

lipiec
sierpień

2025

4

KONTROLA PAŃSTWOWA

WYSTĄPIENIA W SEJMIE PREZESA NIK

Wykonanie budżetu państwa w 2024 roku
oraz sprawozdanie z działalności NIK

MARCIN BĘDZIESZAK, WOJCIECH GOLEŃSKI

System analiz strategicznych w Najwyższej Izbie Kontroli
– modelowe rozwiązania najwyższych organów kontroli

ALICJA ZDYCH

Przeciwdziałanie przemocy domowej
– luki i nieprawidłowości w systemie wsparcia

ZBIGNIEW ŁABĘCKI

Funkcjonowanie Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego
– niecelowe i niegospodarne wydatki

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KONTROLA PAŃSTWOWA



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

WARSZAWA

DWUMIESIĘCZNIK – ROCZNIK 70: 2025 r. – NUMER 4 (423) – LIPIEC – SIERPIEŃ

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; Wydział Nauk o Komunikacji Uniwersytetu Jana Pawła II w Krakowie;
radca prezesa NIK, kierownik aplikacji kontrolerskiej
Jacek Jagielski, prof. dr hab.; Katedra 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”
Tomasz Sobecki, dr; Akademia Wymiaru Sprawiedliwości; radca prezesa NIK;
p.o. dyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Bydgoszczy
Zbigniew Wrona, dr; radca prezesa NIK

CZŁONKOWIE ZAGRANICZNI

Jean-Bernard Auby, prof., em., Instytut Nauk Politycznych w Paryżu (Francja)
Josef Koubek, prof., em., Uniwersytet Ekonomiczny w Pradze (Czechy)
Cristiana Lauri, dr, Europejski Instytut Uniwersytecki (Włochy)
Elisa Scotti, prof., Uniwersytet w Maceracie (Włochy)
Fumio Shimo, dr, prof. Uniwersytetu Keio w Tokio (Japonia)
Maciej M. Sokołowski, dr hab., Uniwersytet Warszawski, Sustainability College Bruges (Polska, Belgia),
sekretarz rady zagranicznej
Ulrich Stelkens, dr, prof., Niemieckiego Uniwersytetu Nauk Administracyjnych w Spirze (Niemcy)
Roberto Galán Vioque, dr, prof. Uniwersytetu w Sewilli (Hiszpania)

REDAKCJA

Marzena Repetowska-Nyc, redaktor naczelna, tel. 22 444 53 11
Jacek Matwiejczyk, starszy redaktor, tel. 22 444 54 01
Agnieszka Kołodziejczyk, główny specjalista, tel. 22 444 58 15
dr inż. **Wiesław Karliński**, redaktor statystyczny

„Kontrola Państwowa” znajduje się w wykazie czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji międzynarodowych z liczbą **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. 112.

Spis treści

Kontrola i audyt 8

Wykonanie budżetu państwa w 2024 roku – wystąpienie w Sejmie prezesa Najwyższej Izby Kontroli 8

Na 39. posiedzeniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej X kadencji, 24 lipca 2025 roku, prezes Najwyższej Izby Kontroli Marian Banaś przedstawił „Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2024 roku” oraz opinię Kolegium NIK w sprawie absolutorium dla Rady Ministrów. Najwyższa Izba Kontroli, choć pozytywnie oceniła kierunki zaproponowanych przez Ministra Finansów zmian zmierzających do przywrócenia przejrzystości finansów państwa, ponownie zwróciła uwagę, że ani ustawa budżetowa, ani sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa nie odzwierciedlają pełnego obrazu działań, które mają wpływ na wynik budżetu. Zdaniem Kolegium NIK operacje dokonywane w podsektorze instytucji rządowych, oddziałujące na wysokość długu publicznego powinny być ujmowane w dochodach i wydatkach budżetu państwa. Kolegium zawnioskowało również o podjęcie działań zmierzających do ujednolicenia zasad prezentacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych z państwowym długiem publicznym.

Sprawozdanie z działalności NIK w 2024 roku – wystąpienie w Sejmie prezesa Najwyższej Izby Kontroli 16

Prezes NIK Marian Banaś, 25 lipca 2025 roku, przedstawił na 39. posiedzeniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej X kadencji „Sprawozdanie z działalności NIK w 2024 roku”.

Izba zrealizowała 84 tematy kontroli planowych i 101 tematów kontroli doraźnych, których finansowe rezultaty wyniosły 18 mld zł. Uczestniczyła także w ponad 150 międzynarodowych kontrolach równoległych, stając się liderem w Europie.

