danej tajemnicy. Przyjęcie takiego rozwiązania było wówczas konieczne, aby uprawnienie do zwolnienia z obowiązku zachowania tajemnicy nie naruszało przepisów ustanawiających tajemnicę ustawowo chronioną.

⁴⁷ Zob. pkt 2.6 *Uzasadnienia projektu ustawy*, publ. Lex VI.1349, ze zm.: ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli.

⁴⁸ Zob. P. Dziwisz, T. Zaborek: *Dostęp NIK do informacji objętych tajemnicą Prokuratury Generalnej RP*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2023, s. 48-64.

⁴⁹ Podobna zasada obowiązywała przed 2002 r., tj. wejściem w życie u.d.i.p., z tym że nie została ona wprost ujęta w przepisach i obowiązywała przede wszystkim zgodnie z zasadą (regułą kolizyjną) *lex specialis derogat legi generali*.

Uprawnienie to mogło bowiem odnosić się jedynie do tych tajemnic, do których NIK miała zapewniony dostęp.

Tymczasem w wyniku nowelizacji przyjęto, że ograniczenie bądź wyłączenie dostępu NIK do dokumentów i materiałów, z uwagi na ochronę tajemnicy ustawowo chronionej, może mieć miejsce jedynie w sytuacji, gdy będzie to wynikało z innych ustaw. W związku z tym w znowelizowanym art. 44 ust. 3 ustawy o NIK przewidziano, że prawo Prezesa NIK do zwolnienia osoby przesłuchanej może dotyczyć każdej tajemnicy, jeśli przepisy innych ustaw nie wyłączają dostępu Izby do chronionej informacji⁵⁰. W tej sytuacji należy przyjąć, że zarówno w okresie przed nowelizacją, jak i po niej przepisy szczególne mają ostatecznie decydować o dostępie NIK do danej tajemnicy. Przed nowelizacją takie rozwiązania były niezbędne, aby potwierdzić dostęp kontrolerów do informacji chronionej. Natomiast po nowelizacji – uwzględniając wykładnię językową art. 29 ust. 2 ustawy o NIK – przepis szczególny stał się niezbędny wyłącznie wówczas, gdy prawodawca zakładał brak dostępu Izby do określonej tajemnicy albo dostęp ograniczony. O ile zatem przed nowelizacją taki szczególny przepis stanowił przesłankę pozytywną pozyskania informacji przez NIK, o tyle po nowelizacji należałoby oczekiwać, że wszędzie tam gdzie prawodawca uzna, iż taki dostęp nie jest konieczny do prawidłowego przebiegu kontroli państwowej, szczególna dyspozycja ustawowa będzie

stanowiła negatywną przesłankę dostępu do chronionych informacji.

Od 2012 r. brak przepisów wyłączających bądź ograniczających NIK dostęp do materiałów i dokumentów chronionych daną tajemnicą ma stanowić przesłankę uznania naczelnego organu kontroli państwowej za depozytariusza tajemnicy. Oznacza to, że po reformie zupełnie innego znaczenia prawnego nabrało tzw. milczenie ustawodawcy na temat dostępu NIK do tajemnicy ustawowo chronionej. O ile przed nowelizacją tę sytuację należałoby interpretować jako dyspozycję oznaczającą brak dostępu Izby do chronionych informacji, to po wejściu w życie art. 29 ust. 2 ustawy o NIK milczenie ustawodawcy zdaje się legitymować dostęp naczelnego organu kontroli do informacji zabezpieczonych tajemnicami.

Zmiany legislacyjne, zamiast ostatecznie wyjaśnić problem, stały się przyczyną bardzo istotnych wątpliwości interpretacyjnych. Ustawodawca wprowadzając zasadę, zgodnie z którą brak dostępu NIK do tajemnic ustawowo chronionych musi być potwierdzony stosowną normą ustawową, jednocześnie powinien zadbać o odpowiednie zmiany w ustawach ustanawiających te tajemnice. Tymczasem z uzasadnienia do nowelizacji wynika, że prawodawca uznał, iż wejście w życie art. 29 ust. 2 ustawy o NIK nie musi się wiązać z koniecznością zmian przepisów stanowiących o tajemnicach ustawowo chronionych i to zarówno tych, które do tychczas przyznawały Izbie dostęp do informacji, jak i pozostałych, które takiego

⁵⁰ W wersji pierwotnej zastrzeżenie to brzmiało: „Jeżeli przepisy odrębnych ustaw przewidują dostęp Najwyższej Izby Kontroli do takiej tajemnicy”.

dostępu nie przewidywały. W związku z tym stosowne wyłączenia – o których mowa we wspomnianym wyżej przepisie – nie pojawiły się m.in. w ustawie z 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze⁵¹; ustawie z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych⁵²; ustawie o wykonywaniu zawodu lekarza i lekarza dentysty; ustawie z 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe⁵³ czy ustawie z 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym⁵⁴. Prowadzi to do istotnych problemów w czasie prowadzenia postępowań kontrolnych. Z wymienionych w tym artykule tajemnic tylko ustawa o statystyce publicznej zawiera normę prawną, na podstawie której przyjmuje się, że wyłącza⁵⁵ ona Izbie dostęp do danych chronionych tajemnicą statystyczną⁵⁶. Jak wspomniano w pierwszej części opracowania, decyduje o tym przyjęty w ustawie zakaz, zgodnie z którym udostępnianie lub wykorzystywanie danych statystycznych dla jakichkolwiek innych niż podane w ustawie celów jest zabronione (art. 10 ustawy o statystyce publicznej). W związku z tym można przyjąć, że w odniesieniu do tajemnicy statystycznej istnieje podstawa prawna, o jakiej mowa w art. 29 ust. 2 ustawy o NIK. Ustawy zawierające przepisy odnośnie

do tajemnic: adwokackiej, radcowskiej, doradcy podatkowego, notarialnej, lekarskiej czy dziennikarskiej nie stanowią o wyłączeniu NIK spod ich rygoru. Co bardzo istotne, taka sytuacja występowała zarówno przed wejściem w życie nowelizacji ustawy o NIK – wówczas potwierdzało to brak dostępu Izby do owych tajemnic – jak i obecnie.

Należy zaznaczyć, że tajemnice adwokacka, radcowska, dziennikarska czy lekarska odnoszą się do bardzo specyficznych profesji, określanych jako zawody zaufania publicznego. Znaczenie takiej działalności podkreśla art. 17 Konstytucji RP⁵⁷, który – w celu zabezpieczenia należytego ich wykonywania – przewiduje możliwość powołania samorządów zawodowych. Z tymi zawodami wiąże się również problem ochrony interesu osób, na rzecz których działają wykonujący zawód zaufania publicznego, szczególnie w sytuacji, gdy dochodzi do konfliktu z innymi dobrami zasługującymi na ochronę. Taki konflikt występuje m.in. przy sprawowaniu przez państwo wymiaru sprawiedliwości. Jako przykład można przytoczyć rozwiązania prawne dotyczące zeznań świadka. Obowiązek wystąpienia w charakterze świadka⁵⁸ na żądanie organu prowadzącego

⁵¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 1184, ze zm.

⁵² Dz.U. z 2022 r. poz. 1166, ze zm.

⁵³ Dz.U. z 2018 r. poz. 1914.

⁵⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 2117.

⁵⁵ Z zastrzeżeniem przewidzianym w art. 38a ust. 1 ustawy o statystyce publicznej.

⁵⁶ S. Dziwisz, M. Jędrzejczyk (red.): *Podręcznik kontrolera*. Warszawa 2024, s. 181 oraz E. Jarzęcka, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2011, s. 108.

⁵⁷ Zgodnie z tym przepisem w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczęć nad należytych wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

⁵⁸ Zgodnie z art. 83 § 1 k.p.a., który stanowi zasadę, że „nikt nie ma prawa odmówić zeznań w charakterze świadka”. Identyfikacyjnie sformułowany jest art. 261 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego. Jeszcze wyraźniej ujmuje tę

postępowanie (sądu, organu administracyjnego) ma charakter powszechny. Konflikt pomiędzy obowiązkiem składania zeznań w ramach toczącego się postępowania a tajemnicą związaną z wykonywaniem zawodu zaufania publicznego jest zatem bardzo prawdopodobny. Tego rodzaju sprzeczność interesów musi zostać rozstrzygnięta na podstawie konkretnych reguł prawnych, zwłaszcza gdy świadkiem jest osoba będąca powiernikiem cudzej tajemnicy (adwokat, lekarz, dziennikarz). Złożenie zeznań co do okoliczności objętych tajemnicą zawodową pozostaje w wyraźnej sprzeczności z obowiązkiem wynikającym z przepisów regulujących wykonywanie zawodu zaufania publicznego. Stąd też w ramach obowiązującego systemu prawnego pojawił się art. 180 § 2 k.p.k., zgodnie z którym osoby obowiązane do zachowania tajemnicy notarialnej, adwokackiej, radcy prawnego, doradcy podatkowego, lekarskiej, dziennikarskiej lub statystycznej oraz tajemnicy Prokuraturii Generalnej mogą być przesłuchiwać co do faktów objętych jedną z ww. tajemnic tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla dobra wymiaru sprawiedliwości, a okoliczność nie może być ustalona na podstawie innego dowodu. Kodeks postępowania karnego zastrzega przy tym, że w wypadku postępowania przygotowawczego – nieprowadzonego przed sądem – rozstrzygnięcie

w przedmiocie przesłuchania lub zezwolenia na przesłuchanie przysługuje tylko sądowi, który podejmuje decyzje w tym zakresie na posiedzeniu bez udziału stron, w terminie nie dłuższym niż 7 dni od daty doręczenia wniosku prokuratora. Na postanowienie sądu przysługuje zażalenie. Rozwiązując ten dylemat ustawodawca zadecydował – wyłącznie dla dobra wymiaru sprawiedliwości – że gdy nie ma żadnych innych możliwości ustalenia stanu faktycznego (ostateczność dowodu)⁵⁹, sąd może rozstrzygnąć o konieczności jego przeprowadzenia, przy czym rozstrzygnięcie to ma dewolutywny charakter, zatem podlega zaskarżeniu do sądu wyższej instancji⁶⁰.

Standard dostępu do informacji chronionych takimi tajemnicami zawodowymi, jak: adwokacka, lekarska czy dziennikarska w postępowaniu karnym jest zatem bardzo wysoki. Tymczasem w postępowaniu kontrolnym, zgodnie ze wspomnianym już art. 44 ust. 3 ustawy o NIK, osoba obowiązana do zachowania tajemnicy ustawowo chronionej, innej niż informacja niejawna, może być przesłuchana w charakterze świadka co do okoliczności, których dotyczy ten obowiązek, tylko po zwolnieniu z zachowania tajemnicy, udzielonym na piśmie przez Prezesa NIK. Dostęp do informacji ma tu związek z potrzebą ustalenia stanu faktycznego w zakresie

zasadę k.p.k., który w art. 177 § 1 przewiduje, że: „Każda osoba wezwana w charakterze świadka ma obowiązek stawiać się i złożyć zeznania”.

⁵⁹ Niezbędność dla wymiaru sprawiedliwości, o której mowa w art. 180 § 2 KPK, jako przesłanka konieczna do zwolnienia z tajemnicy zawodowej, wymaga nie tylko ustalenia, że przeprowadzony w wyniku zwolnienia z tajemnicy dowód ma istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, ale również oceny, czy z punktu widzenia wagi sprawy oraz rodzaju i funkcji tajemnicy zawodowej określonego rodzaju dopuszczalne jest zwolnienie z tajemnicy. Zob. wyrok SN z 19.5.2020 sygn. akt I KZ 8/20, publ. Legalis nr 2430445.

⁶⁰ M. Jabłoński, J. Węgrzyn, op. cit. s. 65-82.

działalności kontrolowanej jednostki⁶¹. W ustawie o NIK, w porównaniu z regulacją przyjętą w k.p.k., brakuje akcentu na ostateczny charakter takiego dowodu oraz – co szczególnie istotne – nie występuje sądowa kontrola decyzji podejmowanych przez Prezesa NIK, dotyczących odstąpienia od rygoru ochrony tajemnicy. Biorąc zatem pod uwagę niższe niż w postępowaniu karnym standardy ochrony informacji zawarte w ustawie o NIK, trudno przyjąć, że potrzeba ustalenia stanu faktycznego w postępowaniu kontrolnym jest wartością, która uzasadnia dostęp naczelnego organu kontroli państwowej do tych szczególnie chronionych informacji. W tej sytuacji sięgnięcie do innych niż językowa wykładni art. 29 ust. 2 ustawy o NIK (autorskiej, historycznej i systemowej) wydaje się w pełni uzasadnione.

W tym miejscu należy wrócić do wyjaśnień przedstawionych przez ustawodawcę w uzasadnieniu do nowelizacji ustawy o NIK. W odniesieniu do wprowadzanego art. 29 ust. 2 cyt. ustawy stwierdzono tam, że proponowana regulacja ma „znaczenie (...) dla tajemnicy przedsiębiorstwa i dla nowotworzonych tajemnic ustawowych”. Ustawodawca założył więc, iż nowa zasada dotycząca dostępu NIK do informacji objętych tajemnicą ustawowo chronioną będzie stosowana wyłącznie do tych, które zostaną ustanowione po zmianie przepisów. Spośród tajemnic obowiązujących w dniu reformy NIK uzyskała natomiast

dostęp tylko do tajemnicy przedsiębiorstwa. W związku z tym należy przyjąć, że dyspozycja art. 29 ust. 2 ustawy o NIK odnosi się jedynie do tajemnicy przedsiębiorstwa oraz tajemnic ustawowo chronionych, które pojawiły się w krajowym systemie prawnym dopiero po wejściu w życie wyżej wspomnianych nowelizacji. O ile zatem po 2012 r. nie ma wątpliwości, że w wypadku tajemnicy przedsiębiorstwa brak przepisu wyłączającego dostęp NIK do informacji chronionych na jej podstawie interpretować należy zgodnie z dyspozycją przyjętą w art. 29 ust. 2 ustawy o NIK, to zupełnie inaczej – wbrew wykładni językowej ww. przepisu – należy rozumieć brak stosownego wyłączenia Izby w odniesieniu do tajemnic: adwokackiej, radcy prawnego, notarialnej, lekarskiej oraz dziennikarskiej⁶², gdyż w ich wypadku nic nie zmieniło się i w dalszym ciągu NIK nie ma dostępu do tych tajemnic.

Tylko na podstawie autorskiej interpretacji zamierzeń prawodawcy oraz analizy dostępu NIK do informacji prawnie chronionych w 2012 r. (wykładnia historyczna) można z całą pewnością ustalić zakres tajemnic, do których naczelnny organ kontroli państwowej ma zapewniony dostęp. Skoro zatem nie budzi wątpliwości, że trzynastie lat temu NIK nie miała dostępu do którejkolwiek z tajemnic ustawowo chronionych, to – o ile problem nie dotyczy tajemnicy przedsiębiorstwa – należy przyjąć, że w dalszym ciągu brak przepisu legitymującego

⁶¹ Zob. art. 28 ust. 2 oraz art. 29 ust. 2 ustawy o NIK.

⁶² Por. R. Padrak: *Postępowanie kontrolne NIK. Komentarz*, Wrocław 2012, s. 78-79 oraz E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Nowelizacja ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Kontrola Państwowa nr 1/2010, s.42-43.

Izbę jako depozytariusza tajemnicy oznacza, iż dana informacja nie powinna być jej kontrolerom udostępniona⁶³.

Przyjęcie założenia, że nowoprzyjęta regulacja – art. 29 ust. 2 ustawy o NIK – nie wymaga wprowadzenia zmian w już obowiązujących aktach prawnych oznaczało również poostawienie przepisów legitymujących przed reformą dostęp Izby do chronionej informacji. Taka sytuacja dotyczy tajemnic: bankowej, skarbowej, ubezpieczeniowej, dokumentacji medycznej. Przepisy stanowiące o tych tajemnicach – zgodnie z zasadą obowiązującą przed nowelizacją z 2012 r. – wymieniają Izbę jako depozytariusza informacji, wskazując jednocześnie przesłanki, zakres i tryb dostępu NIK do danej tajemnicy. W tych wypadkach ustawodawca – mimo wprowadzenia w art. 29 ust. 2 ustawy o NIK zasady, że o braku dostępu Izby do informacji chronionej tajemnicą może decydować tylko przepis szczególny wykluczający taką możliwość – przyjął, że nie należy rezygnować z regulacji ustawowych bezpośrednio informujących o uprawnieniach NIK w tym zakresie. Mamy więc do czynienia z dublowaniem podstawy prawnej dotyczącej dostępu do informacji chronionych tajemnicą. Jest to wątpliwe z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji, ma jednak również dobre strony, gdyż w ten sposób prawodawca w odniesieniu do każdej z tajemnic może szczegółowo uregulować przesłanki oraz

tryb pozyskiwania przez Izbę chronionych informacji, a także zakres danych, jakie podlegają udostępnieniu.

Podsumowanie

Zgodnie z zasadą wynikającą z art. 29 ust. 2 ustawy o NIK należałoby uznać Izbę za depozytariusza tajemnicy ustawowo chronionej zawsze wtedy, gdy przepisy nie zawierają dyspozycji pozbawiających tę instytucję dostępu do chronionych informacji. Zasada ta ma jednak obecnie bardzo ograniczone zastosowanie. Należy ją akceptować tylko w odniesieniu do tajemnicy przedsiębiorstwa oraz innych tajemnic, które zostały utworzone po 2012 r., tj. po wejściu w życie wymienionego wyżej przepisu (np. tajemnica Prokuratury Generalnej RP⁶⁴). Jedynie w tych wypadkach milczenie ustawodawcy w zakresie dostępu NIK do informacji chronionych (brak przepisów wyłączających dostęp NIK do informacji) legitymuje prawo Izby, aby pozyskiwać te, które są niezbędne do ustalenia stanu faktycznego w zakresie kontrolowanej działalności.

Zupełnie inaczej należy ocenić brak przepisów wyłączających dostęp NIK do informacji w wypadku tajemnic ustawowo chronionych, które zostały ustanowione przed 2012 r. W odniesieniu do nich należy uwzględnić, że reformując zasady dostępu NIK, ustawodawca zaznaczył, iż art. 29 ust. 2 ustawy o NIK ma jedynie zabezpieczać Izbie dostęp do tajemnic nowoutworzonych, a w odniesieniu do tajemnic już obowiązujących w systemie

⁶³ P. Dziwisz, T. Zaborek, op. cit., s. 62.

⁶⁴ S. Dziwisz, M. Jędrzejczyk (red.), op. cit., s. 187.

prawnym należy go stosować tylko do tajemnicy przedsiębiorstwa. W związku z tym, jeżeli przepisy, na podstawie których ustanowiono tajemnicę ustawowo chronioną – w chwili wejścia w życie nowelizacji ustawy o NIK – nie uznawały naczelnego organu kontroli państwowej za depozytariusza danej tajemnicy, to należy przyjąć, że – mimo braku wyłączenia bądź ograniczenia dostępu NIK do informacji chronionych – pozostają one w dalszym ciągu, tak jak przed reformą,

niedostępne dla samej instytucji oraz jej przedstawicieli.

dr **TOMASZ ZABOREK**
doradca prawny
Departament Prawny
i Orzecznictwa Kontrolnego NIK,
Menadżerska Akademia
Nauk Stosowanych w Warszawie
ORCID-0000-0002-0768-376X

Autor wyraził w artykule własne poglądy, a nie instytucji, z którą jest związany.

Słowa kluczowe: kontrola państwowa, tajemnice ustawowo chronione, tajemnica kontrolerska, dostęp NIK do tajemnic ustawowo chronionych

Bibliografia:

1. Byrski J.: *Beneficjent tajemnicy ubezpieczeniowej*, „Prawo Asekuracyjne” nr 2/2014.
2. Byrski J.: *Tajemnica bankowa – aktualne regulacje oraz nowe wyzwania*, [w:] E. Rutkowska-Tomaszewska: *Ochrona klienta na rynku usług finansowych w świetle aktualnych problemów i regulacji prawnych*, Warszawa 2017, Legalis.
3. Dziwisz P., Zaborek T.: *Dostęp NIK do informacji objętych tajemnicą Prokuratorii Generalnej RP*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2023.
4. Dziwisz S., Jędrzejczyk M. (red.), *Podręcznik kontrolera*. Warszawa 2024.
5. Giezek J.: *O granicach tajemnicy adwokackiej oraz o zgodzie „dysponenta” na jej ujawnienie*, „Palestra” nr 9/2014.
6. Jabłoński M., Węgrzyn J.: *Ochrona tajemnic w polskim porządku prawnym – tajemnica radcowska i adwokacka*, „Przegląd Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego” nr 95/2013.
7. Jarzęcka-Siwik E., Berek M., Skwarka B., Wrona Z.: *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, Warszawa 2018.
8. Jarzęcka-Siwik E., Skwarka B.: *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2011.
9. Jarzęcka-Siwik E., Skwarka B.: *Nowelizacja ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 1/2010.
10. Kosmaty P.: *Tajemnica postępowania przygotowawczego chroni wartości konstytucyjne*, „Rzeczpospolita”.

11. Kosowska-Korniak E.: *Prawnoprocesowe aspekty tajemnicy dziennikarskiej*, „Prokuratura i Prawo” nr 2/2014.
12. Mucha M.: *Tajemnica skarbową a tajemnica bankowa*, „Monitor Podatkowy” nr 12/1999.
13. Padrak R.: *Postępowanie kontrolne NIK. Komentarz*, Wrocław 2012.
14. Rutecki M.: *Tajemnica państwowa na tle przemian ustrojowych w Polsce*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarne”, nr 2/2011.
15. Szpor G., Gryszczyńska A. (red.), *Leksykon tajemnic*, Warszawa 2016.
16. Zgoliński I. Art. 241 *Naruszenie tajemnicy postępowania przygotowawczego lub rozprawy*, teza 3 [w:] V. Konarska-Wrzošek, *Kodeks karny. Komentarz*, WKP 2020.

ABSTRACT

NIK's Access to Statutory Protected Secrecy – Problems with Interpretation

The Supreme Audit Office, as a constitutional body of state auditing and law protection, is mandated to collect – within audit proceedings – information about the activities of its auditees. These are mainly entities from the public sector and self-government, or other entities to the extent to which they use public assets of public funds. The activity of NIK comprises obtaining public information – understood in accordance with Article (1) (2) of the Act of 6th September 2001 on access to public information – as information on public matters, then protecting it during the audit process, and presenting it to competent authorities and the citizens. The scope of information that NIK can access and that can be publicised is, however, limited by the institutions that are, in the national legal system, referred to as statutory protected secrecy. They reduce the number of entities that can access information or materials subject to secrecy. The objective of the article is to clearly present the principles that a NIK auditor should follow in a situation when there is a problem with accessing statutory protected secrecy during the audit process. This is a challenging work, as there are about a hundred of types of secrecy in the legal system.