MARCIN BĘDZIESZAK, WOJCIECH GOLEŃSKI: System analiz strategicznych w Najwyższej Izbie Kontroli – modelowe rozwiązania najwyższych organów kontroli _____

27

Do sprawnego funkcjonowania najwyższych organów kontroli (NOK) niezbędny staje się system analiz strategicznych, stanowiący pierwszy etap zarządzania strategicznego, rozumianego jako podejście, które koncentruje się na planowaniu i realizacji działań służących osiągnięciu długoterminowych celów organizacji publicznych. Brak takiego podejścia prowadzi do nieefektywnego wykorzystania zasobów, spadku zaufania społecznego i niemożności adaptacji do zmieniających się warunków. W artykule opisano elementy metodyki opracowania dokumentów strategicznych NOK, z uwzględnieniem zarówno specyfiki instytucji kontrolnej, jak i szczegółowych rozwiązań na poziomie krajowym. Znajduje to potwierdzenie w konkretnych dokumentach, które poddano analizie.

JACEK SKOWROŃSKI: Gospodarka pozabudżetowa a przejrzystość finansów publicznych – wybrane fundusze Banku Gospodarstwa Krajowego _____

48

Przestrzeganie zasad przejrzystości i jawności finansów publicznych wiąże się z potrzebą takiej prezentacji informacji, które ich dotyczą, aby były możliwe do odczytania i zrozumienia nie tylko przez specjalistów. W ten sposób dostarcza się pracodawcom, rynkom i społeczeństwu niezbędnych narzędzi do rozliczenia władz z ich wyników oraz zarządzania zasobami publicznymi. W ostatnich latach polski rząd zaczął jednak stosować rozwiązania, których konsekwencją było wydatkowanie środków poza budżetem państwa. Odbywa się to za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego i jego funduszy. Celem artykułu jest ocena wpływu tych rozwiązań na przestrzeganie zasad jawności i przejrzystości finansów publicznych.

USTALENIA KONTROLI NIK _____

59

ALICJA ZDYCH: Przeciwdziałanie przemocy domowej – luki i nieprawidłowości w systemie wsparcia _____

59

Konsekwencje przemocy domowej są długofalowe i wielowymiarowe – wpływają nie tylko na zdrowie fizyczne i psychiczne ofiar, ale również na ich zdolność do

funkcjonowania w społeczeństwie. Często dochodzi do rozpadu więzi rodzinnych i społecznych, pojawiają się zaburzenia psychiczne, uzależnienia, zachowania autodestrukcyjne, w tym próby samobójcze. Brak skutecznej walki z przemocą przekłada się na erozję zaufania społecznego wobec instytucji publicznych. Jeśli ofiary nie otrzymują adekwatnej pomocy, a sprawcy pozostają bezkarni, społeczeństwo przestaje wierzyć w realną skuteczność ochrony podstawowych praw obywatelskich. W ostatnim czasie Najwyższa Izba Kontroli dwukrotnie badała, czy działania podejmowane przez podmioty odpowiedzialne za przeciwdziałanie przemocy domowej były prawidłowe i rzetelne. Wyniki kontroli wykazały niską jakość lokalnych programów przeciwdziałania temu zjawisku, ograniczone wsparcie zarówno dla osób doznających przemocy, jak i niewystarczające działania wobec jej sprawców oraz brak rozwiązań o charakterze strategicznym i długofalowym, które pomogłyby skuteczniej chronić ofiary.

IZABELA OSEMEK: Nieudana fuzja Orlenu z Lotosem – bezpieczeństwo paliwowe państwa

70

Artykuł przedstawia wyniki analizy Najwyższej Izby Kontroli dotyczącej połączenia Orlenu SA i Grupy Lotos SA – dwóch największych spółek rafineryjnych w Polsce. Przeprowadzona przez NIK kontrola doraźna miała umożliwić ocenę działań organów korporacyjnych spółki Orlen służących przygotowaniu i przeprowadzeniu procesu połączenia, w szczególności pod względem gospodarności oraz prawidłowości stosowania przepisów prawa. Zbadano też działalność Rafinerii Gdańskiej, której sposób funkcjonowania zmienił się w wyniku realizacji środków zaradczych określonych przez Komisję Europejską. Czynności kontrolne przeprowadzono w Orleniu i Rafinerii Gdańskiej, uzupełniając zakończone w styczniu 2024 r. badanie „Realizacja działań w zakresie poprawy bezpieczeństwa paliwowego w sektorze naftowym”. Wówczas Orlen udaremnił przeprowadzenie czynności kontrolnych. Artykuł przybliży ustalenia NIK.