Tomasz Zaborek, PhD, economic advisor, Department of Legal Affairs of NIK, Management Academy of Applied Sciences, ORCID-0000-0002-0768-376X

Key words: state auditing, statutory protected secrecy, auditor's secrecy, NIK's access to statutory protected secrecy

Wadliwy system wsparcia

Opieka psychologiczna i psychiatryczna nad dziećmi i młodzieżą

ANETA KARSKA, JOANNA PIASECKA-GIRGUŚ

NIK w ramach trzech kontroli¹ zbadała, czy wdrażane rozwiązania zapewniają dzieciom i młodzieży kompleksową opiekę psychiatryczną, psychologiczną i psychoterapeutyczną. Sprawdzono 49 podmiotów, w tym: Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwo Edukacji i Nauki, Narodowy Fundusz Zdrowia, jeden oddział wojewódzki NFZ, jeden urząd marszałkowski, 10 szkół, 10 poradni psychologiczno-pedagogicznych i 24 podmioty lecznicze (udzielające świadczeń w trybie ambulatoryjnym, stacjonarnym lub dziennym). Wyniki kontroli wykazały, że system w ramach którego dzieciom i młodzieży oferuje się pomoc psychologiczną i psychiatryczną jest niewydolny i nadal występują poważne bariery w dostępie do takiego wsparcia.

Wprowadzenie

Stan zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży w Polsce pogarsza się, stając się coraz poważniejszym problemem – wzrasta liczba młodych osób, u których stwierdzono zaburzenia. Zgodnie z szacunkami badania EZOP II² występują one u prawie 14% młodych Polaków, czyli u niemal miliona osób.

Kierunek działań w opiece psychiatrycznej w Polsce (także nad dziećmi i młodzieżą)

został nakreślony w Narodowym Programie Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2017–2022³. Realizacja określonych w nim zadań miała doprowadzić do zapewnienia osobom z zaburzeniami psychicznymi kompleksowej, wielostronnej i powszechnie dostępnej opieki zdrowotnej oraz innych form opieki i pomocy niezbędnych do życia w środowisku rodzinnym i społecznym. Zakładano także, że działania

¹ Dwie kontrole planowe: *Pomoc psychologiczna i psychoterapeutyczna dla dzieci i młodzieży*, nr ewid. P/23/076, *Opieka psychiatryczna nad dziećmi i młodzieżą*, nr ewid. P/23/077 oraz kontrola doraźna – *Opieka psychiatryczna i psychologiczna nad dziećmi i młodzieżą w województwie wielkopolskim*, nr ewid. I/22/005.

² Kompleksowe badanie stanu zdrowia psychicznego społeczeństwa i jego uwarunkowań, którego wyniki opublikowano w 2021 r. Głównym wykonawcą badania był Instytut Psychiatrii i Neurologii w Warszawie.

³ Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2017–2022 z 8.2.2017 (Dz.U. z 2017 r. poz. 458) – wygaśnięcie z końcem 31.12.2022, dalej NPOZP.



te pomogą zmienić nastawienie do osób z zaburzeniami psychicznymi oraz ułatwią zrozumienie ich problemów, jak też będą przeciwdziałać dyskryminacji takich osób. Założeniem NPOZP było upowszechnienie środowiskowego modelu psychiatrycznej opieki zdrowotnej. Wykonanie określonych zadań powierzono różnym organom oraz instytucjom, a dotyczyły one obszaru opieki medycznej oraz opieki społecznej i edukacji. Ich koordynatorem był Minister Zdrowia. Można stwierdzić, że podstawą zmiany miała być koordynacja działań różnych instytucji związanych z wychowaniem i zdrowiem dziecka.

Minister Zdrowia rozpoczął wdrażanie reformy opieki psychiatrycznej dzieci i młodzieży w 2019 r. W kolejnych latach rozpoczęły działalność nowe podmioty, w których młodzi mogą otrzymać pomoc psychologiczną i psychoterapeutyczną w ramach ubezpieczenia zdrowotnego. Jednak nawet najlepiej zorganizowana i szeroko dostępna opieka zdrowotna nie powstrzyma narastających problemów psychicznych, dlatego niezbędne jest ograniczenie ich przyczyn. W kontekście kryzysu psychicznego młodych ludzi coraz częściej wskazuje się na potrzebę zmian w polskim systemie edukacji.

Nieskuteczne działania MEiN

Minister Edukacji i Nauki⁴ od lat usiłował poprawić system wsparcia uczniów i rodziców, jednak nie uzyskał spodziewanych efektów. Zwieńczeniem tych wysiłków był projekt ustawy o wsparciu dzieci, uczniów i rodzin, w którym planowano m.in. utworzenie

Centrów Dziecka i Rodziny. Była to nowa instytucja o charakterze międzysektorowym, która miała realizować dotychczasowe zadania poradni psychologiczno-pedagogicznych i częściowo powiatowych centrów pomocy rodzinie. Ostatecznie z tego zrezygnowano, także ze względu na niewłaściwe przygotowanie rozwiązań. Prace nad projektem ustawy zostały wstrzymane przez Ministra w lipcu 2022 r.

W tym samym roku Minister usunął z będącego w podstawie programowej przedmiotu „Edukacja dla bezpieczeństwa” – skierowanego do całej szkolnej populacji – kompleksowo tam ujęte zagadnienia dotyczące zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży. Uzasadniono to potrzebą uzupełnienia tego przedmiotu o kwestie związane z obronnością państwa i nabyciem umiejętności strzeleckich. Pomimo świadomości wagi problemów psychicznych dzieci i młodzieży, Minister zdecydował o rozproszeniu zagadnień profilaktycznych i prozdrowotnych w ramach przedmiotów: wychowania fizycznego, biologii i wychowania do życia w rodzinie.

Na obniżenie skuteczności działań Ministra Edukacji i Nauki wpływało także niewdrażanie rezultatów realizowanych projektów. Nie przekazał do wykorzystania przez placówki oświatowe standardów opieki psychologicznej i psychoterapeutycznej, opracowanych w ramach realizacji Narodowego Programu Zdrowia na lata 2021–2025, których celem było podniesienie jakości pracy z dzieckiem, uczniem i rodziną.

Zabrakło także instytucjonalnych ram i zasad współdziałania jednostek psychiatrycznej

⁴ Obecnie Minister Edukacji.

opieki zdrowotnej z jednostkami systemu oświaty w celu wsparcia psychologicznego i psychoterapeutycznego dzieci, uczniów i rodziców. Minister Edukacji i Nauki nie zrealizował zatem zadania określonego w Narodowym Programie Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2017–2022, o czym wiedział Minister Zdrowia.

Niewłaściwie przygotowana reforma

Przed wprowadzeniem nowego modelu opieki psychiatrycznej Minister Zdrowia nie opracował całościowej koncepcji reformy określającej niezbędne zasoby, oczekiwane efekty oraz harmonogram działań. Dodatkowo w czasie prac nad modelem nie były jeszcze znane wyniki badań epidemiologicznych EZOP II, niezbędne do oszacowania potrzeb zdrowotnych⁵. Określono je więc na podstawie liczby i rodzaju dotychczas udzielonych świadczeń (tj. w ramach systemu uznanego za niewydolny i wymagający zmian) oraz założenia, że zaburzenia psychiczne występują u 9% dzieci i młodzieży. Tymczasem według wyników badań EZOP II z 2021 r. zaburzenia psychiczne lub zagrożenie ich wystąpienia oszacowano u niemal 14% wszystkich dzieci, czyli prawie 1 mln osób do 18 roku życia⁶. W 2022 r. udzielono świadczeń niespełna

250 tys. niepełnoletnim (3,5% populacji dzieci i młodzieży)⁷, zatem skala niezaspokojonych potrzeb pozostała bardzo duża.

Minister Zdrowia rozpoczął wdrażanie zmian do systemu ochrony zdrowia psychicznego dla dzieci i młodzieży w 2019 r. Do tego czasu opieka psychiatryczna sprowadzała się głównie do leczenia szpitalnego. Konieczne było zminimalizowanie liczby przypadków korzystania z pomocy psychiatrycznej w szpitalnej izbie przyjęć, jako pierwszorazowego kontaktu ze specjalistami od zdrowia psychicznego. Miało temu służyć m.in. zwiększenie dostępności ambulatoryjnej pomocy psychiatrycznej.

Nowy model psychiatrycznej opieki zdrowotnej wprowadzony rozporządzeniem Ministra Zdrowia o świadczeniach gwarantowanych w opiece psychiatrycznej⁸ zakładał funkcjonowanie trzech poziomów referencyjnych. W podmiotach pierwszego poziomu referencyjnego wsparcie miało być zapewniane przez psychologów, psychoterapeutów oraz terapeutów środowiskowych w ośrodkach/zespołach środowiskowej opieki psychologicznej i psychoterapeutycznej dla dzieci i młodzieży. Te ośrodki z założenia nie zatrudniają lekarzy, więc pomoc jest skierowana do pacjentów, którzy nie potrzebują diagnozy psychiatrycznej ani farmakoterapii. Drugi

⁵ Por. R. Topór-Mądry, A. Gilis-Januszewska, J. Kurkiewicz, A. Pająk: *Szacowanie potrzeb zdrowotnych*, s. 16-20, Uniwersyteckie Wydawnictwo Medyczne „VESALIUS”, Kraków 2002.

⁶ Według liczebności populacji na 2022 r.

⁷ Według danych z kontroli Narodowego Funduszu Zdrowia.

⁸ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 19.6.2019 w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień (Dz.U. poz. 1285, ze zm.).



poziom referencyjny to centra zdrowia psychicznego dla dzieci i młodzieży, które są utworzone z poradni zdrowia psychicznego i ewentualnie oddziału dziennego. Kieruje się do nich pacjentów potrzebujących diagnozy lekarskiej i ewentualnie farmakoterapii. Zapewnia się tam również leczenie w dziennych oddziałach. Najwyższy, trzeci poziom referencyjności, to ośrodki całodobowej, wyspospecjalistycznej opieki psychiatrycznej, czyli oddziały stacjonarne w szpitalach. Niestety wraz z wdrożeniem nowego modelu opieki nie zadbano o odpowiednie poinformowanie społeczeństwa o powstaniu nowego rodzaju ośrodków oraz w jaki sposób dokonać właściwego wyboru ośrodka, kierując się stanem psychicznym dziecka (I lub II poziomu referencyjnego). Dodatkowo Standardy organizacyjne i merytoryczne I, II i III poziomu referencyjnego⁹, sporządzone na zlecenie Ministerstwa w ramach projektu „Wsparcie procesu wdrażania reformy”, opracowano dopiero po trzech latach od wprowadzenia w życie nowych rozwiązań. Co więcej, uczyniono to nierzetelnie i niegospodarnie. Wykonawca nie zapewnił opiniowania wypracowanych standardów przez towarzystwa naukowe, przede wszystkim Polskie Towarzystwo Psychiatryczne oraz Polskie Towarzystwo Psychologiczne, a także przez Pełnomocnika wskazanego przez Ministra, do czego był zobowiązany umową. Pomimo tego zamówienie zostało odebrane (wartość dla tej części umowy wynosiła 535 tys. zł). Treść Standardów

zamieszczono na stronie internetowej Ministerstwa¹⁰ i przekazano do podmiotów leczniczych, choć w dniu zakończenia kontroli NIK Minister nie podjął decyzji o sposobie wdrożenia dokumentu.

Dodatkowo Standardy zostały opracowane z opóźnieniem, a w Ministerstwie nie naliczono kary umownej za zwłokę w wysokości ponad 53 tys. zł.

Warto podkreślić, że według badań zaburzenia psychiczne nadal stygmatyzują osoby nimi dotknięte. Tymczasem działania mające szerzyć wiedzę i zwiększać świadomość zagadnień dotyczących zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży przeprowadzono blisko trzy lata od rozpoczęcia reformy. Służyła temu m.in. kampania „Powiedz co czujesz. Zdemaskuj emocje. Część 2”, na którą Ministerstwo wydatkowało ponad 1 mln zł. Niestety nie zbadano, czy, a jeśli tak, to jaki wpływ wywarła ona na zmianę postaw i stanu wiedzy społeczeństwa o zaburzeniach psychicznych.

Dodatkowo Minister nie przeprowadził ewaluacji lub innych udokumentowanych ocen efektów wprowadzonej reformy, a mimo to zmieniał np. pierwotne wymagania dla podmiotów poszczególnych poziomów referencyjnych, określone w rozporządzeniu w sprawie świadczeń gwarantowanych. Konieczność wprowadzenia zmiany była spowodowana nierzetelnym przygotowaniem reformy, a zwłaszcza brakiem analizy istniejących zasobów systemu i ich optymalnego wykorzystania.

⁹ Dalej Standardy.

¹⁰ <<https://www.gov.pl/web/zdrowie/standardy-organizacyjne-i-merytoryczne-dla-podmiotow-nowego-modelu-systemu-ochrony-zdrowia-psychicznego-dla-dzieci-i-mlodziezy>>, (dostęp 6.9.2023).

Niedobór specjalistów

We wszystkich typach skontrolowanych podmiotów występowały problemy z zatrudnieniem wystarczającej kadry specjalistów w dziedzinie zdrowia psychicznego. Dotyczyło to m.in. psychologów w ośmiu z 10 skontrolowanych szkół, do których uczęszczało od 500 do 1000 uczniów. W dwóch nie było psychologa przez cały kontrolowany okres, czyli trzy lata. W kolejnych sześciu podmiotach nie było takiego specjalisty przez rok albo dwa lata szkolne, lub był zatrudniony tylko na część etatu. W takich wypadkach psycholog wykonywał swoje obowiązki od trzech godzin tygodniowo do maksymalnie siedmiu. Niedobór kadry w placówkach oświatowych był tak duży, że pomimo przekazania przez Ministra Edukacji i Nauki w 2022 r. dodatkowych środków w wysokości ponad pół miliona zł na zatrudnienie specjalistów szkolnych (czyli psychologa, pedagoga, pedagoga specjalnego, logopedy, terapeuty pedagogicznego), to standardów zatrudnienia (czyli łącznego wymiaru zatrudnienia ww. specjalistów) w 2023 r. w skali kraju nie spełniało 54% z nich. Co istotne, ich minimalny poziom i tak został przez Ministra Edukacji i Nauki obniżony w stosunku do wartości proponowanych przez ekspertów jako optymalne. Natomiast wdrożony od września 2022 r. obowiązek zatrudnienia pedagoga specjalnego w dużej części kontrolowanych szkół zrealizowano przez obniżenie wymiaru godzin dotychczas zatrudnionym pedagogom i powierzenie im nowych zadań pedagoga

specjalnego. Ta sama lub nieznacznie wyższa liczba specjalistów w kontrolowanych szkołach i poradniach psychologiczno-pedagogicznych zmuszona była poradzić sobie z rosnącym zapotrzebowaniem na wsparcie psychologiczne i psychoterapeutyczne, co nie wpłynęło na poprawę dostępu do bezwzględnej i efektywnej pomocy, a rodziców nadal zmuszało do szukania wsparcia na rynku zewnętrznym.

Według Ministra Zdrowia wzrost liczby podmiotów II poziomu referencyjnego był uzależniony od zwiększenia liczby lekarzy psychiatrów dzieci i młodzieży w publicznej służbie zdrowia. Lekarzy tych specjalności brakowało na rynku pracy. Pomimo wzrostu liczby miejsc rezydenckich i lekarzy zakwalifikowanych na specjalizacje w dziedzinie psychiatrii dzieci i młodzieży w latach 2020–2022, w poszczególnych naborach nawet 85% miejsc rezydenckich nie było obsadzonych¹¹. Warto podkreślić, że psychiatria dziecięca została zakwalifikowana do dziedzin priorytetowych już w 2012 r., jednak działania podejmowane od tego czasu nadal nie zapewniły wykształcenia wystarczającej liczby lekarzy psychiatrów. W Ministerstwie Zdrowia nawet nie oszacowano liczby specjalistów niezbędnych do sprawnego funkcjonowania systemu opieki psychiatrycznej. Warto wskazać, że w sierpniu 2017 r. w Ministerstwie rozpoczęto prace nad modelem popytowym¹² dla lekarzy wszystkich specjalności (w tym psychiatrów dzieci i młodzieży). Pomimo upływu ponad sześciu lat nie zostały one

¹¹ Średnio rocznie 34%: w 2020 r. w naborze wiosennym 62%, w naborze jesiennym 17%, w 2021 r. w naborze wiosennym 57%, w naborze jesiennym 25%, w 2022 r. w naborze wiosennym 85%, w naborze jesiennym 5%.

¹² To narzędzie pomagające określić zapotrzebowania na kadrę lekarską w przyszłości, <<https://basiw.mz.gov.pl/>>.



zakończone¹³. Do zakończenia kontroli nie został osiągnięty zalecany wskaźnik liczby tych lekarzy na 100 tys. pacjentów¹⁴ (tj. 10), jego wartość w 2022 r. wynosiła 7,8¹⁵. W odniesieniu do kadr niemedycznych, tj. psychologów i psychoterapeutów, w Ministerstwie nie było danych dotyczących ani ich obecnej liczebności, ani pożądanej, niezbędnej dla funkcjonowania systemu.

Niedobór kadry medycznej i niemedycznej występował w czterech (z 13) skontrolowanych przez NIK podmiotach leczniczych udzielających świadczeń ambulatoryjnych (II poziom referencyjny). W 60% objętych kontrolą szpitali (3 z 5), które przeszły na nowy model opieki psychiatrycznej, odnotowano braki w zatrudnieniu zaraz po przekształceniu w nowy model. W wypadku 30% podmiotów skontrolowanych przez NIK (5 z 15) niedobór specjalistów skutkowało ograniczeniem dostępu do świadczeń w stosunku do zapisów umowy zawartej z NFZ: nie funkcjonowała poradnia zdrowia psychicznego, nie przyjmowano pacjentów poniżej 13. roku życia, nie działała izba przyjęć dla dzieci i młodzieży, w związku z czym pacjenci musieli jechać do innego szpitala.

Podejście do potrzeb i problemów uczniów

Jednym z podstawowych zadań nauczycieli w ramach pomocy psychologiczno-

-pedagogicznej jest rozpoznanie trudności oraz indywidualne podejście do potrzeb rozwojowych i edukacyjnych uczniów. Tymczasem w kontrolowanych szkołach było to bardzo trudne, gdyż klasy liczyły średnio ponad 30 uczniów, a jednocześnie na nauczycielach ciążył obowiązek zrealizowania obszernej podstawy programowej. W konsekwencji, kłopoty dzieci i młodzieży nie były dostrzegane odpowiednio wcześniej, a narastające problemy z całą mocą uwidaczniały się w szkołach ponadpodstawowych. Skala i ciężar spraw zgłaszanych przez uczniów jednego z liceów, w tym myśli i zachowania samobójcze, samookaleczenia, stanowiły tak duże obciążenie emocjonalne dla psychologów szkolnych, że ostatecznie przyczyniły się do ich odejścia z pracy. Szkoła i system edukacji mają ogromny, często negatywny wpływ na dobrostan psychiczny dzieci i młodzieży. W okresie roku szkolnego znacznie więcej młodych pacjentów przyjmowanych jest na leczenie psychiatryczne zarówno w trybie ambulatoryjnym, jak i zamkniętym – podkreślali eksperci, m.in. konsultant krajowy i konsultanci wojewódzcy w dziedzinie psychiatrii dzieci i młodzieży. Jak wskazuje w swojej publikacji W. Eichelberger¹⁶, system szkolnictwa w Polsce jest często postrzegany jako „opresyjny i anachroniczny”, a szkoła z perspektywy nastolatka jest niczym więcej, jak „pożalowania godną stratą czasu i energii”.

¹³ Kontrolę NIK zakończono w sierpniu 2023 r.

¹⁴ Wskaźnikiem, który obrazuje poziom ochrony zdrowia psychicznego od strony kadr jest wskaźnik liczby psychiatrów na 100 tys. mieszkańców. Według rekomendacji Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) na 100 tys. dzieci i młodzieży powinno przypadać 10 psychiatrów dzieci i młodzieży.

¹⁵ Dodatkowo rozmieszczenie lekarzy psychiatrów dzieci i młodzieży na terenie kraju było nierównomierne. Na koniec 2021 r. najwięcej psychiatrów dzieci i młodzieży przypadających na 100 tys. osób z tej grupy było w województwach łódzkim i mazowieckim (odpowiednio 13,8 i 13), a najmniej – w opolskim i podkarpackim (odpowiednio 3,8 i 3,3).

¹⁶ <<https://wojciecheichelberger.pl/10-przyczyn-depresji-dzieci-i-mlodziezy-wedlug-w-eichelbergera/>>

Wymiar i formy wsparcia oferowanego w kontrolowanych szkołach były ograniczone przez możliwości organizacyjno-kadrowe i finansowe tych placówek. Większość z nich (90%) nie realizowało w pełni zaleceń zawartych w dostarczonych do szkół orzeczeniach i opiniach poradni psychologiczno-pedagogicznych. Najczęściej nie organizowano zajęć korekcyjno-kompensacyjnych, wsparcia kompetencji emocjonalno-społecznych. W szkołach ponadpodstawowych często nie organizowano zajęć wspierających uczniów z problemami w nauce, czyli tzw. dydaktyczno-wyrównawczych. Stawiano na korepetycje. Z drugiej strony uczniowie często rezygnowali z proponowanych form pomocy psychologiczno-pedagogicznej. Wynikało to z niemożności zaplanowania zajęć bez tzw. „okienek”, negatywnego odbioru przez rówieśników oraz nieadekwatności proponowanych zajęć do potrzeb ucznia.

Wsparcie terapeutyczne

W okresie objętym kontrolą o 60% wzrosło zapotrzebowanie na pomoc świadczoną w poradniach psychologiczno-pedagogicznych. Wzrost liczby wydanych orzeczeń i opinii dotyczył każdego poziomu edukacyjnego. Skupiano się na ich wydawaniu kosztem wsparcia terapeutycznego, na które nie starczało czasu i zasobów kadrowych. W 70% kontrolowanych poradni poziomu zatrudnienia był niewystarczający w stosunku do liczby zgłaszających się po wsparcie. Na otrzymanie odpowiedniego orzeczenia lub opinii uczniowie czekali nawet rok, przy czym wpływ na te terminy miały także zdarzenia niezależne od poradni.

Skala problemów psychicznych dzieci i młodzieży była tak duża, że powstanie

480 zespołów i ośrodków środowiskowej opieki w ramach I poziomu referencyjnego nie zaspokoiło potrzeb w tym zakresie. Jednocześnie jego rozwój był niewspółmierny do możliwości udzielania pomocy na pozostałych poziomach, tj. w poradniach zdrowia psychicznego, oddziałach dziennych (II poziom) i w oddziałach stacjonarnych (III poziom). Opieką w ramach I poziomu objęto, w zależności od województwa, od 1,1 do 3,5% populacji dzieci i młodzieży. Po czterech latach wdrażania reformy opieki psychiatrycznej dostęp do niej nadal był niewystarczający i nierówny w poszczególnych rejonach kraju. W marcu 2023 r. w trzech województwach w ogóle nie istniały psychiatryczne oddziały dzienne dla dzieci i młodzieży. Dodatkowo aż 42% poradni zdrowia psychicznego II poziomu referencyjnego znajdowało się w miastach wojewódzkich, w których mieszka zaledwie 14% wszystkich dzieci i młodzieży. Nie wiadomo kiedy powstanie wystarczająca liczba poradni, więc w Ministerstwie dopuszczono rozwiązanie, w którym dzieci mogą być konsultowane w izbach przyjęć szpitali. Tymczasem są to miejsca, w których udziela się pomocy pacjentowi znajdującemu się w stanie nagłego zagrożenia zdrowia.

Miało to wpływ na czas oczekiwania na uzyskanie pomocy w ramach opieki zdrowotnej. W części kontrolowanych ośrodków dzieci zgłaszające się po wsparcie psychoterapeutyczne umawiane były w pierwszej kolejności na wizytę z terapeutą środowiskowym, a dopiero znacznie później otrzymywały niezbędną i zalecaną im pomoc specjalisty. Czas oczekiwania na udzielenie pomocy w jednym z ośrodków wynosił nawet siedem miesięcy.



Pomiędzy 2020 r. a I kwartałem 2023 r. liczba oczekujących na wizytę w poradni zdrowia psychicznego wzrosła ponad dwukrotnie, do oddziałów dziennych o jedną czwartą, a do oddziałów stacjonarnych trzykrotnie. W poradni zdrowia psychicznego średni czas oczekiwania dla przypadków stabilnych w latach 2020–2022 i w marcu 2023 r. wyniósł od 43 do 56 dni, a maksymalny czas oczekiwania oscylował między 568 a 731 dni. Zdarzało się, że w przypadkach pilnych na przyjęcie do poradni trzeba było czekać niemal rok. Niestety takie uwarunkowania przyczyniały się do tego, że nadal ponad 70% dzieci i młodzieży przyjmowanych było do szpitali w trybie nagłym.

Niedostatki lokalowe i sprzętowe

W poradniach psychologiczno-pedagogicznych brakowało komputerów i innych narzędzi informatycznych. Rejestry zgłoszonych dzieci, planowanych wizyt, dokumentację udzielonej pomocy w większości nadal prowadzono odręcznie (w formie papierowej, w zeszycie). W niektórych z nich posługiwano się maszynami do pisania.

Aż 60% (6 na 10) kontrolowanych poradni psychologiczno-pedagogicznych nie zapewniało pełnej dostępności osobom z niepełnosprawnością ruchową. W skrajnym przypadku pomocy udzielano dzieciom w samochodzie zaparkowanym przy poradni psychologiczno-pedagogicznej albo rodzice lub personel poradni musieli wnieść dziecko na wózek inwalidzkim po schodach. Część kontrolowanych poradni nie posiadała wystarczającej liczby gabinetów diagnostycznych, co uniemożliwiało prowadzenie terapii grupowych. Drzwi gabinetów nie były odpowiednio

wygluszone, a prowadzone rozmowy można było usłyszeć w poczekalni. Brak intymności i anonimowości wynikał także z lokalizacji pomieszczeń poradni w budynku szkoły.

W jednej poradni psychologiczno-pedagogicznej sposób przechowywania dokumentacji zawierających dane szczególnie chronione stwarzał realne niebezpieczeństwo ich nieuprawnionego ujawnienia. Swobodny dostęp do tych pomieszczeń miały osoby trzecie.

W jednym z ośrodków terapii dzieci i młodzieży będących w kryzysie psychicznym prowadzono w gabinetach bez dostępu do oświetlenia dziennego.

Przepełnione oddziały

Obłożenie łóżek w oddziałach psychiatrycznych dla dzieci i młodzieży w latach 2019–2022 wynosiło 110%. Niedostatek miejsc był niejednokrotnie przyczyną odmowy przyjęcia, część osób odsyłano do innych placówek. Jednak w sytuacji zagrożenia życia szpital miał obowiązek przyjęcia pacjenta na oddział pomimo braku wolnych łóżek. W takich wypadkach liczba pacjentów przebywających na oddziale stacjonarnym przewyższała liczbę łóżek zakontraktowanych z NFZ. W dwóch szpitalach łóżka były dostawiane na korytarzach. Sytuacja taka nie tylko narusza przepisy dotyczące wymagań dla pomieszczeń podmiotów leczniczych, ale także prawo pacjenta do intymności. Poza tym na oddziałach psychiatrycznych nie było miejsca na terapie i rozmowy z pacjentami. Skrajne przepełnienie oddziałów w jednym ze skontrolowanych szpitali było powodem złożenia wypowiedzeń przez pięciu lekarzy z tej placówki.

Stosowanie przymusu bezpośredniego

We wszystkich skontrolowanych szpitalach stosowano przymus bezpośredni wobec pacjentów (dzieci i młodzieży) z naruszeniem przepisów. Tymczasem może on być stosowany tylko na podstawie i w granicach prawa. Przestrzeganie tych zasad jest szczególnie istotne w kontekście dolegliwości tego środka, jak i okresów, na które przymus jest stosowany – np. w jednym szpitalu pacjent był unieruchomiony bez przerwy przez ponad 2 miesiące (63 dni), a przymus przedłużano aż 235 razy.

Nieprawidłowości ujawnione podczas kontroli dotyczyły zarówno stosowania przymusu, jak i jego dokumentowania. Polegały one na: nieprzeprowadzaniu badania lekarskiego przed przedłużeniem przymusu bezpośredniego na kolejne okresy, co było niezgodne z art. 18a ust. 8 ustawy o zdrowiu psychicznym¹⁷ (w 43% podmiotów leczniczych – 3 z 7), zlecaniu przedłużania przymusu bezpośredniego przez lekarzy, którzy nie byli do tego uprawnieni (w 29% skontrolowanych podmiotów – 2 z 7), niestosowaniu parawanów w celu zapewnienia intymności pacjentowi poddanemu czterokończynowemu przymusowi bezpośredniemu na korytarzu oddziału (jeden przypadek), prowadzeniu i wypełnianiu kart zastosowania przymusu bezpośredniego niezgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami (w 71% skontrolowanych szpitali – 5 z 7). Stwierdzono również

nieprawidłowości dotyczące dokonywania i przechowywania zapisu monitoringu w salach przeznaczonych do izolacji, który miał służyć wzmocnieniu bezpieczeństwa pacjentów (dwa szpitale).

Monitoring i przeszukania pacjentów

W podmiotach leczniczych zidentyfikowano również problemy wynikające z braku odpowiednich uregulowań prawnych dotyczących monitoringu w oddziałach psychiatrycznych i przeszukań pacjentów tych oddziałów. NIK zawniosowała więc o zmiany w przepisach prawa, a Minister Zdrowia podjął już prace w tym zakresie.

Jednym z problemów wynikających z braku wystarczających regulacji dotyczył stosowania unieruchomienia w tzw. izolatkach. Zgodnie z obowiązującymi przepisami te pomieszczenia wyposaża się w monitoring umożliwiający stały nadzór nad pacjentem oraz, co istotne, kontrolę wykonania czynności związanych z tym środkiem przymusu bezpośredniego (art. 18e ust. 2 i ustawy o zdrowiu psychicznym¹⁸). W jednym szpitalu, w wypadku wykorzystywania sali do izolacji do zastosowania przymusu bezpośredniego w postaci unieruchomienia, zapis monitoringu włączano tylko w celu zarejestrowania samego momentu unieruchamiania pacjenta. Personel uzasadniał, że obowiązek monitorowania dotyczy wyłącznie przymusu bezpośredniego w formie izolacji. Brak regulacji dotyczącej

¹⁷ Przepisy uzależniają możliwość przedłużenia unieruchomienia od wcześniejszego osobistego badania danego pacjenta przez lekarza.

¹⁸ Ustawa z 19.8.1994 o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2123, ze zm.).



obowiązku monitorowania w wypadku stosowania przymusu bezpośredniego w formie unieruchomienia powodował, że w opisanej sprawie wykluczano możliwość kontroli wykonania czynności w warunkach zbliżonych do izolacji (a nawet bardziej dotkliwych, bo połączonych z unieruchomieniem). W ustawie o zdrowiu psychicznym nie sprecyzowano obowiązku stosowania monitoringu w odniesieniu do przymusu bezpośredniego w formie unieruchomienia, chociaż wpływa to na bezpieczeństwo i prawa pacjentów.

Również kwestie przeszukania pacjentów oddziałów psychiatrycznych nie zostały dotychczas uregulowane w ustawie o zdrowiu psychicznym. Tym samym dyrektorzy szpitali nie są prawnie umocowani do tworzenia regulacji wewnętrznych w tym zakresie, a inni pracownicy szpitala nie mogą podejmować takich czynności. Jednak w skontrolowanych podmiotach przeszukiwano rzeczy osobiste pacjentów, zaś w jednym – nawet ich samych. Najpierw sprawdzano ich wykrywaczem metalu, a następnie w łazience, po tym jak się rozebrali, ponownej kontroli dokonywało dwóch pracowników tej samej płci co dziecko/nastolatek. Zdejmowano im także kolczyki z uszu, nosa, języka oraz innych części ciała. Nie negując konieczności zapewnienia bezpieczeństwa w placówkach, trzeba mieć na względzie, że podejmowane w tym celu działania nie mogą naruszać godności pacjentów ani ich poniżać, a procedury muszą mieć podstawy prawne. Nieprzestrzeganie tych zasad stanowi naruszenie konstytucyjnych praw i wolności człowieka, a także Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r.

Długi pobyt na oddziałach

Pobyt dzieci w szpitalach przedłużał się m.in. w związku z trwającymi procedurami wyjaśniania przez sądy ich sytuacji prawnej i objęcia dalszą opieką przez instytucje opieki społecznej. Miało to negatywny wpływ na stan psychiczny niepełnoletnich. Wyjaśnianie sytuacji prawnej pacjentów z sądami i instytucjami opieki społecznej było obciążające głównie dla personelu medycznego oddziałów szpitalnych, choć dotyczyło dzieci, które nie wymagały już hospitalizacji.

Ocena ogólna

W latach 2020–2023 dzieci i młodzież nie otrzymały dopasowanej do potrzeb, kompleksowej pomocy psychologicznej, psychoterapeutycznej i opieki psychiatrycznej. W szkołach i poradniach psychologiczno-pedagogicznych system wsparcia od lat funkcjonuje w niezmiennym kształcie i nie zapewnia warunków do wczesnego rozpoznania problemów i udzielenia wszechstronnej pomocy. Działania Ministra Edukacji i Nauki były w tym zakresie nieskuteczne. Wdrażane przez Ministra Zdrowia od ponad czterech lat nowe rozwiązania w systemie opieki psychiatrycznej dla dzieci i młodzieży w dalszym ciągu nie zapewniły właściwej opieki. Niewystarczająca była współpraca obu Ministrów, a ich działania nie przyczyniły się do wypracowania modelu efektywnej, skoordynowanej pomocy udzielanej przez różne instytucje, gwarantującej wsparcie dzieci i młodzieży już w chwili pojawienia się pierwszych trudności. Brak współpracy utrudniał sprawowanie opieki środowiskowej, której wdrożenie było celem NPOZP na lata 2017–2022.

Wnioski

W wyniku obu kontroli NIK skierowała wnioski systemowe do Ministra Edukacji i Nauki oraz Ministra Zdrowia o:

- intensyfikację współdziałania z innymi organami i podmiotami w celu określenia zasad współpracy jednostek opieki zdrowotnej, systemu pomocy społecznej, jednostek systemu oświaty przy koordynacji opieki nad osobami z zaburzeniami psychicznymi;
- przygotowanie i wdrożenie kompleksowych i efektywnych rozwiązań systemowych w ramach polityki oświatowej państwa, wpływających na zapewnienie odpowiedniej do potrzeb pomocy psychologiczno-pedagogicznej oraz wsparcia psychoterapeutycznego dla dzieci, uczniów i nauczycieli;
- niezwłoczne podjęcie działań w celu wypracowania założeń podstawy programowej kładącej nacisk na wsparcie rozwoju emocjonalnego dzieci i młodzieży oraz ich kompetencje społeczne, przy zrównoważeniu regulacji w zakresie dydaktyki i zadań wspierających prawidłowy rozwój uczniów;
- monitorowanie efektywności wykorzystania środków publicznych na realizowane zadania i wykorzystanie w praktyce rezultatów tych zadań;
- określenie mierników oczekiwanych efektów wdrażanej reformy opieki psychiatrycznej dzieci i młodzieży oraz przeprowadzenie jej ewaluacji;
- kontynuowanie działań na rzecz promocji higieny życia psychicznego z wykorzystaniem rzetelnej oceny efektywności kampanii społecznych pod kątem ich realnego wpływu na postawy społeczne.

NIK sformułowała wnioski do Ministra Zdrowia o podjęcie prac legislacyjnych mających na celu uregulowanie niektórych aspektów opieki psychiatrycznej:

- w ustawie o zdrowiu psychicznym:
 - zakresu uprawnień pracowników szpitali prowadzących przeszukania pacjentów w szpitalach psychiatrycznych i sposobu ich realizacji w celu zagwarantowania przestrzegania praw pacjentów do intymności i nietykalności osobistej oraz bezpieczeństwa na oddziałach;
 - prowadzenia monitoringu w szpitalach psychiatrycznych w wypadku stosowania środków przymusu bezpośredniego w postaci unieruchomienia w pomieszczeniach jednoosobowych, w tym w salach przeznaczonych do izolacji;
- w ustawie z 8 czerwca 2001 r. o zawodach psychologa i samorządzie zawodowym psychologów¹⁹:
 - sposobu dokumentowania procesu terapeutycznego, prowadzonego przez psychoterapeutów, także na rynku komercyjnym oraz zakresu odpowiedzialności psychologów i psychoterapeutów, m.in. w celu zabezpieczenia prawa pacjentów do dokumentacji dotyczącej diagnozy i procesu terapeutycznego oraz jego efektów.

ANETA KARSKA
doradca ekonomiczny,
JOANNA PIASECKA-GIRGUŚ
główny specjalista k.p.,
Delegatura NIK w Poznaniu

¹⁹ Dz.U. z 2019 r. poz. 1026.



Słowa kluczowe: opieka psychiatryczna dzieci i młodzieży, pomoc psychologiczna; poradnictwo zdrowia psychicznego; wsparcie uczniów i rodziców, przymus bezpośredni

Bibliografia:

1. Eichelberger W.: „10 przyczyn depresji dzieci i młodzieży według W. Eichelbergera”, blog autora.
2. NIK, *Pomoc psychologiczna i psychoterapeutyczna dla dzieci i młodzieży*, nr ewid. P/23/076.
3. NIK, *Opieka psychiatryczna nad dziećmi i młodzieżą* nr ewid. P/23/077.
4. NIK, *Opieka psychiatryczna i psychologiczna nad dziećmi i młodzieżą w województwie wielkopolskim*, kontrola doraźna nr ewid. I/22/005.
5. Topór-Mądry R., Gilis-Januszewska A., Kurkiewicz J., Pająk A.: *Szacowanie potrzeb zdrowotnych*, Uniwersyteckie Wydawnictwo Medyczne „VESALIUS”, Kraków 2002.

ABSTRACT

Psychological and Psychiatric Care for Children and Youngsters – an Imperfect Support System

The mental condition of children and youngsters in Poland has been deteriorating, and it has become a serious problem – the number of young persons with disorders have increased considerably in recent years. In accordance with the estimates of the EZOP II research, almost 14 percent of young Poles, that is about a million of persons, exhibit mental disorders. The directions of psychiatric care measures in Poland (also for children and youngsters) have been set in the National Programme for Mental Health Protection for the Years 2017–2022. The objective was to ensure that persons with mental diseases have a comprehensive, multisided and easily accessible health care and other forms of support necessary to live in the society. The assumption of the Programme was to establish and promote a model for mental health care. Implementation of the measures of the Programme was delegated to various bodies and institutions, and it comprised not only medical care, but education and social care as well, with the Minister of Health's coordinator. The Supreme Audit Office examined whether the measures implemented actually provide children and youngsters with a comprehensive psychiatric, psychological and therapeutic care. The results of the audit show that the system is inefficient and that there are serious barriers to obtain such support.

Aneta Karska, Joanna Piasecka-Girguś, Regional Branch of NIK in Poznań

Key words: psychiatric care for children and youngsters, psychological support, mental health support centres, support for pupils and parents, coercive measures

Rozregulowanie systemu wynagradzania

Wadliwy system przyznawania dodatków covidowych

BOGUMIŁA MĘDRZAK, SYLWIA KRAWCZYK

NIK przeprowadziła kontrolę¹ wypłat przez podmioty lecznicze dodatkowych świadczeń pieniężnych, przyznawanych w związku z przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, tzw. dodatków covidowych. Od początku podstawa ich naliczania budziła wiele wątpliwości i prowadziła do różnych interpretacji, a mimo to nie uporządkowano regulacji prawnych. W efekcie w 13 województwach wydano na ten cel 2,9 mld zł, a część środków trafiła do osób nieuprawnionych. Wciąż trwa realizacja części wniosków Izby, m.in. o przeprowadzenie przez Ministra Zdrowia oraz Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia² kontroli prawidłowości przyznawania i wypłacania dodatków covidowych. Pozostałe, odnoszące się do wypracowania rozwiązań systemowych wynagradzania pracowników podmiotów leczniczych, które mogłyby być wprowadzane w razie zaistnienia podobnej sytuacji w przyszłości, nie zostały wdrożone.

Wprowadzenie

Stan epidemii, ogłoszony 20 marca 2020 r., spowodował wdrożenie rozwiązań prawnych umożliwiających Ministrowi Zdrowia podejmowanie różnych

działań w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. Należała do nich tzw. specustawa covidowa³, na podstawie której Minister mógł wydawać polecenia w sprawie wypłaty dodatków covidowych⁴.

¹ Kontrola Realizacja poleceń Ministra Zdrowia w sprawie dodatkowych świadczeń pieniężnych przyznawanych w związku z przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, nr ewid. D/21/507. Jej ustalenia upubliczniono w formie Informacji o wynikach kontroli o tym samym tytule, nr ewid. 75/2023/D/21/507/LSZ, wrzesień 2023 r. Kontrolę planową poprzedziła kontrola doraźna Przyznawanie świadczenia dodatkowego personelowi medycznemu uczestniczącemu w diagnozowaniu i udzielaniu świadczeń zdrowotnych pacjentom z podejrzeniem i zakażeniem wirusem SARS-CoV-2, nr ewid. I/21/002.

² Dalej Prezes NFZ.

³ Ustawa z 2.3.2020 o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 340, ze zm.).

⁴ Dalej polecenie lub polecenie MZ.



Finansowano je z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19⁵.

Dodatki covidowe wypłacano przez prawie dwa lata (od maja 2020 r. do końca marca 2022 r.) i wydatkowano na blisko 9 mld zł. Przekazał je Minister na podstawie czterech wydanych przez siebie poleceń:

- personelowi medycznemu (z 29 kwietnia 2020 r.);
- personelowi medycznemu i niemedycznemu (z 4 września 2020 r.⁶);
- dyspozytorom medycznym (z 16 listopada 2020 r.⁷ i 23 marca 2021 r.⁸).

Dodatki covidowe wprowadzono po raz pierwszy w kwietniu 2020 r., podczas pierwszej fali epidemii, m.in. w celu ograniczenia różnic w warunkach wynagradzania osób zatrudnionych na stałe w danym podmiocie leczniczym⁹ oraz skierowanych do niego decyzją wojewody¹⁰, które otrzymywały 200% wynagrodzenia¹¹.

Kolejne polecenia MZ w sprawie dodatków covidowych miały na celu uatrakcyjnienie warunków pracy personelu zabezpieczającego realizację świadczeń opieki zdrowotnej pacjentom z podejrzeniem/

zakażeniem wirusem SARS-CoV-2, a następnie także personelowi niemedycznemu wykonującemu czynności zawodowe przy udzielaniu takich świadczeń.

Zakładano, że wprowadzenie dodatków przyczyni się do utrzymania stanu liczbowego kadry medycznej najistotniejszej z punktu widzenia przeciwdziałania COVID-19. Początkowo wypłata dodatków była możliwa wyłącznie w szpitalach (oddziałach), w których udzielano świadczeń zdrowotnych w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. Następnie mogły one być wypłacane w podmiotach leczniczych:

- realizujących zadania tzw. szpitala II/III poziomu zabezpieczenia¹²;
- jednostkach Państwowego Ratownictwa Medycznego (Zespołach Ratownictwa Medycznego/Szpitalnych Oddziałach Ratunkowych) lub izbach przyjęć;
- laboratoriach wykonujących testy diagnostyczne RT-PCR w kierunku SARS-CoV-2 (umieszczonych na liście prowadzonej na stronie internetowej Ministerstwa Zdrowia).

Na podstawie dwóch z czterech poleceń w sprawie dodatków covidowych

⁵ Fundusz utworzony w Banku Gospodarstwa Krajowego.

⁶ Zmienione m.in. 30.9.2020, 1.11.2020, 28.5.2021, 29.10.2021, 30.11.2021 i 25.2.2022.

⁷ Zmienione 8.12.2020.

⁸ Zmienione 27.5.2021.

⁹ Umieszczonym na liście, o której mowa w art. 7 specustawy covidowej.

¹⁰ W trybie art. 47 ustawy z 5.12.2008 o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2024 r. poz. 924)).

¹¹ Na podstawie art. 42 ust. 10 ustawy z 5.12.2008 o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

¹² 1) Szpitale II poziomu zabezpieczenia – w których utworzono łóżka przeznaczone dla pacjentów z podejrzeniem zakażenia lub zakażeniem wirusem SARS-CoV-2, w tym łóżka intensywnej terapii, z kardiomonitorem oraz możliwością prowadzenia tlenoterapii i wentylacji mechanicznej. 2) Szpitale III poziomu zabezpieczenia – w których utworzono łóżka przeznaczone dla pacjentów z potwierdzonym zakażeniem wirusem SARS-CoV-2, leczonych (z innych przyczyn niż COVID-19) w zakresach świadczeń zdrowotnych wskazanych w poleceniach ministra właściwego do spraw zdrowia lub właściwego wojewody.