ZBIGNIEW ŁABĘCKI: Funkcjonowanie Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego – niecelowe i niegospodarne wydatki

84

Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego utworzono 4 września 2015 r. Miał realizować zadania na rzecz rozwoju samorządu terytorialnego i podnoszenia standardów jego działania. Od momentu powstania do 2024 r. Instytut nie był oceniany przez Najwyższą Izbę Kontroli. W zeszłym roku NIK przygotowała kompleksową kontrolę tej jednostki, trwającą od sierpnia 2024 r. do stycznia 2025 r. Objęto nią funkcjonowanie Instytutu w okresie sześciu ostatnich lat (2019–2024). Celem było sprawdzenie, czy działalność NIST – w tym gospodarka finansowa i realizacja zadań – była prowadzona prawidłowo.

POZOSTAŁE KONTROLE NIK 91**Wyniki przekazane do publikacji w czerwcu i lipcu 2025 r.** 91

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: funkcjonowania systemu łączności; gospodarki o obiegu zamkniętym; systemu powiadamiania ratunkowego; stanu wód w Polsce; przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowania terroryzmu; dochodów z podatku od towarów i usług; terapii zajęciowej dla niepełnosprawnych; zasobów surowców energetycznych; działań dotyczących nielegalnych wyrobów akcyzowych; aktywizacji cudzoziemców; bezpieczeństwa ruchu lotniczego; realizacji zadań przez NFZ; grup ratowniczych Państwowej Straży Pożarnej; Instytutu Dziedzictwa Solidarności.

Z życia NIK 94**Uroczystość nadania sztandaru NIK – red.** 94

W siedzibie NIK, 4 sierpnia 2025 r., odbyła się uroczystość nadania sztandaru Najwyższej Izbie Kontroli z udziałem zastępcy Szefa Kancelarii Prezydenta RP (KPRP), przedstawicieli parlamentu, byłych prezesów Izby, członków kierownictwa i pracowników. Umieszczony na sztandarze napis *Pro patria et lege*, nawiązujący do tradycji Rzeczypospolitej, ma przypominać, że państwo i prawo są w działalności NIK najważniejszą wartością.

Odnaczenia dla pracowników NIK – red. 99

Zasłużeni pracownicy Najwyższej Izby Kontroli, 1 sierpnia 2025 r., zostali uhonorowani odznaczeniami państwowymi. W imieniu Prezydenta RP wręczyła je Barbara Brodowska-Mączka, dyrektor generalna Kancelarii Prezydenta RP.

Wizyta studyjna czeskiego NOK – red. 101

Przedstawiciele czeskiego Najwyższego Urzędu Kontroli przybyli do Najwyższej Izby Kontroli z wizytą studyjną 8-10 lipca 2025 r. Spotkanie było poświęcone zagadnieniom związanym z kontrolą jednostek odpowiedzialnych za budowę i rozbudowę kolei dużych prędkości w obu krajach.

Warsztaty terapii zajęciowej – panel ekspertów – red. 101

Najwyższa Izba Kontroli zorganizowała panel poświęcony wynikom kontroli warsztatów terapii zajęciowej (WTZ) dla osób z niepełnosprawnościami. Uczestniczyli w nim przedstawiciele Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, organizacji pozarządowych prowadzących WTZ, a także eksperci z dziedziny rehabilitacji osób z niepełnosprawnościami oraz rynku pracy.

Prezes NIK w NOK Bułgarii – red. _____ 104

Omówienie ram prawnych i pozycji ustrojowej bułgarskiego organu kontroli oraz wymiana doświadczeń dotyczących planowania, sprawozdawczości i zapewniania jakości w procesach kontrolnych były 7-8 sierpnia 2025 r. celem wizyty delegacji NIK pod przewodnictwem prezesa Mariana Banasia w Narodowym Urzędzie Kontroli Bułgarii oraz spotkania z wiceprezes Margaritą Nikolową.

Walka z korupcją i finansowaniem terroryzmu – red. _____ 105

Pranie pieniędzy i finansowanie terroryzmu było tematem 18. spotkania Grupy roboczej INTOSAI ds. walki z korupcją i przeciwdziałania praniu pieniędzy (ang. INTOSAI Working Group on the Fight Against Corruption and Money Laundering, WGFACML), które zorganizowano w 2-3 lipca 2025 r. pod przewodnictwem Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie.

Zgromadzenie Grupy ds. kontroli środowiskowych – red. _____ 106

Prezes NIK Marian Banaś przewodniczył delegacji Najwyższej Izby Kontroli na 23. zgromadzeniu Grupy roboczej INTOSAI ds. kontroli środowiskowych (ang. INTOSAI Working Group on Environmental Auditing – WGEA), które odbyło się na przełomie czerwca i lipca 2025 r. w Quawrze (Malta).