(tj. z 29 kwietnia 2020 r. i 4 września 2020 r., ze zm.), do ich otrzymania był uprawniony personel medyczny i niemedyczny. Wypłacano je co miesiąc, a ich wysokość – w różnych okresach – wynosiła od 50% do 100% wartości wynagrodzenia (miesięczny limit dodatku w jednym podmiocie leczniczym wynosił początkowo 10 tys. zł, a następnie 15 tys. zł). Minister dwukrotnie¹³ wprowadził także tzw. dodatki jednorazowe, w wysokości 5 tys. zł.

Na podstawie pozostałych dwóch poleceń (z 16 listopada 2020 r. i 23 marca 2021 r.), Minister polecił stacjom pogotowia ratunkowego (w 2020 r.) i wojewodom (w 2021 r.) wypłacenie dodatków covidowych dyspozytorom medycznym¹⁴. Ich wysokość wyniosła 100% wynagrodzenia (miesięczny limit dodatku w jednym podmiocie leczniczym wynosił 15 tys. zł brutto) w jednej dyspozytorni medycznej.

Wadliwe rozwiązania prawne i ich skutki

Na sposób realizacji poleceń MZ miało wpływ określenie w nich nieprecyzyjnych kryteriów (warunki i zasady) przyznawania dodatków i niejednolite ich ujęcie w treści poleceń i załączniku do nich. Poniżej omówiono najistotniejsze wady systemu przyznawania dodatków covidowych.

Efekty użycia różnych spójników

W poleceniu MZ z 4 września 2020 r.¹⁵ i jego załączniku, w zamienny sposób

używano spójników „lub”/„i” przy określeniu warunku otrzymania dodatku przez personel medyczny w placówkach, które zaliczono do szpitali II/ III poziomu zabezpieczenia. W treści polecenia napisano, że uprawnionym do dodatku był personel medyczny – za kontakt z pacjentami z podejrzeniem „i” z zakażeniem wirusem SARS-CoV-2, a w załączniku – że za kontakt z pacjentami z podejrzeniem „lub” z zakażeniem wirusem SARS-CoV-2. Taką sytuację spowodowało niedokonanie przez Ministra odpowiednich korekt również w załączniku, mimo zmiany 30 września 2020 r. treści polecenia MZ.

Sposób przygotowania przez Ministra Zdrowia polecenia z 4 września 2020 r. i jego załącznika¹⁶ miał bezpośredni wpływ na nieprawidłowe przygotowanie przez Prezesa Funduszu wzoru umowy w sprawie wypłaty dodatków covidowych, w którym pozostawiono zapis, że warunkiem wypłaty dodatków był kontakt z pacjentami z podejrzeniem „lub” z zakażeniem wirusem SARS-CoV-2.

Wskutek tych błędów aż 13 (z 16) dyrektorów Oddziałów Wojewódzkich NFZ¹⁷ powieliło nieprawidłowy zapis w umowach zawartych ze szpitalami, który umożliwiał wypłatę dodatków – za kontakt z pacjentem nie tylko zakażonym, ale także tylko podejrzanym o zakażenie wirusem. W 13 województwach wydatkowano środki w wysokości 2,9 mld zł (32,8% wydatków ogółem), z których część

¹³ Za okresy: od 1.11.2020 do 31.5.2021 oraz od 1.6. do 30.11.2021.

¹⁴ Tj. od 16.11.2020 do 31.5.2021.

¹⁵ Po zmianie z 30.9.2020.

¹⁶ *ibid.*

¹⁷ Z wyłączeniem trzech Oddziałów Wojewódzkich Narodowego Funduszu Zdrowia: Łódzkiego, Świętokrzyskiego i Wielkopolskiego.

otrzymały osoby nieuprawnione, tj. za kontakt z pacjentem z podejrzeniem zakażenia SARS-CoV-2. Najczęstszą przyczyną wskazywaną przez dyrektorów skontrolowanych OW NFZ¹⁸, uzasadniającą brak zmiany w umowach zapisu dotyczącego warunku uprawniającego do wypłaty dodatków, było niezachowanie przez Ministra konsekwencji w terminologii.

Nieprecyzyjne pojęcie szpitala

W poleceniu MZ z 4 września 2020 r. (po zmianach: z 30 września oraz 1 listopada 2020 r.) nie doprecyzowano, że w szpitalach III poziomu zabezpieczenia realizacja świadczeń opieki zdrowotnej na rzecz pacjentów z potwierdzonym zakażeniem SARS-CoV-2 powinna być wykonywana w ramach świadczeń określonych w decyzji lub poleceniu ministra właściwego do spraw zdrowia lub wojewody. W konsekwencji, podmiot leczniczy będący szpitalem III poziomu, np. zajmującym się psychiatrią, mógł wypłacać dodatki covidowe personelowi medycznemu uczestniczącemu w leczeniu zakażonych pacjentów w innych zakresach niż psychiatria (np. neurologii czy rehabilitacji). W jednej ze skontrolowanych placówek wypłacono 304,2 tys. zł dodatków personelowi medycznemu oddziału neurologii (za okres od 1 listopada do 31 grudnia 2020 r.), mimo że zgodnie z decyzją właściwego wojewody był on szpitalem III poziomu zabezpieczenia w zakresie neurologii dopiero od 31 grudnia 2020 r.

Brak precyzji w innych kryteriach

Nieprecyzyjne określenie innych warunków i zasad (kryteriów) przyznawania dodatków w poleceniu MZ z 4 września 2020 r. i 16 listopada 2020 r. (poza wcześniej opisanymi) skutkowało udzielaniem przez Ministerstwo Zdrowia, a w ślad za nim przez Prezesa NFZ, licznych wyjaśnień, informacji i interpretacji, które nie zostały uwzględnione ani w kolejnych zmianach poleceń MZ, chociaż *de facto* je modyfikowały, ani w umowach w sprawie dodatków zawartych przez OW NFZ z podmiotami leczniczymi. W dokumencie pt. „Materiał dla członków Trójstronnego Zespołu ds. Ochrony Zdrowia” z 9 grudnia 2020 r.¹⁹ oraz w udzielanych przez Ministra odpowiedziach na pytania zainteresowanych podmiotów doprecyzowano trzy istotne kryteria wypłaty dodatków.

Pierwszym z nich był warunek uczestniczenia w udzielaniu świadczeń w sposób „nieincydentalny”, który został określony wyłącznie w stanowiskach Ministra Zdrowia (w tym w Materiale dla Zespołu ds. Ochrony Zdrowia). Wskazano w nich, że „bezpośredni kontakt z pacjentem powinien być faktyczny (nie tylko potencjalny) i nie powinien mieć charakteru incydentalnego oraz powinien wynikać z faktycznie wykonywanych zadań/udzielanych świadczeń zdrowotnych”. Jednak w żadnym dokumencie nie wyjaśniono pojęcia „incydentalność”. Uniemożliwiało to kierownikom podmiotów leczniczych dokonanie obiektywnej oceny, czy kontakt z pacjentem miał taki charakter w przypadkach udzielenia,

¹⁸ Dalej OW NFZ.

¹⁹ Dalej Materiał dla Zespołu ds. Ochrony Zdrowia.

np. jednej konsultacji, porady lub innego świadczenia zdrowotnego w danym miesiącu, rozumianym jako okres rozliczeniowy dodatku. Skutkowało to przyznawaniem przez dyrektorów szpitali dodatków nawet za jednorazowe lub kilkuminutowe udzielanie świadczeń zdrowotnych, w tym pacjentom tylko podejrzanym o zakażenie. Za okres siedmiu miesięcy, w których funkcjonowała ww. interpretacja²⁰, przekazano i wydatkowano 3,6 mld zł (tj. 40% wydatków ogółem). W trzech kontrolowanych szpitalach stwierdzono przypadki wypłaty dodatków w maksymalnej wysokości 15 tys. zł nawet za 30-minutowe lub jednorazowe udzielenie świadczeń zdrowotnych w miesiącu, w tym również na oddziałach „necovidowych”. Taką interpretacją Minister dopuścił do odmiennego traktowania personelu medycznego, realizującego takie same zadania związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 w różnych podmiotach leczniczych, ponieważ o przyznaniu bądź nieprzyznaniu dodatków pieniężnych decydował wyłącznie kierownik podmiotu leczniczego.

Drugim kryterium była „zasada” proporcjonalnego obniżenia dodatku w wypadku wykonywania pracy przez niepełny miesiąc przez osobę uprawnioną. Określono ją zarówno w poleceniu MZ z 4 września 2020 r. (ze zm.)²¹, jak i w stanowiskach Ministerstwa (w tym w Materiale dla

Zespołu ds. Ochrony Zdrowia), ale bez wskazania sposobu dokonania tego pomniejszenia. Nie określono, w jaki sposób obniżyć dodatek, którego podstawa obliczenia (wynagrodzenie brutto) była wyższa od maksymalnej kwoty dodatku i mimo proporcjonalnego zmniejszenia nadal przekraczał limit 15 tys. zł. Przyjęto więc inną metodę obniżania dodatku w podmiotach leczniczych. Wyniki kontroli NIK wykazały, że w sytuacjach, gdy wynagrodzenie po potrąceniu za czas nieobecności było nadal równe lub wyższe niż 15 tys. zł, w niektórych szpitalach wypłacano dodatek w maksymalnej wysokości. Ustalono też, że w jednym ze skontrolowanych Oddziałów NFZ podmiotom leczniczym przekazano środki finansowe w kwocie 1,9 mln zł na dodatki covidowe w pełnej wysokości dla osób, które nie świadczyły pracy przez pełny miesiąc.

Trzecim kryterium była „zasada” niezwielokrotniania dodatku covidowego w danym podmiocie leczniczym²², którą określono wyłącznie w stanowiskach Ministra Zdrowia (w tym w Materiale dla Zespołu ds. Ochrony Zdrowia). Zasady przyznawania dodatków określone przez Ministra w Poleceniu MZ z 4 września 2020 r., a na jego podstawie w umowach zawartych przez OW NFZ – umożliwiały jednak wypłacanie dodatku ponad limit 15 tys. zł za dany miesiąc tej samej osobie, z tytułu wykonywania pracy w różnych podmiotach

²⁰ Do zmiany polecenia MZ z 28.5.2021 (obowiązującej od 1.6.2021).

²¹ Obowiązującego od 1.11.2020 do 31.10.2021, tj. do wprowadzenia od 1.11.2020 dodatkowego świadczenia w wysokości 100% wynagrodzenia danej osoby należnego za każdą godzinę pracy (nie wyższa niż 15 tys. zł.).

²² Tj. ustalenia wysokości dodatku (w tym jego limitu) jako kwoty brutto wypłacanego jednej osobie na podstawie różnych umów w danym podmiocie leczniczym lub z tytułu wykonywania pracy w różnych podmiotach leczniczych.



leczniczych lub w sytuacji świadczenia pracy w jednym podmiocie na podstawie różnych umów. Przypadki wielokrotnych (nawet pięciokrotnych) wypłat dodatków covidowych przez podmioty lecznicze zidentyfikowano w każdym z kontrolowanych OW NFZ. Niektóre miesięczne wypłaty wyniosły łącznie aż 41,5 tys. zł. Kilkukrotne wypłaty dotyczyły również jednorazowych dodatków dla personelu niemedycznego i medycznego, jeśli praca wykonywana była w różnych placówkach leczniczych. Skutkowało to finansowym uprzywilejowaniem takich osób wobec tych pracujących w jednym podmiocie leczniczym, na podstawie jednej umowy.

Za najbardziej negatywną w skutkach należy uznać wydaną przez Ministra interpretację, według której uprawnienie do dodatku w szpitalach II/III poziomu zabezpieczenia dotyczyło personelu medycznego niezależnie od miejsca zatrudnienia, pod warunkiem udzielania świadczeń w bezpośrednim kontakcie z pacjentami z podejrzeniem i zakażeniem wirusem SARS-CoV-2 w sposób „nieincydentalny”. Umożliwiła ona wypłatę dodatków za uczestniczenie w udzielaniu świadczeń osobom leczonym z innych przyczyn niż COVID-19 w oddziałach „necovidowych” (w szpitalu II poziomu) oraz w leczeniu pacjentów zakażonych wirusem SARS-CoV-2 w innych zakresach świadczeń opieki zdrowotnej niż te, dla których podmiot leczniczy ustanowiono szpitalem III poziomu zabezpieczenia. Taka interpretacja spowodowała

nieuprawnione rozszerzenie zakresu wypłaty dodatków covidowych. Od listopada 2020 r. do maja 2021 r. przeznaczono na nie łącznie 3,6 mld zł (tj. 40% wydatków ogółem). Doprowadziło to dwóch poważnych skutków: wypłaty dodatków w oddziałach „necovidowych” oraz nierównego traktowania personelu medycznego realizującego takie same zadania. Chodzi np. o osoby wykonujące wymazy w celu potwierdzenia zakażenia wirusem SARS-CoV-2 (w stacjonarnych i mobilnych punktach wymazowych) w podmiotach, które były szpitalami II/III poziomu zabezpieczenia oraz osoby, które wykonywały je w poradniach ambulatoryjnej opieki specjalistycznej nieobjętych systemem dodatków covidowych i niemogących otrzymać na nie środków finansowych. Skalę problemu pokazały wyniki kontroli NIK, gdyż tylko dwa kontrolowane szpitale (z 11) wypłacały dodatki covidowe personelowi medycznemu uczestniczącemu w udzielaniu świadczeń zdrowotnych²³ wyłącznie w oddziałach covidowych, tj. takich, w których wydzielono łóżka covidowe i leczono pacjentów w ramach określonego poziomu zabezpieczenia. Pozostałe dziewięć szpitali wypłacało dodatki covidowe personelowi medycznemu z oddziałów „necovidowych”.

Podobne działania Minister podjął wobec nieprecyzyjnych kryteriów wypłaty dodatków dyspozytorom medycznym, określonych w poleceniu MZ z 16 listopada 2020 r. (ze zm.). W ramach nadzoru nad jego wykonaniem, Minister udzielał

²³ Po spełnieniu warunku bezpośredniego kontaktu z pacjentami z podejrzeniem i zakażeniem wirusem SARS-CoV-2.

informacji i wyjaśnień dotyczących realizacji zasad i warunków ich wypłaty, które nie zostały określone w tym poleceniu i nie wynikały z treści jego postanowień.

Niska jakość wprowadzonych rozwiązań prawnych dotyczyła również jednorazowych dodatków covidowych²⁴. Ustalone przez Ministra w poleceniu MZ z 4 września 2020 r. (ze zm.) zasady ich wypłaty spowodowały, że zostały one przekazane różnym grupom zawodowym personelu niemedycznego, w zależności od decyzji kierownika podmiotu leczniczego. We wszystkich ośmiu skontrolowanych w tym zakresie szpitalach przyznawano je w sposób niejednolity, przez uznawanie lub nieuznawanie za uprawnione osób z tych samych grup zawodowych. Na przykład jednorazowe dodatki otrzymały sekretarki medyczne (stanowiące nawet 57,6% osób zgłoszonych) w siedmiu szpitalach. W dwóch innych otrzymali je kapelani i pracownicy techniczni/konserwatorzy; zaś w jednym szpitalu – statystyk medyczny, hydraulik, archiwista oraz magazynierzy.

Istotnym problemem w prawidłowej kwalifikacji osób uprawnionych do otrzymania jednorazowych dodatków było ustalenie, czy wykonywały one czynności zawodowe w warunkach bezpośredniego kontaktu z pacjentami z podejrzeniem i zakażeniem wirusem SARS-CoV-2. Nie wprowadzono wymogu dokumentowania tego, stąd też nie wszystkie kontrolowane jednostki były

w stanie potwierdzić spełnienie ww. warunku przez osoby, którym wypłacono jednorazowe dodatki.

Słabe mechanizmy kontroli

Znaczącym problemem w prawidłowej realizacji polecenia MZ z 4 września 2020 r. (ze zm.) było nieokreślenie przez Ministra w poleceniu ani w innym dokumencie mechanizmów kontroli (np. procedur/systemów informatycznych), umożliwiających OW NFZ weryfikację prawidłowości przyznawania dodatków przez podmioty lecznicze jeszcze przed przekazaniem środków finansowych. Minister nie zobowiązał też NFZ do wdrożenia takich mechanizmów.

Przedstawiane przez kierowników podmiotów leczniczych miesięczne informacje o łącznej kwocie środków finansowych niezbędnych do zapewnienia dodatków covidowych²⁵ umożliwiały OW NFZ wyłącznie sprawdzenie, czy kwota w nich wskazana i liczba osób zgłoszonych do otrzymania dodatku jest taka sama, jak w dokumencie księgowym (np. nocie księgowej) – tj. czy dana osoba posiadająca dany numer PESEL/prawo wykonywania zawodu została kilkakrotnie wykazana w informacji przez podmiot leczniczy. OW NFZ nie mogły natomiast zweryfikować, czy dodatek osoby uprawnionej przekraczał maksymalną wysokość 15 tys. zł za dany miesiąc, a przede wszystkim, czy suma dodatków wszystkich ujętych w informacji osób jest zgodna z łączną kwotą potrzebną

²⁴ Wypłacono je dwukrotnie na podstawie zmiany polecenia MZ: z 28.5 i 30.11.2021 (za okres od 4.9.2020 do 31.5.2021 oraz od 1.6. do 30.11.2021).

²⁵ Obejmującej imię i nazwisko osoby uprawnionej, jej nr PESEL/prawa wykonywania zawodu.



do zapewnienia ich wypłaty przez dyrektorów podmiotów leczniczych. Nie ustalono bowiem wymogu przedkładania danych o kwocie dodatku każdej osoby uprawnionej zgłoszonej za dany miesiąc.

Na podstawie informacji uzyskanych od 15 wybranych podmiotów leczniczych i danych Mazowieckiego OW NFZ ustalono przypadki rozbieżności pomiędzy liczbą osób zgłoszonych do dodatków i kwotą wnioskowaną na ich wypłatę w danym miesiącu, a liczbą osób i kwotą środków finansowych, jaką faktycznie wypłacono tym pracownikom. Różnice dotyczyły głównie: pielęgniarek/położnych, a także lekarzy. Oddział przekazał odpowiednio: 9,6 mln zł i 4,1 mln zł więcej niż podmioty lecznicze wypłaciły ww. grupom zawodowym. Różnice dotyczyły także jednorazowych dodatków – o 114 osób więcej zamieszczono w wykazach zgłoszonych do oddziału wojewódzkiego, niż tych, którym faktycznie je wypłacono.

Błędów skutkujących niekontrolowanym „wyciekami” środków finansowych można byłoby uniknąć na etapie weryfikacji zapotrzebowania finansowego, składanego przez podmioty lecznicze, gdyby stworzono jednolity system przekazywania danych umożliwiające ich weryfikację przez wskazywanie błędów, lub gdyby wymagano szerszego zakresu danych. Eliminacji błędów nie sprzyjał też krótki (trzydniowy) termin przekazywania przez oddziały NFZ środków na dodatki

(określił go Prezes NFZ we wszystkich wzorach umów). Tymczasem uprawnionych do ich otrzymania w danym miesiącu było nawet 20 tys. osób (zgodnie z informacjami udzielanymi przez podmioty lecznicze).

Minister nie monitorował także realizacji zadania zleconego Funduszowi poleceniem MZ z 4 września 2020 r. (ze zm.), m.in. dotyczącego prawidłowości przygotowania, a następnie zawierania umów w sprawie dodatków, które były podstawą przekazania środków finansowych – przez co nie wyeliminowano spójnika „lub”, nieprawidłowo zastosowanego we wzorach umowy opracowanych przez NFZ, przy określaniu warunku uprawniającego do otrzymania dodatku²⁶. Z tego powodu rozliczanie dodatków covidowych w 13 województwach²⁷ następowało na podstawie umów nieodpowiadających warunkowi określёнemu w treści polecenia MZ, zmienionego 1 listopada 2020 r.

Minister nie skontrolował też NFZ w ramach uprawnienia kontrolnego określonego m.in. w art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy z 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej²⁸ oraz art. 173 ust. 1 pkt 1 ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych²⁹. Przeprowadzenie kontroli mogłoby wyeliminować ryzyko nieprawidłowej realizacji poleceń przez Fundusz (w tym błędnego wzoru umowy) oraz zapobiec niezasadnemu i nieracjonalnemu

²⁶ Czyli również za kontakt z pacjentem tylko podejrzanym o zakażenie wirusem SARS-CoV-2.

²⁷ Od 1.11.2020 do 31.5.2021 (w okresie tym Minister przekazał NFZ łącznie 2,9 mld zł).

²⁸ Dz.U. z 2020 r. poz. 224; dalej ustawa o kontroli w administracji rządowej.

²⁹ Dz.U. z 2024 r. poz. 146, ze zm.; dalej ustawa o świadczeniach.

wydatkowaniu środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

Zarówno Minister, jak i Prezes NFZ zaniechali przeprowadzenia kontroli w podmiotach leczniczych dotyczących prawidłowości wykorzystania/przeznaczenia środków finansowych na dodatki covidowe oraz ich rozliczania, mimo posiadania uprawnienia kontrolnego określonego w poleceniach MZ³⁰, a także w zawartych umowach.

Przepisy ustawy o świadczeniach, poza art. 97 ust. 3 pkt 5 dotyczącym realizacji przez NFZ zadań zleconych, finansowanych przez ministra właściwego ds. zdrowia, nie odnosiły się do realizacji poleceń MZ i nie regulowały zasad ich wykonania. Realizacja poleceń nie wiązała się zatem z działaniem w granicach ustawy o świadczeniach. Polecenia MZ i zawarte umowy stanowiły samoistną podstawę prawną do oceny podmiotów leczniczych w zakresie dodatków covidowych. Określono w nich, że podmiot powinien poddać się kontroli dotyczącej sposobu przekazania środków uprawnionym, prowadzonej przez osoby upoważnione do tych czynności przez ministra właściwego do spraw zdrowia lub dyrektora właściwego oddziału NFZ. Była to jednak martwa regulacja.

Znacząca wysokość środków finansowych przekazanych na wypłatę dodatków covidowych, a także liczba pism

wpływających do Ministra³¹ w sprawie interpretacji kryteriów ich otrzymywania, wskazywały na wysokie ryzyko nieprawidłowego przyznawania i wypłacania dodatków. Były to wystarczające przesłanki do przeprowadzenia kontroli.

Wyzwania dla resortu zdrowia

W wystąpieniu pokontrolnym³² do Prezesa NFZ Izba wniosowała m.in. o przeprowadzenie przez Fundusz, w tym jego oddziały, kontroli wypłat dodatków covidowych w podmiotach leczniczych. Fundusz, w marcu 2024 r.³³ poinformował jednak NIK, że tego nie uczynił. Dokonywano natomiast kontroli wewnętrznych (instytucjonalnych) prawidłowości rozliczania środków przekazywanych na dodatki covidowe w oddziałach NFZ³⁴. W ich toku Fundusz ustalił m.in. wypłacanie środków finansowych w kwocie wyższej niż maksymalna wartość dodatku określona przez Ministra oraz na podstawie: niekompletnej dokumentacji rozliczeniowej, często niezawierającej wszystkich wymaganych danych, w której ujawniono nieprawidłowości (np. powielanie przy różnych osobach tego samego numeru PESEL i/lub numeru prawa wykonywania zawodu), lub wskazującej osoby nieuprawnione.

NFZ ustalił, że OW NFZ nienależnie przekazały podmiotom leczniczym środki finansowe na dodatki covidowe w łącznej

³⁰ Z 29.4.2020, 4.9.2020 (ze zm.) i 16.11.2020 (ze zm.).

³¹ 876 pism udostępnionych w trakcie kontroli NIK.

³² LSZ.411.005.03.2021. Tekst zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.220.2022 Komisji Rozstrzygającej z 23.3.2023.

³³ Pismo z 25.3.2024, znak BNW.0911.5.2021, 2024.93328.KATR.

³⁴ W tym w 2023 r. w dziewięciu oddziałach, a wcześniej – w 2022 r. w dwóch, w 2021 r. – w jednym.



kwocie 35 mln zł, z czego odzyskano jedynie 25 mln zł, a sprawy o odzyskanie niemal 10 mln zł skierowano na drogę postępowania sądowego³⁵. Istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że ich zwrot nie będzie możliwy i część z nich trzeba będzie uznać za utracone.

W listopadzie 2024 r. Fundusz poinformował³⁶ NIK, że w sierpniu 2024 r. zmieniono plan kontroli wewnętrznej na ten rok i dodano kontrole dotyczące rozliczania środków na dodatki covidowe w pozostałych czterech oddziałach NFZ. W dwóch OW NFZ nie sformułowano zaleceń, a w dwóch kontrole były w toku. Zawiadomiono również Izbę, że wydano zalecenia obligujące oddziały do weryfikacji rozliczeń ze wszystkimi podmiotami leczniczymi w celu ustalenia i odzyskania nienależnie wypłaconych środków. Wniosek NIK o podjęcie kontroli rozliczania dodatków covidowych należy zatem uznać za w pełni uzasadniony i słuszny.

Ponadto w Informacji o wynikach kontroli D/21/507 Izba stwierdziła, że nieodejmowanie przez Ministra adekwatnych działań, które mogłyby wykluczyć lub zminimalizować ryzyko niezasadnych wydatków, świadczyło o słabości mechanizmów kontroli zarządczej w Ministerstwie oraz kierowanym przez Ministra dziale administracji rządowej. Sformułowano wniosek o zapewnienie adekwatnego systemu kontroli zarządczej,

w szczególności przez prowadzenie nadzoru nad wykonywaniem zadań. Z całą pewnością jednym z nich jest właściwa jakość rozwiązań prawnych, których przygotowanie nadzoruje Ministerstwo Zdrowia.

Niezamierzone skutki wypłaty dodatków

Niezamierzonym skutkiem utworzonego przez Ministra Zdrowia „narzędzia finansowego” w postaci dodatków covidowych było bezprecedensowe rozregulowanie systemu wynagradzania w podmiotach leczniczych i to nie tylko w czasie pandemii, ale także po jej odwołaniu, które spowodowały nadal rosnące oczekiwania płacowe pracowników ochrony zdrowia. W projekcie zmiany ustawy z 8 czerwca 2017 r. o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych (z lat 2021–2022)³⁷ przewidziano „modyfikację ustawowego mechanizmu gwarantującego niepogarszanie warunków wynagradzania osobom objętym do połowy 2021 r. regulacjami płacowymi opartymi o odrębne strumienie finansowania (pielęgniarki, położne, ratownicy medyczni, lekarze posiadający specjalizację)”³⁸.

W uzasadnieniu do kolejnego projektu zmiany tej ustawy z 2022 r. m.in. wskazano, że „(...) wzrost wysokości przeciętnych

³⁵ Według stanu na 15.3.2024.

³⁶ Pismo z 25.11.2024, znak BNP.0911.5.2021, 2024.389143.KATR.

³⁷ Tj. z 16 września 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 1801) oraz z 28 września 2022 r. (Dz.U. z 2022 r. poz. 2139); dalej ustawa o najniższym wynagrodzeniu w podmiotach leczniczych.

³⁸ Druk sejmowy 1202, <<https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1202>>.

miesięcznych wynagrodzeń w okresie poprzednich 5 lat wyniósł 14,7% (z kwoty 3 399,52 zł w 2011 r. do kwoty 3 899,78 zł w 2015 r.). Przewidziane w projekcie ustawy minimalne przyrosty wysokości wynagrodzeń już w ciągu pierwszych dwóch lat znacząco przekroczyć więc faktyczny historyczny poziom wzrostu kwoty przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za okres ostatnich 5 lat³⁹. Podano również, że „projektowana ustawa ma stanowić systemowe rozwiązanie prawne zmierzające do zniwelowania (...) dysproporcji w zakresie poziomu wynagrodzeń podstawowych grup pracowników medycznych zatrudnionych w podmiotach leczniczych”. Mimo upływu kolejnych dwóch lat przedstawiciele resortu zdrowia nie ukrywają, iż „właściwie wszystkie dodatkowe pieniądze w systemie zasilają jedynie wynagrodzenia” oraz że mają do czynienia z „gigantycznymi kominami płacowymi”⁴⁰.

Powyższe regulacje niezaprzeczalnie odnoszą się do wzrostu wynagrodzeń personelu medycznego, który został zainicjowany właśnie przez wprowadzenie w 2020 r. dodatków covidowych.

Potwierdzeniem takiego stanu rzeczy jest też petycja⁴¹ osoby fizycznej, która wpłynęła do Kancelarii Senatu w styczniu 2024 r. Zwrócono w niej uwagę, że „rzeczywistym i często wyłącznym beneficjentem dobrej sytuacji finansowej danego podmiotu leczniczego są jedynie wybrane

grupy pracowników danego szpitala lub poradni”.

Z całą pewnością uregulowanie obszaru wynagrodzeń w podmiotach leczniczych stanowi dla Ministra jedno z ważniejszych zadań. Tymczasem wniosek NIK odnoszący się do wypracowania rozwiązań systemowych wynagradzania osób uczestniczących w udzielaniu świadczeń zdrowotnych, które mogłyby być wprowadzone w podobnych przypadkach, nie został zrealizowany.

Podsumowanie

Cele towarzyszące wprowadzeniu przez Ministra dodatków covidowych (takie jak „ograniczenie różnic w warunkach wynagradzania” czy „uatrakcyjnienie warunków pracy”) zostały wypaczone. Niedopracowane narzędzie finansowe było nadużywane przez kierowników podmiotów leczniczych, chociaż nie zawsze celowo.

Zawarta w Informacji o wynikach kontroli ocena NIK, dotycząca przygotowania i sposobu realizacji poleceń MZ w sprawie dodatków covidowych, powinna stanowić podstawę wyciągnięcia wniosków na przyszłość, w tym dokonania analizy zarówno przez Ministra Zdrowia, jak i Prezesa NFZ, podejmowanych przez nich działań w celu uniknięcia błędów i nieprawidłowości zidentyfikowanych w toku kontroli, uwzględniających doświadczenia z okresu pandemii. Już sama analiza wniosków i uwag Izby przez

³⁹ Druk sejmowy 1583, <<https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1583>>.

⁴⁰ <<https://www.rynekzdrowia.pl/Finanse-i-zarzadzanie/Czarne-chmury-nad-ustawa-o-wynagrodzeniach-medykow-Rzad-odwazy-sie-ja-zawiesic,263108,1.html>>

⁴¹ P11-03/24.



dwa najważniejsze organy odpowiedzialne za funkcjonowanie i finansowanie systemu opieki zdrowotnej może stanowić przyczynek do skuteczniejszych działań na rzecz zapobiegania niskiej jakości rozwiązań legislacyjnych, szczególnie w obliczu wybuchu kolejnej epidemii⁴² lub innych nieprzewidzianych zdarzeń. Ponadto nagłą sprawą jest wypracowanie skutecznych rozwiązań systemowych

wynagradzania pracowników podmiotów leczniczych.

BOGUMIŁA MĘDRZAK

doradca ekonomiczny,

SYLWIA KRAWCZYK

doradca ekonomiczny,

Delegatura NIK w Szczecinie

⁴² <<https://www.mp.pl/covid19/covid19-aktualnosci/355282,nie-odrobilismy-lekcji-po-covid-19>>

Słowa kluczowe: dodatki covidowe, dodatkowe wynagrodzenia pracowników podmiotów leczniczych, epidemia COVID-19

Bibliografia:

1. Informacja o wynikach kontroli: *Realizacja Poleceń Ministra Zdrowia w sprawie dodatkowych świadczeń pieniężnych przyznawanych w związku z przeciwdziałaniem COVID-19*, nr ewid. 75/2023/D/21/507/ LSZ.
2. „Strategia walki z pandemią COVID-19 – jesień 2020” wersja 3.0.
3. Druk sejmowy 1202, <<https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1202>>.
4. Druk sejmowy 1583, <<https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1583>>.

ABSTRACT

Faulty System for Granting COVID Allowances – Disturbing the Remuneration System in the Health Protection Sector

The state of pandemic, which was announced at the beginning of 2020, resulted in an introduction of some legal solutions that allowed the Minister of Health to take various measures related to COVID-19 prevention. These included the so called special Covid law, on the basis of which the Minister could decide on paying out COVID allowances financed from the COVID-19 Prevention Fund. These allowances were paid out for almost two years (from May 2020 to the end of March 2022), and they amounted to almost PLN 9 billion. They were transferred following four orders by the Minister of Health. NIK conducted an audit on how medical entities paid these allowances out.

Although the legal basis for this solution, from the very beginning, was considered controversial and it was interpreted in many different ways, no attempts were ever taken to make the respective regulations clear. As a result, in 13 regions of Poland PLN 2.9 billion were spent on this purpose, and some of those funds were transferred to persons who should not have received them. Several recommendations issued by NIK are still being implemented, e.g. that the Minister of Health and the President of the National Health Funds (NFZ) should examine the regularity of the allowances granting. The remaining recommendations, which advise to develop systemic solutions for remunerating the staff of medical entities, to be used if such situations happen in the future, have not been implemented at all.

Bogumiła Mędrzak, Sylwia Krawczyk, Regional Branch of NIK in Szczecin

Key words: COVID allowances, additional remuneration for medical entities staff, COVID-19 pandemic



Realizacja zadań państwa

Repatriacja Polaków ze Wschodu

STANISŁAW JARZYNA

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę realizacji przez organy państwa zadań związanych z repatriacją¹. W trakcie wcześniejszych badań² pracownicy Izby otrzymywali sygnały od przedstawicieli Polonii o przewlekłości procedur związanych z ubieganiem się o wizy krajowe niezbędne, aby wrócić do Polski. O problemach z repatriacją często informowały też media³. Kontrola potwierdziła, że państwo nie zapewniło sprawnego i skutecznego procesu repatriacji Polaków ze Wschodu. Powodem były limity środków finansowych, braki organizacyjno-kadrowe oraz bezczynność organów. Zainteresowani czekali latami na powrót do ojczyzny. Przy dotychczasowym tempie działania urzędników proces repatriacji oczekujących i zainteresowanych może zająć nawet 22 lata.

Wprowadzenie

Słowo repatriacja pochodzi z łacińskiego *repatriatio* i oznacza powrót do ojczyzny (jeńców, osób internowanych, przesiedlonych, uchodźców)⁴. To zorganizowana przez władze akcja przemieszczenia do kraju obywateli, którzy wskutek zmian granic lub działań wojennych znaleźli się na terytorium innych państw⁵.

Według różnych szacunków, na świecie rozsianych jest od 18 do 21 mln Polaków, przy czym ich liczebność jest niejednocie oceniana, w zależności od stosowanych kryteriów, jak: urodzenie w Polsce, pochodzenie wieloetniczne, deklarowana świadomość pochodzenia, znajomość języka polskiego. W niektórych państwach prowadzone są spisy ludności, w innych

¹ Artykuł opracowano na podstawie Informacji o wynikach kontroli NIK: *Realizacja przez organy państwa zadań związanych z repatriacją*, nr ewid. D/23/504.

² Kontrola NIK: *Przyznawanie Karty Polaka osobom zamieszkałym za wschodnią granicą RP*, nr ewid. P/17/098, *Wspieranie kultury i oświaty na Wschodzie przez służbę zagraniczną (kontrola specjalna)*, nr ewid. I/19/001.

³ M.in. Serwis TVP INFO z 28.12.2018, „Rzeczpospolita” z 26.8.2019, Tygodnik „Solidarność”, na stronie www.tysol.pl 18.9.2019, „Nasz Dziennik” z 29.10.2019, „Warszawska Gazeta” z 16.11.2018 w artykule „Ratunek dla Polski”, Telewizja Republika 23.12.2019.

⁴ W. Kopaliński: *Słownik wyrazów obcych i wyrazów obcojęzycznych*, <<http://www.sownik-online.pl/kopaliniski/63A06B657B7FA499C1256586000231A6.php>>.

⁵ A. Runge, J. Runge: *Słownik pojęć z geografii społeczno-ekonomicznej*, Videograf Edukacja, 2008, s. 276.

przeprowadzano tylko ogólne szacunki, co także wpływa na porównywalność danych. Jedna trzecia z tej grupy to ludzie urodzeni i ukształtowani w Polsce, reszta – osoby polskiego pochodzenia w różnym stopniu związane z naszym krajem. Najliczniejsze skupiska znajdują się w Stanach Zjednoczonych (9293 tys.), zaś spośród krajów byłego Związku Radzieckiego – w Białorusi (396 tys.), Litwie (235 tys.), Ukrainie (100 tys.), Kazachstanie (100 tys.).⁶ Według danych statystycznych ze spisu z 1989 r. na terenach Federacji Rosyjskiej zamieszkiwało 95 tys. osób, które zadeklarowały polskie pochodzenie, ale szacunki wskazują na nawet ok. 300 tys. Tereny Syberii zamieszkuje ok. 15 tys. osób przynajmniej się do polskich korzeni, przy czym szacunki są także znacznie wyższe. Potwierdzają to informacje uzyskane m.in. podczas kontroli „Wspieranie kultury i oświaty na Wschodzie przez służbę zagraniczną”⁷, z których wynika, że ok. 20% mieszkańców Obwodu Irkuckiego Federacji Rosyjskiej ma przodków polskiego pochodzenia.

Akcje repatriacyjne były w Polsce przeprowadzane wielokrotnie. Za pierwszą falę repatriacji uznaje się tę przeprowadzoną w latach 1944–1948, kolejna miała miejsce w latach 1955–1959⁸. Pierwszą objęto około 1,7 mln osób (w tym

1,5 mln z terenów Związku Radzieckiego), w drugiej zaś niemal 260 tys. osób, a mimo to na terenach ZSRR wciąż pozostawało ponad 1 mln rodaków⁹. W latach 90. XX w. repatriacja pozostawała w stanie „zawieszenia prawnego”, nie było systemowego rozwiązania, które określałoby jej kryteria i tryb. Osoby zainteresowane, wobec trudnej sytuacji życiowej będącej skutkiem zmian politycznych i gospodarczych, spowodowanych rozpadem Związku Radzieckiego, korzystały z programów repatriacyjnych innych państw, głównie Rosji i Niemiec (dawne obywatelstwo radzieckie i duża liczba mieszanych małżeństw polsko-rosyjskich oraz polsko-niemieckich – polscy zesłańcy często mieszkali w sąsiedztwie innych deportowanych mniejszości). Inni próbowali korzystać z regulacji prawnych dotyczących cudzoziemców bądź uchodźców, aby przyjeżdżać do Polski.

Kształtowanie ram prawnych repatriacji zaczęło się dopiero w drugiej połowie lat 90. Rada Ministrów w dokumencie z 1996 r. „Decyzja o ustanowieniu zasad polityki państwa w sprawach repatriacji” zadeklarowała przygotowanie rozwiązań prawnych regulujących jej zasady i procedurę. Według wytycznych miała ona mieć charakter indywidualny (gmina zapraszająca konkretną rodzinę zapewniała

⁶ Dane szacunkowe przedstawione w Rządowym Programie Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą w latach 2015–2020.

⁷ Wystąpienia pokontrolne z kontroli I/19/001 *Wspieranie kultury i oświaty na Wschodzie przez służbę zagraniczną (kontrola specjalna)*.

⁸ Ł. Zołądek: *Polska polityka repatriacyjna. Rozwiązania prawne, ich krytyka i nowe propozycje*; „Studia BAS” nr 2/2013, s. 195; <www.bas.sejm.gov.pl>.

⁹ P. Hut: *Warunki życia i proces adaptacji repatriantów w Polsce w latach 1992–2000*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2002, s. 11–12 i s. 36.



jej podstawy bytowe), stopniowy (uzależniony od możliwości finansowych samorządów) i trwały (miała być stałym elementem strategii państwa) oraz wpisywać się w całokształt polityki migracyjnej¹⁰. Kwestia powrotów do Polski znalazła odbicie w treści Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., która stanowiła, że „osoba, której pochodzenie polskie zostało stwierdzone zgodnie z ustawą, może osiedlić się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe”¹¹. Ostatecznym unormowaniem strategii repatriacyjnej stała się ustawa o repatriacji z 9 listopada 2000 r., która weszła w życie 1 stycznia 2001 r.¹² Ponieważ wyczerpywały się możliwości przyjmowania repatriantów przez gminy, do ustawy o repatriacji w kwietniu 2017 r. wprowadzono zmiany, dzięki którym mogła ona odbywać się także za pośrednictwem ośrodków adaptacyjnych dla repatriantów¹³.

W Polsce funkcjonują dwa takie ośrodki – w Pułtusk, prowadzony przez Stowarzyszenie „Wspólnota Polska” oraz w Środzie Wielkopolskiej, kierowany przez Stowarzyszenie Rodziców i Nauczycieli Powiatu Średzkiego EDU XXI na podstawie umów zawartych z Pełnomocnikiem Rządu do spraw Repatriacji.

W ostatnich latach coraz częściej sprowadzani są do Polski, nie zawsze legalnie, obywatele krajów azjatyckich, afrykańskich,

a nawet południowoamerykańskich¹⁴, którzy podejmują u nas zatrudnienie. Sprawne przeprowadzenie repatriacji Polaków ze Wschodu miałyby pozytywny wpływ na rynek pracy.

Część osób polskiego pochodzenia mieszkających za wschodnią granicą jest zainteresowana możliwością powrotu, przy czym ich liczba waha się m.in. w zależności od zmian sytuacji politycznej w krajach ich zamieszkania. Ważną rolę odgrywa tu również czas – ubywa starszych, którzy są silniej związani z ojczyzną niż osoby z młodszego pokolenia. Znaczenie ma sytuacja gospodarcza Polski, w tym np. oferty pracy czy możliwości samorealizacji w kraju. Barięą może być słaba znajomość języka polskiego u dzieci migrantów. Kluczowe w podejmowaniu decyzji o powrocie jest utrzymywanie jak najsilniejszych więzi z Polską: emocjonalnych, językowych, kulturalnych i gospodarczych, a także otrzymywanie informacji o możliwościach polskiego rynku pracy. Obowiązkiem polskich władz w tej sytuacji winno być udzielanie członkom społeczności polonijnych wszechstronnej pomocy, w tym przez wspieranie powrotów do kraju.

Założenia kontroli

Najwyższa Izba Kontroli prowadziła kontrolę od 20 września 2023 r. do 28 lutego

¹⁰ S. Łodziński: *Repatriacja osób narodowości lub pochodzenia polskiego w latach 1989–1997. Problemy prawne i instytucjonalne*, „Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu 1997”, nr 586, <http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/i-586.htm>.

¹¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 – art. 52 ust. 5, (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483).

¹² Ustawa z 9.11.2000 o repatriacji, (Dz.U. z 2000 r. nr 106, poz. 1118).

¹³ Ustawa z 7.4.2017 o zmianie ustawy o repatriacji oraz niektórych innych ustaw, (Dz.U. poz. 858).

¹⁴ <[– 215 –](https://businessinsider.com.pl/praca/nielegalna-praca-w-polsce-20-kolumbijczykow-zatrzymanych/h648065></p></div><div data-bbox=)

2024 r. Jej głównym celem było uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy organy państwa odpowiedzialne za repatriację osób zamieszkałych za wschodnią granicą RP prawidłowo realizowały zadania ujęte w ustawie o repatriacji. Cele szczegółowe dotyczyły: prawidłowości i skuteczności działań w celu zapewnienia odpowiednich warunków do powrotu i osiedlenia się w Polsce osobom uprawnionym do repatriacji oraz rzetelności, sprawności i zgodności z obowiązującymi przepisami postępowań w sprawie repatriacji.

W kontroli sprawdzono też m.in., czy: ośrodki repatriacyjne wywiązywały się z obowiązków zapisanych w umowach; zapewniały odpowiednie warunki bytowe osobom w nich przebywającym; zgodnie z ustawą wspomagały repatriantów w nauce języka polskiego oraz w przygotowaniu do podjęcia pracy w Polsce. Ważne było również sprawdzenie, czy repatrianci przebywali w ośrodkach przez okres wyznaczony przepisami ustawy oraz czy wszystkie miejsca były wykorzystywane.

NIK zbadała przy tym, czy środki finansowe przeznaczane z budżetu państwa na repatriację były wystarczające i czy nie występowały ich okresowe niedobory, które uniemożliwiały prawidłową realizację zadań.

Cele kontroli wynikały z przeprowadzonej wcześniej analizy, która wykazała, że osoby polskiego pochodzenia mają za wschodnią granicą ogromne problemy z repatriacją do Polski. System nie funkcjonował sprawnie, o czym m.in. świadczyło to, że

w okręgu konsularnym w Astanie chętnych do repatriacji było około 10 tys. osób, zaś na wyjazd oczekiwało 1200 osób, które zostały do niej zakwalifikowane jeszcze w 2016 r. W październiku i grudniu 2022 r. przed Ambasadą RP w Astanie odbyły się pikiety środowisk polonijnych, domagających się usprawnienia tego procesu.

Badaniem NIK objęto lata 2017–2023, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem. Przeprowadzono je w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwie Spraw Zagranicznych i Ambasadzie RP w Astanie na podstawie art. 2 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁵, z uwzględnieniem kryteriów legalności, celowości, rzetelności i gospodarności, dwóch ośrodkach adaptacyjnych dla repatriantów – w Pułtusk i Środzie Wielkopolskiej – na podstawie art. 2 ust. 3 oraz art. 5 ust. 3 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów legalności i gospodarności. W trakcie kontroli, na podstawie przepisów art. 29 ustawy o NIK, zasięgnięto informacji dotyczącej repatriacji prowadzonej przez Konsulat Generalny Rzeczypospolitej Polskiej w Ałmaty (Kazachstan).

Ustalenia kontroli

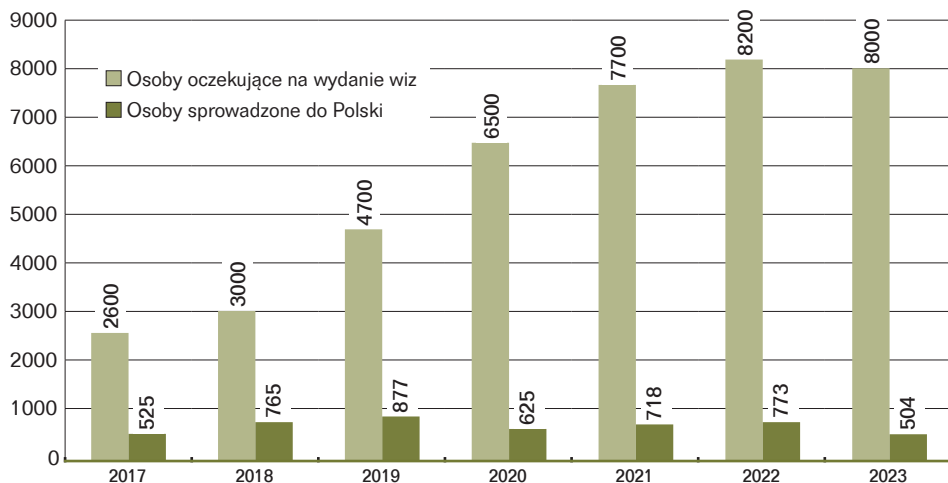
Działania MSWiA

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zapewnił warunki do osiedlenia się w Polsce jedynie niewielkiej części osób. W latach 2017–2023 (do końca listopada) do kraju przybyło 4787 repatriantów.

¹⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 623.



Rysunek 1. Liczba osób oczekujących na wydanie wiz krajowych w celu repatriacji oraz liczba osób sprowadzonych do Polski w latach 2017–2023



Źródło: Ustalenia kontroli NIK.

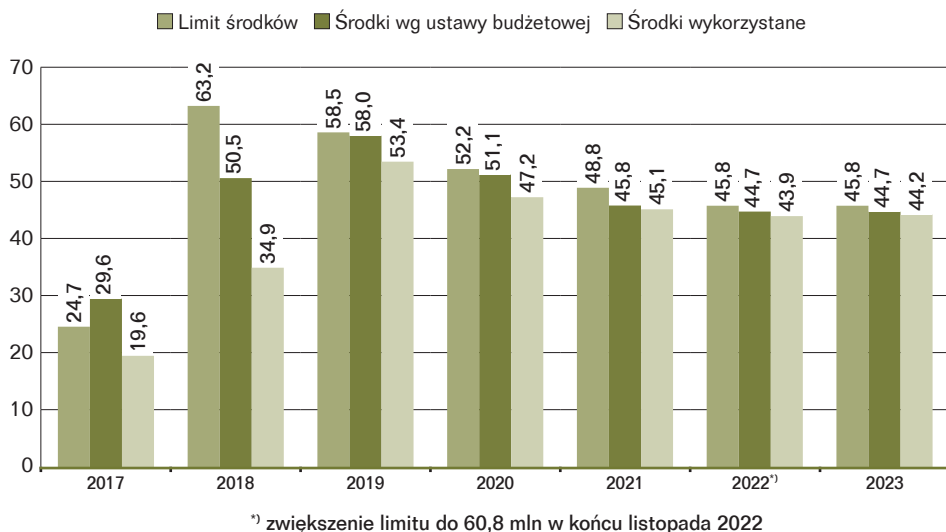
Oznacza to, że powrót umożliwiono tylko od 24,9% w 2018 r. do 9,5% w 2022 r. chętnych. Liczba oczekujących potroiła się z 2600 osób w 2017 r. do 8200 osób na koniec 2022 r. W tym okresie urzędy konsularne wydały w celu repatriacji 4542 wizy krajowe.

Liczba osób, którym możliwe było zaofiarowanie warunków do osiedlenia się w Polsce, w szczególności dzięki zapewnieniu miejsc w ośrodkach adaptacyjnych oraz dotowanych mieszkaniach od gmin, była uzależniona od dostępnych środków finansowych. W opinii NIK wpłynęło to negatywnie na sam proces repatriacji, ponieważ z informacji uzyskanych w trakcie kontroli wynikało, że część oczekujących – wobec przedłużającej się perspektywy przesiedlenia do Polski – wybrało kierunek rosyjski, gdzie bez problemu otrzymywali obywatelstwo i prawo do pracy.

Wydatki związane z pomocą dla repatriantów, zaplanowane w ustawach budżetowych (po zmianach), wynosiły w latach 2017–2023 łącznie ok. 324 mln zł. Na ten cel wykorzystano faktycznie 288 mln zł (ok. 89%). W latach 2017–2018 środki były wykorzystane w 66–69% w stosunku do planu. W kolejnych, tj. 2019–2023, wskaźniki realizacji planu wydatków w tym zakresie były wyższe i wynosiły od 92,1% do 98,9%. Niezależnie od powyższego środki te nie zaspokajały w pełni potrzeb związanych z repatriacją

Z porównania przyjętych limitów wydatków na repatriację, określonych w art. 19 ust. 1 ustawy z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy o repatriacji oraz niektórych innych ustaw wynika, że były one od 2018 r. zmniejszane i w 2023 r. limit ten był o 27,5% niższy w stosunku do 2018 r., przy jednoczesnym

Rysunek 2. **Limity środków i środki przeznaczone na pomoc dla repatriantów w latach 2017–2023, zapisane w ustawach budżetowych i wykorzystane (w mln zł)**



Źródło: Ustalenia kontroli NIK.

systematycznym wzroście liczby oczekujących¹⁶. Limit wzrósł skokowo z 24,7 mln zł do 63,2 mln zł w 2018 r., a następnie spadł do poziomu 45,8 mln zł w 2023 r.¹⁷ W latach 2017–2023 Minister SWiA nie podejmował działań w celu zwiększenia limitów i eliminowania narastającej kolejki.

Środki budżetowe przewidziane na repatriację w latach 2024–2026 wynoszą łącznie 137 271 tys. zł, co umożliwi powrót do Polski niespełna 1600 osób (19,5% oczekujących).

Faktyczna liczba miejsc w ośrodkach adaptacyjnych była uzależniona od funduszy

na zakwaterowanie repatriantów, przy jednoczesnym zapewnieniu finansowania pozostałych związanych z tym zadań. W latach 2018–2023 ośrodki dysponowały około 250 miejscami. Gdyby były one stale wykorzystane, to uwzględniając obowiązujące przepisy, które stanowią, że pobyt w ośrodku powinien trwać 3 miesiące, można byłoby sprowadzić do kraju nawet ok. 6 tysięcy osób¹⁸.

Zbyt niskie w stosunku do potrzeb ustawowe limity wydatków na repatriację nie tylko uniemożliwiały uruchomienie dodatkowych ośrodków adaptacyjnych, ale także

¹⁶ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Realizacja przez organy państwa...*, op.cit.

¹⁷ Zwiększenie limitu środków w końcu listopada 2022 r. do poziomu 60,8 mln zł nastąpiło po terminie, do którego możliwy jest podział rezerwy celowej i w efekcie nie miało wpływu na wartość środków pozostałych do dyspozycji.

¹⁸ Hipotetyczne wyliczenie odnoszące się do liczby 250 miejsc pomnożonej przez 4 (w każdym roku – 3-miesięczny okres pobytu) i przez 6 lat ($250 \times 4 \times 6 = 6000$).



powodowały, że te już istniejące nie były w pełni wykorzystane. Po wyczerpaniu środków w danym roku budżetowym przestawały funkcjonować. Od rozpoczęcia działalności tych obiektów, tj. od 27 stycznia 2018 r., występowały okresy, w których nie przebywali w nich repatrianci: łącznie przez 313 dni w Pułtuskach oraz 370 dni w Środzie Wielkopolskiej.

Minister SWiA i Pełnomocnik monitorowali wykorzystanie limitów wydatków na repatriację, a w wypadku przekroczenia lub zagrożenia przekroczenia przyjętego na dany rok budżetowy maksymalnego limitu wydatków wdrażali mechanizm korygujący. Polegał on na ograniczeniu wydatków związanych z kosztami funkcjonowania systemu repatriacji, w tym ograniczeniu liczby wydawanych przez Pełnomocnika decyzji w sprawie przyznania miejsca w ośrodkach lub przedłużenia pobytu.

Zgodnie z art. 3c ust. 4 ustawy o repatriacji, Pełnomocnik wydaje decyzję w sprawie przyznania kandydatowi na repatrianta miejsca w ośrodku w terminie nie dłuższym niż 3 lata od dnia wydania przez konsula decyzji o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej. Ustęp 5 tego artykułu stanowi, że w wypadku braku wolnych miejsc w ośrodku termin, o którym mowa w ust. 4 może być przedłużony przez Pełnomocnika w drodze decyzji, na okres nie dłuższy niż 2 lata. Na podstawie analizy losowo wybranych akt 71 kandydatów na repatrianta stwierdzono, że 13 osobom (18,3%) Pełnomocnik wydał decyzje w sprawie przyznania

miejsca w ośrodku adaptacyjnym po upływie trzech lat od wydania przez konsula decyzji o zakwalifikowaniu do wizy krajowej lub po upływie trzech lat od wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o repatriacji, ustawy o karcie Polaka oraz ustawy o cudzoziemcach¹⁹. Ustawowy termin przyznania miejsca w ośrodku w badanych przypadkach przekroczone od 6 do 735 dni. Analiza listy oczekujących kandydatów na repatriantów wykazała, że według stanu na 24 listopada 2023 r. zainteresowane były 4802 osoby, w tym 1339 czekało na miejsce w ośrodku ponad trzy lata od wydania przez konsula decyzji o zakwalifikowaniu do otrzymania wizy krajowej, co było naruszeniem art. 3c ust. 4 ustawy o repatriacji. Nie miał tu zastosowania art. 3c ust. 5 ustawy o repatriacji, a jedynym powodem był brak środków finansowych. W ocenie NIK obowiązek przyznania przez Pełnomocnika miejsca w ośrodku adaptacyjnym osobie zakwalifikowanej do repatriacji w ciągu trzech lat był niemożliwy do realizacji już w okresie jego ustanowienia ze względu na zbyt niskie w stosunku do potrzeb limity finansowania tej operacji. Skutkiem tego, według danych z listopada 2023 r., wobec 1339 osób (tj. aż 27,9% zakwalifikowanych kandydatów na repatriantów) przekroczone ustawowy, maksymalnie trzyletni, okres oczekiwania na miejsce w ośrodku.

Czynności związane z udzieleniem przez Ministra SWiA zgód na wydanie przez konsulów decyzji o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej realizowano

¹⁹ Stosownie do postanowień przepisu art. 7 ustawy z 24.11.2017 o zmianie ustawy o repatriacji, ustawy o Karcie Polaka oraz ustawy o cudzoziemcach, (Dz.U. z 2017 r. poz. 2282).

z opóźnieniem. We wszystkich ocenionych przypadkach Minister SWiA wydał postanowienia po terminie określonym w art. 35 k.p.a.²⁰ Czas od wpłynięcia akt do uzyskania zgody Ministra SWiA na wydanie przez konsulów decyzji w sprawie zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej²¹ wynosił od 16 do 208 dni, z tego dla: pięciu osób było to od 16-30 dni, 11 osób – 31-60 dni, 12 osób – 61-90 dni, 21 osób – 91-120 dni, 11 osób – 121-180 dni, dwóch – 199 dni, trzech – aż 208 dni. Główną przyczyną opóźnień była zbyt niska częstotliwość ekspedycji poczty z placówek do kraju. Nowe wnioski o wydanie wizy krajowej wpływały do MSWiA zbiorczo, co powodowało kumulację czynności związanych z przygotowaniem do wysłania akt kierowanych do organów opiniujących oraz opóźnienia w ich procedowaniu. Stosownie do przepisów art. 36 k.p.a. o każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin oraz pouczając o prawie do wniesienia ponażenia. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej w razie

zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od niego. Analiza dokumentacji wykazała, że Minister SWiA nie spełnił tego obowiązku, co naruszało postanowienia art. 106 §3 i §6 w związku z art. 36 k.p.a. Zdaniem NIK opieszałość Ministra SWiA, będącego głównym organem państwa odpowiedzialnym za repatriację, raziła przyczyniała się do przedłużenia całej procedury repatriacyjnej. Ponadto nieinformowanie wnioskodawców o przyczynach zwłoki świadczyło o lekceważeniu ich praw i obniżało autorytet polskich instytucji.

Działania MSZ

Według informacji źródłowych od konsułów, pozyskanych podczas kontroli Ministerstwa Spraw Zagranicznych, liczba osób oczekujących na repatriację pod koniec 2023 r. wynosiła ok. 8 tys., w tym najwięcej, bo ok. 6500 z Kazachstanu oraz ok. 700 z Rosji. Liczba przyjętych wniosków o wydanie wizy repatriacyjnej wyniosła od 341 w 2023 r. do 3145 w 2019 r., zaś liczba wydanych wiz wahała się od 504 w 2023 r. do 877 w 2019 r.

W latach 2017–2023 (do końca listopada) w ramach repatriacji sprowadzono do

²⁰ Ustawa z 14.6.1960 Kodeks postępowania administracyjnego, (Dz.U. z 2024 r. poz. 572). Art. 35 k.p.a. stanowi: „§ 1. Organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. § 2. Niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ. § 3. Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania”.

²¹ Po wyłączeniu okresów: (1) oczekiwania na przekazanie informacji od Komendanta Głównego Straży Granicznej, Komendanta Głównego Policji oraz Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (art. 12b ust. 2 ustawy o repatriacji), (2) okresów wyłączenia w związku z epidemią COVID (art. 15 z.z.s. ustawy z 2.3.2020 o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych), (Dz.U. z 2024 r. poz. 340, ze zm.), (3) innych okresów związanych z uzupełnieniem przez wnioskodawcę brakujących dokumentów.



Polski 4787 osób. Uwzględniając dotychczasowe tempo (ok. 684 osoby średniorocznie), proces repatriacji oczekujących i zainteresowanych 15 200 osób może zająć ok. 22 lata²². Zniechęca to potomków zesłańców. Wobec bliżej nieokreślonych terminów przyjazdu do kraju w wielu wypadkach decydują się na przesiedlenie do Rosji, gdzie bez problemu otrzymują obywatelstwo.

Zagadnienie repatriacji zostało sprawnie rozwiązane np. przez Republikę Federalną Niemiec, w której po zaangażowaniu odpowiednich sił i środków, wszystkich chętnych Niemców z terenu byłego ZSRR przywieziono do ojczyzny w ciągu kilku lat. Przykładem może być wieś Jasna Polana założona przez zesłańców na stepie w Kazachstanie, w której po upadku ZSRR mieszkało 300 Niemców i 200 Polaków. Wszystkich Niemców sprowadzono do RFN, zostali sami Polacy²³.

Zdaniem NIK tempo repatriacji do Polski uprawnionych osób wskazuje, że deklarowane w preambule ustawy o repatriacji dążenie, aby zadośćuczynić krzywdom wyrządzonym Polakom wywiezionym na Wschód pozostaje daleko od praktyki. Polski system organizacji i finansowania repatriacji okazał się całkowicie niewydolny. Rozbudził nadzieje na przyjazd do kraju, jednak państwo polskie nie było w stanie wywiązać się z obietnicy.

W związku z intensyfikacją procedur repatriacyjnych²⁴ i koniecznością sprawnej ich obsługi kierownictwo Departamentu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą MSZ

postulowało pilne wzmocnienie kadrowe Ambasady RP w Astanie oraz Konsulatów Generalnych RP w Ałmaty i Irkucku. W ocenie Departamentu stan kadrowy w tych placówkach uniemożliwił przeprowadzenie w kolejnych miesiącach wzmożonej akcji repatriacyjnej. Niedobór zasobów finansowych i niewielka liczba pracowników kluczowych dla tego procesu może opóźnić realizację celu, jakim jest przyśpieszenie i sprawne sprowadzenie Polaków, głównie z Kazachstanu i Syberii, gdzie mieszka ich najwięcej. Kontrola wykazała, że apel Departamentu pozostał bez odpowiedzi. W Wydziale Konsularnym Ambasady RP w Astanie od początku 2017 r. do września 2019 r. pracowały dwie osoby na stanowiskach konsularnych, tj. kierownik oraz wicekonsul, a w okresie wrzesień 2019 r. – 2023 r. cztery osoby – kierownik oraz trzech wicekonsulów. W Konsulacie Generalnym RP w Ałmaty w latach 2017–2023 na stanowiskach konsularnych zatrudniano dwie osoby – kierownika referatu oraz wicekonsula. Podobnie było w Konsulacie Generalnym RP w Irkucku, przy czym od października 2023 r. na tej placówce (w związku z tym, że strona rosyjska zastosowała parytet w odniesieniu do liczby dyplomatów na terenie Federacji Rosyjskiej) na stanowiskach konsularnych pracowały dwie osoby, tj. konsul generalny i wicekonsul.

Minister Spraw Zagranicznych nie upoważnił Konsula RP w Ałmaty do sprawowania funkcji poza wyznaczonym okresem

²² Hipotetyczne wyliczenie dokonane przez NIK na podstawie danych z okresu objętego kontrolą ustalonych w trakcie kontroli, dotyczących liczby osób objętych repatriacją i oczekujących na repatriację.

²³ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Realizacja przez organy państwa...*, op.cit., s. 8.

²⁴ Znaczny i systematyczny wzrost liczby wniosków o przyznanie wizy krajowej w celu repatriacji – z 341 w 2017 r., 602 w 2018 r., przez 1767 w 2019 r. do 3145 w 2020 r.

konsularnym i przyjmowania wniosków w sprawach repatriacji od osób pochodzenia polskiego zamieszkających na terenie Astańskiego Okręgu Konsularnego, co było możliwe w świetle obowiązujących przepisów²⁵. W kontroli ustalono, że obciążenie placówek w Astanie i Ałmaty w sprawach repatriacyjnych było nieporównywalne – np. w 2017 r. Wydział Konsularny w Astanie przyjął 577 wniosków o wydanie wizy repatriacyjnej, a w 2018 r. – 1205. Konsulat Generalny RP w Ałmaty w 2017 r. wydał 5 decyzji o zakwalifikowaniu do wydania wizy repatriacyjnej, a w 2018 r. – 141.

MSZ w latach 2017–2023 nie wprowadziło jednolitego systemu organizacji przyjęć interesantów starających się o repatriację w urzędach konsularnych na Wschodzie. Kierownicy komórek organizacyjnych Ministerstwa w tym okresie także nie wystosowywali zaleceń mających na celu doskonalenie procedur konsularnych związanych z realizacją ustawy. Placówki zagraniczne według własnego uznania organizowały sposób przyjmowania wnioskodawców. Funkcjonował rozproszony system różnych narzędzi, za pośrednictwem których można było umówić wizytę: telefonicznie, mailowo bądź przez e-konsulat. Z uwagi na różny sposób organizacji przyjęć interesantów w sprawach repatriacji oraz liczbę osób potencjalnie zainteresowanych złożeniem wniosków w tych krajach MSZ nie dysponowało wiedzą, jaki był w latach 2017–2023 faktyczny czas

oczekiwania na przyjęcie przez konsula wniosku od osób uprawnionych do repatriacji w urzędach konsularnych na Wschodzie, w tym w urzędach, w których było najwięcej chętnych. W latach 2017–2018 repatriacja była wskazywana przez MSZ placówkom zagranicznym na Wschodzie jako jedno z priorytetowych zadań. Potem już tak jej nie traktowano. Nie było też narzędzi pozwalających na sprawdzenie, jaki w danym okresie może być faktyczny czas oczekiwania na złożenie wniosku i – w ślad za tym – na odpowiednią reakcję w sytuacjach kryzysowych. W latach 2017–2023 resort nie przygotowywał żadnych analiz dotyczących repatriacyjnej działalności urzędów konsularnych, jak też nie kontrolował ich w tym zakresie. Zdaniem Izby Minister Spraw Zagranicznych nie gwarantował właściwej kontroli zarządczej zapewniającej realizację celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, nie zapewnił też skuteczności oraz efektywności działania w sprawach dotyczących repatriacji.

W kontroli stwierdzono rażące przedłużanie procedur repatriacyjnych, ponieważ nie było współpracy MSZ z MSWiA w kwestii poczty dyplomatycznej podlegającej MSZ. Badaniem organizacji przez MSZ w latach 2017–2023 poczty dyplomatycznej pod kątem przekazywania dokumentacji dotyczącej repatriacji pomiędzy placówkami zagranicznymi na Wschodzie a MSWiA objęto 65 losowo wybranych

²⁵ Przepisy art. 14 ustawy z 25.6.2015 – Prawo konsularne (Dz.U. z 2023 r. poz. 1329), będące odzwierciedleniem normy wyrażonej w postanowieniu art. 6 Konwencji Wiedeńskiej o stosunkach konsularnych, sporządzonej w Wiedniu dnia 24.4.1964 (Dz.U. z 1982 r. nr 13, poz. 98) stanowią, że w szczególnych okolicznościach minister właściwy do spraw zagranicznych za zgodą państwa przyjmującego może upoważnić konsula do wykonywania funkcji konsularnych poza wyznaczonym okręgiem konsularnym.



decyzji konsula w sprawie stwierdzenia polskiego pochodzenia. Sprawdzono daty ich wpływu do MSWiA oraz daty przekazania pocztą dyplomatyczną do placówek konsularnych przez MSZ postanowienia MSWiA o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej w celu repatriacji. W pięciu przypadkach czas przekazania wynosił 363 dni, w siedmiu od 204 do 278 dni, w 22 od 109 do 195 dni, a w 10 – od 14 do 64 dni. W latach 2018–2023 na trasie Warszawa–Astana–Warszawa zrealizowano 12 tras kurierskich, co daje dwie trasy kurierskie rocznie. W tym okresie na trasie Warszawa–Irkuck–Warszawa zrealizowano 6 tras kurierskich, czyli jedną rocznie. W związku z tym nie dziwią stwierdzone przypadki przekazywania wniosków o wydanie wiz krajowych nawet przez okres 1 roku, co znacząco wpływało na wydłużenie całego procesu oraz sposób postrzegania przez wnioskodawców organów państwa odpowiedzialnych za repatriację.

Działania ambasady

Postępowania w sprawie repatriacji były prowadzone przez Wydział Konsularny Ambasady RP w Astanie z naruszeniem obowiązujących przepisów. Czynniono to nierzetelnie, nie zapewniając sprawnej obsługi osób zainteresowanych. Wydział Konsularny obejmował swoją

działalnością terytorium centralnej i północnej części Republiki Kazachstanu, tj. stołeczną Astanę oraz pięć obwodów. Odległość do najdalej położonych miejscowości okręgu przekraczała 1000 kilometrów. Rozległy obszar, na którym prowadzono działania konsularne, słaba infrastruktura drogowa, trudne warunki atmosferyczne (szczególnie zimą) utrudniały kontakt zarówno interesantów z urzędem konsularnym, jak i konsula z interesantami. Kierowane przez Wydział prośby o wzmocnienie etatowe w związku z dużym zainteresowaniem repatriacją przez znaczną część okresu objętego kontrolą nie przynosiły efektów. Dopiero w połowie 2019 r. zwiększono dwuosobową obsadę (kierownik i wicekonsul) o kolejne dwie. Ogromna liczba spraw do załatwienia przy niskiej obsadzie wpływała także na dużą fluktuację kadr, dotyczącą nie tylko wicekonsulów, ale także kierowników Wydziału, którym kolejno kierowało aż sześciu konsulów. Na sprawność realizacji zadań wpływały także problemy techniczno-sprzętowe. Wszystko to przekładało się na bardzo długi czas oczekiwania na wyjazd do Polski w drodze repatriacji²⁶, który w wypadku aż 20,4% spraw przekraczał pięć lat, zaś w skrajnym – aż 14,5 roku²⁷. Podejmowano działania, które miały ułatwić

²⁶ Liczony od daty wydania decyzji o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej w celu repatriacji do daty wydania wizy krajowej w celu repatriacji. Należy zauważyć, że rzeczywisty czas oczekiwania na wyjazd do Polski był w każdym przypadku znacznie dłuższy, jeśli doliczyć do niego czas na złożenie wniosku do konsula, czas na wydanie decyzji o uznaniu za osobę polskiego pochodzenia, czas na przekazanie przez Ambasadę wniosku do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o wyrażenie zgody na wydanie decyzji o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej w celu repatriacji i przekazanie tej zgody do placówki zagranicznej. W indywidualnych przypadkach ten dodatkowy czas przekraczał nawet dwa lata.

²⁷ Najdłuższy okres oczekiwania na wyjazd do Polski wynosił 14,5 roku i dotyczył 3 osób, które decyzją z 7.5.2005 uznano za osoby polskiego pochodzenia, następnie postanowieniem z 29.5.2007 wydano im zgodę na decyzję

dostęp do konsula, np. dyżury w terenie, które jednak nie były wystarczające przy ogromnym zainteresowaniu. Przyjęte w trakcie dyżurów wnioski musiały później zostać obsłużone przy tej samej obsadzie kadrowej.

W trzech przypadkach konsul wydał decyzje o uznaniu wnioskodawców za osoby polskiego pochodzenia, mimo że oni sami zadeklarowali niemieckie korzenie.

Do powszechnych nieprawidłowości w Wydziale Konsularnym Ambasady RP w Astanie należało nieprzestrzeganie terminów załatwiania spraw. W badanej dokumentacji NIK nie doszukała się żadnych powodów, które mogłyby przyczynić się do tak długich procedur. W ponad 75% decyzji o uznaniu polskiego pochodzenia pisma ze stosowną informacją oraz wnioski o zgody na zakwalifikowanie do wizy krajowej w celu repatriacji zostały skierowane do MSWiA w terminach przekraczających 30 dni, licząc od daty wydania decyzji. 14,5% decyzji o zakwalifikowaniu do wizy krajowej wydano w terminach przekraczających 30 dni, licząc od daty wpływu postanowienia Ministra SWiA

o wyrażeniu zgody do dnia wydania decyzji. Podobny wskaźnik (14,5%) dotyczył nieterminowego wydawania decyzji o uznaniu za osoby polskiego pochodzenia, zaś 8,5% decyzji o zakwalifikowaniu do wizy krajowej w celu repatriacji zostało wydanych z bezzasadnym opóźnieniem. Wnioskodawców nie informowano o przyczynach nieterminowego rozstrzygania spraw, a powyższe przypadki stanowiły naruszenie przepisów ustawy – Prawo konsularne²⁸ oraz przepisów k.p.a.²⁹

Ośrodki adaptacyjne dla repatriantów

NIK pozytywnie oceniła działalność podmiotów prowadzących ośrodki adaptacyjne dla repatriantów. Miały one odpowiednie wyposażenie, zaś przebywający w nich byli zakwaterowani w pomieszczeniach odpowiadających ich wiekowi, płci i stanowi zdrowia. Umożliwiono im całodobowy dostęp do pomieszczeń i urządzeń pozwalających na samodzielne przygotowywanie posiłku. Pozytywną ocenę potwierdzają wyniki ankiety³⁰ przeprowadzonej wśród osób, które tam przebywały. Ponad 96%

o przyrzeczeniu wydania wizy wjazdowej w celu repatriacji, 12.3.2019 przyjęto pisemną zgodę wnioskodawców na umieszczenie ich w ośrodku adaptacyjnym dla repatriantów, decyzją z 16.9.2019 przyznano im miejsce w ośrodku adaptacyjnym i wreszcie decyzją z 7.11.2019 wydano wizy krajowe w celu repatriacji.

²⁸ Art. 58 ustawy Prawo konsularne stanowi, że: „1. Konsul załatwia sprawę bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie trzydziestu dni od dnia wszczęcia postępowania. 2. O okolicznościach powodujących konieczność przedłużenia terminu załatwienia sprawy konsul zawiadamia stronę, wyznaczając nowy termin załatwienia sprawy”.

²⁹ Zgodnie z art. 36 §1 k.p.a. o każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić stronę, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

³⁰ Do ankietowanych skierowano 12 pytań, które dotyczyły m.in.: czasu oczekiwania na spotkanie z konsulem, czasu oczekiwania na wyjazd do Polski po uzyskaniu decyzji konsula o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej w celu repatriacji, czasu przebywania w ośrodku adaptacyjnym, zapewnienia przez ten ośrodek warunków zakwaterowania, wyżywienia, zapewnienia dostępu do pomieszczeń umożliwiających samodzielne przygotowanie posiłków, zapewnienia niezbędnych środków czystości, zapewnienia bezpłatnego dostępu



respondentów nie zgłosiło żadnych negatywnych uwag³¹.

Podmioty prowadzące ośrodki adaptacyjne dla repatriantów zapewniły realizację szczegółowych programów zajęć i kursów, o których mowa w art. 20h ust. 1 ustawy o repatriacji. Zawierały one informacje dotyczące: kwalifikacji osób prowadzących zajęcia i kursy, czasu trwania, liczby godzin oraz sposobu organizacji zajęć i kursów, tematyki, sposobu ewaluacji efektów kształcenia, form zaliczania zajęć i kursów, planowanej współpracy z państwowymi lub samorządowymi instytucjami kultury w tym zakresie.

Repatrianci przebywający w ośrodkach potwierdzili, że okresy oczekiwania na spotkanie z konsulem, w trakcie którego składali wnioski o wydanie wiz krajowych oraz na wydanie decyzji w tej sprawie, a także oczekiwanie na wyjazd do Polski były niejednokrotnie bardzo długie. Spośród ankietowanych, którzy przebywali w ośrodku adaptacyjnym w Środzie Wielkopolskiej, aż 81% oczekiwało na spotkanie z konsulem ponad trzy miesiące, a 25% ponad sześć. Czas oczekiwania na wyjazd do Polski³² w wypadku aż 93% repatriantów przekraczał rok, 30% z nich czekało ponad dwa lata.

Wnioski pokontrolne

Wnioski zawarto w czterech wystąpieniach pokontrolnych (nie kierowano ich do ośrodka adaptacyjnego w Środzie

Wielkopolskiej). Z ogólnej liczby 15 wniosków do 5 lipca 2024 r. zrealizowano 10, cztery były w trakcie realizacji³³ i stan ten nie uległ zmianie do stycznia 2025 r. W Informacji o wynikach kontroli NIK przedstawiała wnioski systemowe, które skierowano do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Pełnomocnika Rządu do spraw Repatriacji, Ministra Spraw Zagranicznych oraz do Ambasadora RP w Kazachstanie.

Wniosek skierowany do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dotyczył podjęcia działań, które doprowadziłyby do zwiększenia środków finansowych na repatriację osób polskiego pochodzenia.

Wnioski do Pełnomocnika Rządu do spraw Repatriacji dotyczyły:

- zapewnienia wydawania decyzji w sprawie przyznania miejsca w ośrodku kandydatowi na repatrianta w terminie nie dłuższym niż trzy lata od wydania przez konsula decyzji o zakwalifikowaniu go do wizy krajowej;
- udzielania repatriantom oraz członkom ich rodzin jednorazowej pomocy finansowej ze środków budżetu państwa na zaspokojenie i bieżące utrzymanie w terminach i wysokości zgodnej z obowiązującymi przepisami;
- zapewnienia prowadzenia prawidłowego rejestru teleinformatycznego osób ubiegających się o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji.

do szerokopasmowego Internetu, możliwości uczestnictwa w kursach języka polskiego i kursach zawodowych oraz przydatności tych kursów. W anonimowej ankiecie wzięło udział łącznie 91 osób, z tego: 37 repatriantów z ośrodka adaptacyjnego w Pułtusku oraz 54 repatriantów z ośrodka adaptacyjnego w Środzie Wielkopolskiej.

³¹ Nieliczne uwagi negatywne dotyczyły żywienia.

³² Liczony od daty wydania decyzji o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej w celu repatriacji do daty wydania wizy krajowej w celu repatriacji.

³³ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Realizacja przez organy państwa...*, op.cit., s. 44

Do Ministra Spraw Zagranicznych wnioskowano o zintensyfikowanie nadzoru nad działalnością podległych urzędów konsularnych, w tym kontroli realizacji zadań dotyczących repatriacji, zapewniającego bieżącą informację w zakresie terminowości i prawidłowości prowadzenia spraw repatriacyjnych oraz czasu oczekiwania na przyjęcie przez konsula, a także o większą częstotliwość przysyłania za pomocą poczty dyplomatycznej dokumentacji repatriacyjnej pomiędzy urzędami konsularnymi a MSWiA.

Najważniejszy wniosek skierowany do Ambasadora RP w Kazachstanie dotyczył podjęcia działań zapewniających wydawanie decyzji w sprawach repatriacyjnych zgodnie z terminami wynikającymi z obowiązujących przepisów.

Realizacja wniosków

Ustalenia kontroli przyczyniły się do przygotowania przez Radę Ministrów projektu ustawy o zmianie ustawy o repatriacji oraz niektórych innych ustaw³⁴. Z założeń projektu wynika, że jego głównym celem jest podniesienie wysokości limitów wydatków na zadania związane z repatriacją w latach 2025–2026, określonych w ustawie z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy o repatriacji oraz niektórych innych ustaw, o ok. 35 mln zł rocznie, do poziomu pozwalającego na sprawne prowadzenie tego procesu. Do najistotniejszych kwestii,

które wymagają pilnego rozwiązania należą m.in.:

- usprawnienie procedury udzielania i wypłaty jednorazowej pomocy finansowej przyznawanej repatriantom decyzją Pełnomocnika Rządu do spraw Repatriacji;
- doprecyzowanie przepisów odnoszących się do procedury przyznawania miejsc w ośrodkach adaptacyjnych dla repatriantów oraz dostosowanie ich do uwarunkowań budżetowych;
- usunięcie niespójności przepisów dotyczących terminów załatwiania spraw, określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego oraz ustawie o repatriacji;
- niemożliwość repatriacji na podstawie samodzielnie zapewnionych warunków do osiedlenia się, w wypadku posiadania innych niż umowa o pracę źródeł utrzymania w Polsce.

Projektowane zmiany w ustawie o obywatelstwie polskim mają na celu wyeliminowanie niespójności między terminami załatwienia spraw, wynikającymi z Kodeksu postępowania administracyjnego, a terminami na dokonanie określonych czynności w sprawach dotyczących obywatelstwa, w tym opiniowania pod kątem zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa oraz porządku publicznego.

Według różnych szacunków³⁵ na powrót do kraju oczekuje jeszcze ok. 7–7,5 tys. potomków ofiar deportacji. Zwiększenie limitów środków na repatriację umożliwiłoby

³⁴ <<https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-repatriacji-oraz-niektorych-innych-ustaw>>, nr projektu UD132.

³⁵ Artykuły *Bardzo długa droga do domu*, „Gość Niedzielny” nr 9 z 2.3.2025 r. oraz *Repatriacja może przyspieszyć*, „Rzeczpospolita” z 17.2.2025 r.



przyjazd około 1000 osobom rocznie, pozwalając zakończyć ten proces w ciągu siedmiu lat.

Podsumowanie

NIK ustaliła, że osoby polskiego pochodzenia napotykały poważne problemy podczas procedury repatriacyjnej. Nie lepiej było we wcześniejszym okresie, o czym pośrednio świadczą dane dotyczące liczby sprowadzonych w latach 2001–2012, kiedy do Polski w ramach repatriacji przybyło łącznie 4778 osób³⁶, tj. średniorocznie 398.

Państwo nie zapewniło sprawnego i skutecznego procesu repatriacji Polaków ze Wschodu. W sytuacji skokowo wzrastającej liczby chętnych i zakwalifikowanych do repatriacji, wobec zbyt niskiego w stosunku do potrzeb limitu środków finansowych, braków organizacyjno-kadrowych oraz bezczynności organów państwa w rozwiązywaniu problemów doprowadzono do stanu, w którym system stał się niewydolny.

Repatriacja jest zagadnieniem wpisującym się w szeroko rozumianą problematykę migracyjną. Do tej pory nasz kraj nie przygotował własnej polityki w tym zakresie³⁷, podobnie jak Unia Europejska, która nie opracowała polityki migracyjnej

i azylowej, która byłaby przemysłana i uwzględniała interes poszczególnych państw³⁸.

Przedstawione w Informacji o wynikach kontroli ustalenia NIK, a także oceny i wnioski sformułowane przez Izbę, powinny przyczynić się do poprawy sytuacji, pod warunkiem ich właściwego zrozumienia i przyjęcia do realizacji przez polskie władze. Niezbędna jest szersza dyskusja między przedstawicielami organów państwa a reprezentantami repatriantów, przy udziale organizacji pozarządowych, być może także przedsiębiorców, którzy chcieliby zatrudnić naszych rodaków. Wprowadzenie w życie przygotowywanego przez Radę Ministrów projektu ustawy o zmianie ustawy o repatriacji oraz niektórych innych ustaw powinno przyczynić się do właściwej realizacji zadań. Dzięki temu ten proces mógłby zakończyć się w akceptowalnym dla zainteresowanych terminie.

STANISŁAW JARZYNA

p.o. wicedyrektor Delegatury NIK
w Rzeszowie

³⁶ M. Sora: *Repatriacja do Polski po 1990 r. – uwarunkowania prawne, skala przyjazdów, obszar osiedlenia*, „Studia BAS” nr 2/2013, s. 3, <www.bas.sejm.gov.pl>.

³⁷ Informacja o wynikach kontroli NIK *Przygotowanie organów państwa na wypadek masowego napływu cudzoziemców do Polski*, nr ewid. 86/2023/D/21/506LRZ.

³⁸ P. Lipold: *Dynamika nielegalnej migracji do Unii Europejskiej i jej wpływ na bezpieczeństwo publiczne państw członkowskich*, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2024, s. 391

Słowa kluczowe: repatriacja Polaków ze Wschodu, Ambasada RP w Astanie, Konsulat Generalny RP w Ałmaty, procedury repatriacyjne, ośrodki dla repatriantów

Bibliografia:

1. Hut P.: *Warunki życia i proces adaptacji repatriantów w Polsce w latach 1992–2000*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2002.
2. Łodziński S.: *Repatriacja osób narodowości lub pochodzenia polskiego w latach 1989–1997. Problemy prawne i instytucjonalne*, „Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu 1997”, nr 586.
3. Runge A., Runge J.: *Słownik pojęć z geografii społeczno-ekonomicznej*, Videograf Edukacja, 2008.
4. Sora S.: *Repatriacja do Polski po 1990 r. – uwarunkowania prawne, skala przyjazdów, obszar osiedlenia*, „Studia BAS” nr 2/2013.
5. Żołądek Ł.: *Polska polityka repatriacyjna. Rozwiązania prawne, ich krytyka i nowe propozycje*, „Studia BAS” nr 2/2013.

ABSTRACT

Repatriation of Poles from the East – Implementation of the State's Tasks

According to various estimates, there are 18 to 21 million Poles dispersed around the world – and there are various criteria used to calculate their number, such as being born in Poland, a multi-ethnic origin, a declared awareness of origin, or the knowledge of the Polish language. One-third of this group are persons born and raised in Poland, and the others are of Polish origin connected to home country in various ways. The largest populations of Poles reside in the United States and in the former states of the Soviet Union. There have been several repatriation campaigns organised in Poland so far, first in the years 1944–1948. In 1990s, repatriation was ‘legally suspended’ – there was no systemic solution to determine its criteria or course. Only after the adoption of the Act on repatriation of 9th November 2002 did the situation change. NIK audited how the competent state authorities realised their tasks related to repatriation. In its previous examinations, NIK received information from the Polish community abroad about the lengthy procedures of application for the visas necessary to return to the country. The audit confirmed that the state did not provide for effective and efficient repatriation process for Poles from the East. If the authorities and officials worked as they do now, it would take even 22 years to repatriate.

Stanisław Jarzyna, acting deputy director of the Regional Branch of NIK in Rzeszów

Key words: repatriation of Poles from the East, Embassy of the Polish Republic to Astana, General Consulate of the Polish Republic to Almaty, repatriation procedures, centres for repatriates

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

Terapia protonowa

Nowotwory złośliwe są drugą w kolejności przyczyną zgonów w Polsce. Zbadano, czy podmioty odpowiedzialne zapewniły pacjentom onkologicznym dostęp do terapii protonowej. Kontrolą, która dotyczyła okresu od 1 stycznia 2020 r. do 24 maja 2024 r., objęto Ministerstwo Zdrowia, Narodowy Instytut Onkologii, Centralę Narodowego Funduszu Zdrowia, Małopolski Oddział Wojewódzki NFZ, Szpital Uniwersytecki w Krakowie.

Leczenie onkologiczne

Oceniono, czy Polakom zapewniono dostęp do kompleksowego leczenia onkologicznego finansowanego ze środków publicznych. Kontrolą, która dotyczyła lat 2019–2023, objęto 24 jednostki, w tym Ministerstwo Zdrowia, Centralę Narodowego Funduszu Zdrowia oraz 22 podmioty lecznicze.

Ulga termomodernizacyjna

NIK oceniła rzetelność i prawidłowość weryfikacji przez Krajową Administrację Skarbową ulgi termomodernizacyjnej. Kontrolą objęto 16 jednostek: Ministerstwo Finansów i 15 urzędów skarbowych, które odnotowały

w rozliczeniach podatkowych za 2022 r. najwyższe kwoty odliczeń z tego tytułu. Badaniem objęto okres od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2024 r.

Mniej odpadów

Izba zbadła, czy organy administracji publicznej starały się w sposób prawidłowy i skuteczny zapobiegać powstawaniu odpadów oraz zachęcać do recyklingu. Kontrolą objęto Ministerstwo Klimatu i Środowiska, 6 urzędów marszałkowskich, 16 urzędów gmin, 3 związki gmin, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i jego 5 wojewódzkich oddziałów. Badanie dotyczyło okresu od 1 stycznia 2018 r. do dnia zakończenia czynności, z wykorzystaniem dowodów sporządzanych przed lub po tym okresie.

Publiczne uczelnie muzyczne

NIK zbadła, czy prawidłowo i rzetelnie zorganizowano i realizowano kształcenie studentów w publicznych uczelniach muzycznych. Skontrolowano wszystkie funkcjonujące w Polsce placówki tego typu oraz Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Badaniem objęto lata 2022–2024.

Domowe hospicja

Analizie poddano prawidłowość udzielania świadczeń dotyczących hospicyjnej opieki domowej oraz to, czy rzetelnie rozpoznawano potrzeby, zawierano i rozliczano umowy, a także monitorowano realizację tych świadczeń. Kontrolą, która dotyczyła lat 2020–2024, objęto Świętokrzyski Oddział Wojewódzki Narodowego Funduszu Zdrowia oraz pięć podmiotów leczniczych.

Funkcjonowanie szpitali wojewódzkich

NIK sprawdziła, czy szpitale wojewódzkie właściwie organizowały i realizowały świadczenia zdrowotne oraz czy prawidłowo prowadziły gospodarkę majątkowo-finansową. Skontrolowano 16 szpitali wojewódzkich (z każdego regionu) funkcjonujących w formie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których podmiotem założycielskim są samorządy województwa. Badanie dotyczyło lat 2021–2023.

Organizacja III Igrzysk Europejskich 2023

Celem było zbadanie, czy prawidłowo i gospodarnie zorganizowano Igrzyska Europejskie

w Krakowie. Skontrolowano Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego i Urząd Miasta Krakowa – gospodarzy zawodów, Igrzyska Europejskie 2023 Sp. z o.o., będącą komitetem organizacyjnym Igrzysk, trzy jednostki realizujące inwestycje sportowe, a także Ministerstwo Sportu i Turystyki oraz Ministerstwo Aktywów Państwowych.

Wynagrodzenia władz spółek

Celem kontroli była ocena, czy wynagrodzenia członków zarządów i rad nadzorczych spółek komunalnych ustalono i wypłacono w prawidłowej wysokości. Sprawdzono 18 podmiotów komunalnych ze 100% udziałem samorządu, tj. po trzy z województw: lubelskiego, małopolskiego, opolskiego, śląskiego, warmińsko-mazurskiego i wielkopolskiego. Badaniem objęto lata 2018–2023.

Opłaty od środków spożywczych

NIK zbadała, czy prawidłowo i rzetelnie realizowano zadania dotyczące poboru i wydatkowania opłat od środków spożywczych i od napojów alkoholowych. Kontrolą objęto Narodowy Fundusz Zdrowia,

jego trzy oddziały, trzy urzędy gmin, cztery urzędy skarbowe, Krajowe Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom. Badanie dotyczyło okresu od 1 stycznia 2021 r. do 31 marca 2024 r.

Program „Centra Opiekuńczo-Mieszkalne”

Celem badania było ustalenie, czy działania na rzecz tworzenia centrów opiekuńczo-mieszkalnych były prawidłowo i rzetelnie realizowane, a wsparcie wystarczające i zgodne z założeniami programu. Przeprowadzono je w 17 jednostkach: Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, czterech urzędach wojewódzkich, czterech starostwach powiatowych, dwóch urzędach gmin oraz sześciu centrach opiekuńczo-mieszkalnych. Kontrola dotyczyła lat 2020–2023.

Spółki z udziałem KOWR

NIK sprawdziła, czy spółki z większościowym udziałem Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR) funkcjonowały prawidłowo oraz czy nadzór Dyrektora Generalnego KOWR był nad nimi rzetelny. Badaniem objęto KOWR, Rolno-Spożywczą Spółkę

Inwestycyjną Sp. z o.o. w likwidacji, Terminal Intermodalny Bydgoszcz Emilianowo Sp. z o.o., Widawę Sp. z o.o. Kontrola dotyczyła okresu od 2020 r. do dnia zakończenia czynności w sierpniu 2024 r.

Przekazywanie nieruchomości rolnych

NIK sprawdziła, czy Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR) prawidłowo i rzetelnie przekazywał na własność mienie wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Kontrolę przeprowadzono w centrach KOWR oraz pięciu oddziałach terenowych w: Olsztynie, Poznaniu, Pruszcze Gdańskim, Warszawie i Wrocławiu. Badanie dotyczyło okresu od 1 stycznia 2021 r. do 20 września 2024 r.

Sieć Badawcza Łukasiewicz

Izba sprawdziła, czy Sieć Badawcza Łukasiewicz funkcjonowała prawidłowo i rzetelnie, a jej działalność przyniosła oczekiwane efekty. Kontrolą objęto Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Centrum Łukasiewicz i 10 instytutów działających w ramach Sieci. Badanie dotyczyło lat 2019–2024. (red.)

„Informacje o wynikach kontroli”, przekazane do publikacji w lutym i marcu 2025 r., <www.nik.gov.pl>.

Z życia NIK

STRATEGIA NIK NA LATA 2025–2031

Prezes NIK Marian Banaś ogłosił Strategię Najwyższej Izby Kontroli na lata 2025–2031. Prace nad nią zostały poprzedzone analizą wcześniejszego dokumentu, obejmującego lata 2021–2024 oraz kompleksową analizą strategiczną, przygotowaną przez zespół kontrolerów i pracowników administracyjnych NIK.

Bazując na metodyce zarządzania strategicznego dla najwyższych organów kontroli (NOK), przygotowanej przez Międzynarodową Organizację Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI), sformułowano cele strategiczne na kolejny okres. Są to: wiodąca rola NIK w usprawnianiu państwa; wysoka jakość kontroli; wzorcowa instytucja publiczna; koncentracja działań kontrolnych na kluczowych problemach społeczno-gospodarczych; sprawna komunikacja z interesariuszami. Cele znalazły odzwierciedlenie w 15 inicjatywach strategicznych oraz 40 zadaniach. Dzięki temu Izba będzie mieć większy wpływ na usprawnianie państwa i przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom w sektorze publicznym.

Konieczna jest zatem koncentracja działalności kontrolnej na obszarach kluczowych z punktu widzenia funkcjonowania państwa, społeczeństwa oraz finansów publicznych. Będzie to możliwe dzięki wysokiej jakości kontroli, czyli takiej, którą przeprowadzają profesjonalni kontrolerzy, przy użyciu nowoczesnych narzędzi i metod.

Uwzględniając znaczenie przybliżania roli NIK obywatelom, parlamentowi oraz pozostałym interesariuszom jednym z priorytetów będzie komunikacja z otoczeniem.

ZEBRANIE ŁĄCZNIKÓW NOK UNII EUROPEJSKIEJ I ETO

Przygotowania do najbliższego spotkania Komitetu Kontaktowego (KK) były głównym tematem spotkania oficerów łącznikowych najwyższych organów kontroli państw członkowskich Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO), które odbyło się 27 marca 2025 r. w siedzibie NIK. Prowadziła je Ewa Miękina, główny specjalista z Departamentu Strategii, oficer łącznikowy NIK w kontaktach z ETO i KK.



Fot. Marek Brzeziński, NIK

Uczestnicy spotkania, w pierwszym rzędzie, pośrodku prezes NIK Marian Banaś, obok, piąta z lewej Ewa Miękina, oficer łącznikowy NIK.

Oficerowie łącznikowi to stali przedstawiciele najwyższych organów kontroli UE, którzy wspierają działalność Komitetu Kontaktowego – zgromadzenia szefów NOK Unii Europejskiej i ETO. Przygotowują tematy i zagadnienia dotyczące kontroli środków unijnych, jakie powinny trafić pod coroczne obrady Komitetu, a także projekty wspólnych stanowisk KK w wybranych kwestiach dotyczących kontroli i rozliczalności.

Do listopada 2025 r. NIK pełni funkcję przewodniczącego oficerów łącznikowych NOK UE i w takim charakterze była gospodarzem marcowego zebrania. Otworzył je prezes Marian Banaś. Następnie szefowie ETO Tony Murphy i NOK Malty Charles Deguara przedstawili organizacyjne i logistyczne aspekty zebrania Komitetu Kontaktowego, które odbędzie się w listopadzie na Malcie. Tematem przewodnim ma być konkurencyjność UE. Jej zwiększenie przewodnicząca Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen uznała za jeden z kluczowych celów strategicznych Unii. Ponieważ w dużej mierze zależy ona od konkurencyjności państw członkowskich, będzie wymagać współpracy, koordynacji i działań zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym.

W Warszawie dyskutowano również o wieloletnich ramach finansowych na lata 2021–2027 i roli NOK w tym kontekście, a także kontroli zewnętrznej Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Ponadto przedstawiciele organów kontroli Belgii i Francji opisali współpracę przy kontroli jakości i warunków opieki zapewnianej obywatelom francuskim z niepełnosprawnościami na terenie belgijskiej Walonii.

Oprócz delegatów NOK UE i ETO w zebraniu uczestniczyli, jako obserwatorzy, przedstawiciele 7 NOK krajów kandydujących i potencjalnie kandydujących do Unii oraz do projektu SIGMA, wspólnej inicjatywy Komisji Europejskiej i Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), wzmacniającej systemu zarządzania publicznego i zdolności administracji publicznej tych krajów.

WIZYTA AMBASADOR INDII

W siedzibie Najwyższej Izby Kontroli, 17 lutego 2025 r., odbyło się spotkanie prezesa NIK Mariana Banaśa z ambasadorem Indii Nagma Mohamed Mallick. W trakcie rozmów omówiono relacje Polski z Indiami, a także odniesiono się do umowy o współpracy zawartej 25 lat temu pomiędzy Najwyższą Izbą Kontroli a Biurem Kontrolera i Audytora Generalnego Indii.

Prezes NIK podkreślił znaczenie wymiany doświadczeń dotyczących nadzoru oraz transparentności działań administracyjnych. Zwrócono uwagę na ubiegłoroczną wizytę premiera Indii w Polsce, która miała znaczenie dla umacniania relacji między krajami. Podkreślono potrzebę dalszego rozwoju współpracy.

Indyjskie inwestycje w Polsce są szacowane przez Narodowy Bank Polski na ponad 1,8 miliarda zł.



Prezes NIK Marian Banaś w towarzystwie ambasadora Indii Nagmy Mohamed Mallick.

Fot. Marek Brzeziński, NIK

POLSKO-INDYJSKIE SEMINARIUM

W New Delhi i w Shimla w Indiach, 28 lutego – 1 marca 2025 r., odbyło się 21. polsko-indyjskie seminarium, zorganizowane w ramach umowy o współpracy pomiędzy Najwyższą Izbą Kontroli a Biurem Kontrolera i Audytora Generalnego Indii.

Tegoroczne spotkanie było poświęcone metodyce audytu, rocznemu planowaniu kontroli oraz niezależności najwyższych organów kontroli (NOK). Delegacja NIK, której przewodniczył prezes Marian Banaś, przybliżyła działanie procedury SIRAM, stosowanej w przypadkach zagrożenia niezależności NOK, a także wyniki kontroli Funduszu Sprawiedliwości.

Pracownicy NOK Indii zaprezentowali system IT wspierający zarządzanie zarówno procesem kontroli, jak i samą organizacją. Zadeklarowali gotowość do pomocy przy projektowaniu i wykorzystaniu tych rozwiązań.

Wizyta była także okazją do spotkania prezesa NIK z nowo wybranym prezesem Biura Kontrolera i Audytora Generalnego Indii – Shri K. Sanjay Murthy'm.

DELEGACJA NIK Z WIZYTĄ W ETO



Członkowie delegacji NIK wraz z polskimi przedstawicielami w ETO. Pośrodku prezes Marian Banaś i Tony Murphy, prezes Trybunału.

Przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli odbyli wizytę studyjną 17-18 marca 2025 r. w siedzibie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO) w Luksemburgu.

Delegacji przewodniczył prezes Marian Banaś, a gości powitał Marek Opiola, przedstawiciel Polski w Kolegium Członków Trybunału, członek Izby III.

Pierwszego dnia odbyła się sesja dotycząca działalności i struktury ETO, ze szczególnym uwzględnieniem działań Izby III, związanych z obszarem spraw zewnętrznych, bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości. Nacisk położono na raport dotyczący mobilności wojsk UE. Kolejna sesja była poświęcona zadaniom Izby II, m.in. inwestycjom na rzecz spójności, wzrostu i włączenia społecznego.

Drugi dzień wizyty rozpoczął się od roboczego śniadania z polskimi pracownikami ETO. Trybunał zatrudnia wysoko wykwalifikowanych kontrolerów, ekonomistów, prawników i specjalistów z różnych dziedzin (ok. 900 osób). Pracownicy przygotowują raporty i wspierają członków w realizacji zadań. Wśród nich jest ok. 70 osób z Polski, w tym osoby związane wcześniej z NIK. Podczas powitania wiceprezes NIK Michał Jędrzejczyk podkreślał ich rolę w ETO, zaznaczając, że są nie tylko kluczowym ogniwem instytucji, ale także ambasadorami kraju na arenie międzynarodowej.

Następnie odbyła się sesja poświęcona Instrumentowi na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF), który jest głównym elementem planu NextGenerationEU (NGEU) i narzędziem, za pośrednictwem którego Komisja Europejska pozyskuje środki finansowe przez zaciąganie pożyczek na rynkach kapitałowych. Są one przeznaczone dla państw członkowskich podejmujących reformy i inwestycje. Andreas Bolkart, główny menadżer

odpowiedzialny za zespół ds. NGEU oraz Nikolaos Kylonis, szef zespołu ds. RRF przedstawili elementy podejścia audytowego NGEU oraz analizę rozdziału rocznego raportu z 2023 r., który poświęcono RRF.

Trybunał przeprowadza kontrolę wydatków i dochodów Unii Europejskiej oraz ocenia, czy zarządzanie jej finansami jest efektywne, skuteczne i oszczędne.

WYRÓŻNIENIE DLA DYREKTOR POZNAŃSKIEJ DELEGATURY NIK

Karolina Wirszyc-Sitkowska, dyrektor Delegatury NIK w Poznaniu otrzymała wyróżnienie w konkursie Perspektywy Medycyny 2024. Został zorganizowany w ramach Kongresu „Zdrowie Polaków” pod patronatem senackiej Komisji Zdrowia, z inicjatywy dr Beaty Małeckiej-Libery oraz przewodniczącego Rady Programowej Kongresu prof. Henryka Skarżyńskiego. Wyróżnienie w kategorii Organizacja – ochrona zdrowia przyznano dyrektor Karolinie Wirszyc-Sitkowskiej za „rzetelne podejmowanie tematów z obszarów ochrony zdrowia, opracowywanie raportów ukazujących stan opieki medycznej w Polsce dla wybranych obszarów”.

Laureatów czwartej już edycji konkursu przedstawiono 3 marca 2025 r. Jego celem jest promowanie innowacyjnych rozwiązań, wyróżnienie osób oraz instytucji zasłużonych dla rozwoju profilaktyki i edukacji zdrowotnej. Nagrody i wyróżnienia przyznano w 6 kategoriach: Profilaktyka zdrowotna; Innowacje i wdrożenia; Telemedycyna i e-zdrowie; Organizacja – ochrona zdrowia; Nowoczesna edukacja medyczna; Promocja zdrowia w mediach.

W październiku 2024 r. Senat RP podjął uchwałę o ustanowieniu roku 2025 rokiem edukacji zdrowotnej i profilaktyki.



Fot. Senat RP

Laureaci konkursu wraz z członkami Rady Programowej Kongresu, szóstą z prawej Karolina Wirszyc-Sitkowska, dyrektor poznańskiej delegatury.

GOŚCIE ZE ZJEDNOCZONYCH EMIRATÓW ARABSKICH W NIK

W siedzibie NIK, 20 marca 2025 r., odbyło się spotkanie prezesa Mariana Banaśa z delegacją Izby Kontroli Zjednoczonych Emiratów Arabskich, której przewodził prezes Humaid Abushibs. Podzielono je na dwie części: seminarium oraz rozmowy dwustronne. W seminarium uczestniczyli dyrektor generalny NIK Jarosław Melnarowicz, dyrektor Departamentu Strategii Grzegorz Haber, radca prezesa NIK Augustyn Kubik, doradca dyrektora Biura Iwona Sobocińska, główny specjalista kontroli państwowej w Departamencie Obrony Narodowej Piotr Skwara, p.o. kierownika Wydziału Spraw Międzynarodowych Piotr Iwaszkiewicz oraz pracownicy Wydziału Spraw Międzynarodowych – Wojciech Kubisz i Olga Pilewicz.

Omówiono kwestie związane z wykorzystaniem sztucznej inteligencji w procesach kontrolnych, działania w obszarze kontroli w sektorze obronności oraz aktywność na arenie międzynarodowej, ze szczególną rolą NIK jako audytora takich instytucji, jak INTERPOL czy Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Delegacja z Emiratów zaprezentowała doświadczenia dotyczące cyfryzacji i korzyści wynikające ze stosowania AI w kontroli. Po jej wdrożeniu arabski NOK odnotował znaczne przyspieszenie działań kontrolnych.

Podczas drugiej części spotkania podsumowano dotychczasową współpracę, w tym wspólne działania na forum międzynarodowym oraz realizację zobowiązań wynikających z umowy bilateralnej. Omówiono dalsze kierunki współpracy oraz możliwości jej rozwoju w perspektywie zarówno krótko-, jak i długoterminowej.



Goście z Izby Kontroli Zjednoczonych Emiratów Arabskich w towarzystwie ekspertów z NIK. W pierwszym rzędzie, pierwszy z prawej prezes Marian Banaś, obok prezesa Humaid Abushibs.

SEMINARIUM O KONTROLACH DORAŻNYCH



Fot. Marek Brzeziński, NIK

Kontrolerzy Izby Obrachunkowej Ukrainy uczestniczący w szkoleniu poświęconym kontrolom doraźnym, zorganizowanym przez NIK oraz brytyjski NAO.

Polscy oraz brytyjscy specjaliści z najwyższych organów kontroli obu krajów, przeprowadzili pod koniec marca szkolenie adresowane do kontrolerów Izby Obrachunkowej Ukrainy, dotyczące kontroli doraźnych i śledczych. Podczas pierwszej części, w siedzibie NIK, obszary realizowanych przez Izbę kontroli doraźnych szczegółowo zaprezentowała Magdalena Krakowska-Wąż, p.o. wicedyrektora Departamentu Strategii. Druga część miała miejsce w ośrodku szkoleniowym NIK w Goławicach. Przedstawiciele Krajowego Urzędu Kontroli Wielkiej Brytanii (National Audit Office – NAO) Lee Summerfield i Tom Tyson omówili specyfikę kontroli śledczych, a Iwona Zubrzycka-Wasil z Departamentu Strategii opowiedziała o realizacji kontroli doraźnych w NIK.

Brytyjskie szybkie kontrole, zwane również kontrolami śledczymi (ang. *investigative* lub *responsive audits*), można porównać z kontrolami doraźnymi problemowymi i skargowymi NIK. Podobne kontrole przeprowadzają także inne najwyższe organy kontroli (NOK) pod różnymi nazwami np. *flash audit* lub *real time audit*, jednak nie Izba Obrachunkowa Ukrainy.

Obie części szkolenia, polska i brytyjska, obejmowały cztery obszary: dobór tematu do kontroli, ustalanie jej zakresu, metodyki i czynności kontrolnych oraz opracowanie wystąpienia/raportu i prezentację ustaleń opinii publicznej. Brytyjczycy przybliżyli także kilka ostatnich raportów z kontroli doraźnych, m.in. na temat budowy lotniska na wyspie Świętej Heleny, zakupu usług hotelowych i mieszkań dla imigrantów, funduszu dla dzieci Child Trust Fund.

Brytyjski NAO podejmuje kontrole doraźne z własnej inicjatywy, w odpowiedzi na bieżące problemy wynikające z wcześniejszych prac lub sygnalizowane w skargach, informacjach prasowych czy informacjach od posłów, wskazujące na duże zainteresowanie danym zagadnieniem całego społeczeństwa lub społeczności lokalnych. Zasadniczą różnicą w stosunku do kontroli doraźnych NIK jest prezentacja samych ustaleń NAO, zwykle bez ocen i wniosków pokontrolnych oraz krótki, trwający średnio 12-15 tygodni okres realizacji kontroli, od wszczęcia do publikacji raportu. W Wielkiej Brytanii przyjęto, że odbiorcy raportów z kontroli śledczych NAO sami wyciągają wnioski i dokonują ocen ustalonego stanu faktycznego, którego opis jest maksymalnie przejrzysty i zwięzły, a objętość raportu zwykle nie przekracza 5 tysięcy słów.

Na zakończenie seminarium goście z Ukrainy otrzymali od NAO zestaw wskazówek, jak planować i realizować kontrole śledcze.

VII KRAJOWY KONGRES FORÓW SKARBNIKÓW

Siódma edycja Krajowego Kongresu Forów Skarbników odbyła się w Warszawie 11-12 marca 2025 r. pod hasłem „Budowanie przyszłości finansów JST: nowe regulacje, wyzwania i możliwości”. W wydarzeniu uczestniczyło ponad 700 osób, Najwyższą Izbę Kontroli reprezentowali prezes Marian Banaś i wiceprezes Michał Jędrzejczyk. Mówiono o zmianach dotyczących budżetów, podatków i opłat oraz polityki finansowej w samorządach. Prezes Marian Banaś wziął udział w panelu „Wycena i finansowanie zadań zleconych – stare problemy a nowe zadania”. Przypomniął, że według ustaleń NIK w latach 2018–2023 samorządy dołożyły do realizacji zadań zleconych niemal 4,3 miliarda złotych. Odnosił się też do informacji opublikowanych przez Ministerstwo Finansów na temat wykonania budżetów samorządowych w 2024 r., z których wynika, że choć ogółem dochody JST wzrosły, sytuacja finansowa jednostek jest bardzo zróżnicowana. – Aż 222 samorządy wykazały deficyt operacyjny. Podobnie jak w 2023 r. JST zrealizowały wysokie wydatki majątkowe, przekraczające 86 miliardów złotych, ale większość tych wydatków pokryto ze środków zewnętrznych, głównie transferów rządowych, a nie z nadwyżki operacyjnej. Warto także dodać, że wpływ z podatku dochodowego od osób fizycznych pozostawał poniżej poziomu przed wprowadzeniem programu Polski Ład, i to pomimo przekazania JST dodatkowego udziału w PIT w trakcie 2024 r. Informacje te wskazują, że samorządy kończyły poprzedni rok z wieloma nierozwiązanymi problemami finansowymi – powiedział Marian Banaś.

Uczestnicy dyskusji podkreślali, że do największych problemów samorządów należy niedostateczna wysokość środków przekazywanych przez rząd oraz skomplikowane przepisy dotyczące rozliczania zadań zleconych. Szczególnie trudno jest małym gminom, które dysponują ograniczonymi zasobami finansowymi i kadrowymi.

Organizatorem Kongresu była Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego, a współorganizatorem Krajowa Rada Forów Skarbników JST, działająca przy Fundacji. (red.)

Contents

Auditing 8

WOJCIECH GOLEŃSKI, MARCIN BĘDZIESZAK, MACIEJ FOLTA: Big Data, AI and Open Data Sources – Tools Used in Forensic Audit 8

TOMASZ ZABOREK: NIK's Access to Statutory Protected Secrecy – Problems with Interpretation 34

FINDINGS OF NIK AUDITS 54

ANETA KARSKA, JOANNA PIASECKA-GIRGUŚ: Psychological and Psychiatric Care for Children and Youngsters – an Imperfect Support System 54

BOGUMIŁA MĘDRZAK, SYLWIA KRAWCZYK: Faulty System for Granting COVID Allowances – Disturbing the Remuneration System in the Health Protection Sector 66

STANISŁAW JARZYNA: Repatriation of Poles from the East – Implementation of the State's Tasks 79

OTHER AUDITS OF NIK 95

Audit Findings Published in February and March 2025 – ed. 95

contents _____

NIK in Brief _____ **97**

NIK Strategy for 2025–2031 – ed. _____ **97**

Meeting of Liaison Officers of the European Union SAIs and the ECA – ed. ____ **97**

Visit of the Ambassador of India – ed. _____ **99**

Polish-Indian Seminar – ed. _____ **99**

NIK Delegation Visited the ECA – ed. _____ **100**

Distinction for the Director of the Regional Branch of NIK in Poznań – ed. ____ **101**

Guests from the United Arab Emirates at the Supreme Audit Office – ed. ____ **102**

Seminar on Ad Hoc Audits of NIK – ed. _____ **103**

7th National Congress of Treasurers' Forums – ed. _____ **104**

Information for Readers and Authors _____ **107**

Information for Subscribers _____ **109**

„KONTROLA PAŃSTWOWA” – CZASOPISMO PUNKTOWANE

„Kontrola Państwowa” znajduje się w wykazie czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji międzynarodowych z liczbą 40 punktów za publikowane na jej łamach artykuły. Wykaz stanowi załącznik do komunikatu Ministra Nauki z 5 stycznia 2024 r., wydanego na podstawie art. 267 ust. 3 ustawy z 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2024 r. poz. 1571, t.j.).

„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 2023 r.: 77,68.

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.
8. Autentyczność publikacji jest sprawdzana z wykorzystaniem programu antyplagiatowego.

Zasady publikacji zgodne ze standardami i zaleceniami Committee on Publication Ethics (COPE).

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.

PRZYPOMINAMY O PRENUMERACIE

Szanowni Prenumeratorzy!

Koszt zaprenumerowania naszego pisma na 2025 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



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 kwietniu 2025 r.

Nakład 100 egz.

Wersja papierowa jest wersją pierwotną (referencyjną) pisma.

Czasopismo dostępne na stronie <https://www.nik.gov.pl/kontrola-panstwowa/>

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.*