Zakończenie przeglądu partnerskiego NOK Macedonii Północnej – red. ____ 107

Najwyższa Izba Kontroli zakończyła przegląd partnerski najwyższego organu kontroli Macedonii Północnej, przekazując 25 czerwca 2025 r. w Skopje swój raport podsumowujący. W trakcie przeglądu NIK przeanalizowała m.in. metodykę prowadzenia audytu, zarządzanie zasobami ludzkimi, a także komunikację i relacje z interesariuszami.

Contents _____ 109**Informacje dla Prenumeratorów _____ 111****Informacje dla Czytelników i Autorów _____ 112**

Kontrola i audyt

Wystąpienie w Sejmie prezesa Najwyższej Izby Kontroli

Wykonanie budżetu państwa w 2024 roku

Na 39. posiedzeniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej X kadencji, 24 lipca 2025 roku, prezes Najwyższej Izby Kontroli Marian Banaś przedstawił „Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2024 roku” oraz opinię Kolegium NIK w sprawie absolutorium dla Rady Ministrów¹.

Pani Marszałek! Wysoki Sejmie!

Wypełniając obowiązek wynikający z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, mam

zaszczyt przedstawić Wysokiej Izbie „Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2024 roku”

¹ Stenogram wystąpienia znajduje się na stronie internetowej Sejmu: <https://orka2.sejm.gov.pl/StenolInter10.nsf/0/99470BE6FDE5CCF4C1258CD20003210E/%24File/39_c_ksiazka.pdf>, s. 344, a wersja ze slajdami na stronie internetowej NIK: <<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/prezes-nik-o-wykonaniu-budzetu-panstwa-w-2024.html>>. Wyróżnione fragmenty tekstu pochodzą od redakcji.

Fot. Aleksander Zieliński/Kancelaria Sejmu



Prezes NIK Marian Banaś prezentuje na forum Sejmu sprawozdanie z wykonania budżetu państwa.

wraz z opinią Kolegium Najwyższej Izby Kontroli w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów za rok 2024.

Najwyższa Izba Kontroli piąty rok z rzędu sformułowała ocenę wykonania ustawy budżetowej w formie opisowej.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2024 r. przedstawia, we wszystkich istotnych aspektach, rzetelne informacje i dane o wysokości dochodów, wydatków, należności i zobowiązań oraz deficytu budżetu państwa.

Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia kierunki zaproponowanych przez Ministra Finansów zmian, zmierzających do przywrócenia przejrzystości

finansów państwa, nadania właściwej rangi planowaniu i sprawozdawczości finansowej jednostek sektora finansów publicznych, uporządkowania wydatków publicznych w kontekście ich celowości i efektywności dążenia do odpowiedzialnego zarządzania długiem publicznym, a także zmniejszenia skali korzystania z funduszy pozabudżetowych.

Niemniej jednak Najwyższa Izba Kontroli ponownie zwraca uwagę na bardzo istotną kwestię, której nie można ignorować. Kolejny raz bowiem zarówno ustawa budżetowa, jak i sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa nie odzwierciedlają pełnego obrazu działań, które mają wpływ na wynik budżetu państwa, a w konsekwencji na stan finansów państwa.

Wysoki Sejmie!

Łączne dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły w 2024 roku 677 mld zł i były o nieco ponad 4% wyższe niż w roku 2023. Znacznie wyższy wzrost odnotowano w przypadku łącznych wydatków tych dwóch budżetów.

Wyniosły one 899,5 mld zł i były wyższe od wydatków zrealizowanych rok wcześniej o ponad 22%. Łączny deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich osiągnął w 2024 roku 222,5 mld zł. Przy czym należy odnotować, że po raz pierwszy w 2024 r. w deficycie budżetu państwa uwzględniono wypłaty trzynastej i czternastej emerytury, co Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, bowiem działania takie wpisują się w realizację zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych.

Czynniki determinujące powyższe wielkości szczegółowo opisaliśmy w przekazanej 16 czerwca tego roku Analizie.

W 2024 roku w dalszym ciągu na wysokim poziomie utrzymywała się wartość wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa, które wyniosły blisko 66 mld zł.

Odnutowano również dalszy wzrost potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa. Potrzeby te względem roku poprzedniego wzrosły o ponad 1/3, to jest o kwotę blisko 43 mld zł.

Jak już wspomniałem, zarówno wydatki, jak i deficyt budżetu państwa, nie obejmowały wszystkich operacji wpływających na stan finansów państwa.

Oznacza to, że gospodarka finansowa państwa w 2024 roku w dalszym ciągu była prowadzona w znacznej części poza budżetem państwa i z pominięciem rygorów właściwych dla tego budżetu, a nawet poza sektorem finansów publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia podejmowanie od 2020 roku, na dużą skalę, działań wpływających na obniżenie rangi budżetu państwa jako najważniejszego planu finansowego określonego w art. 219 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Działania te naruszają podstawowe zasady budżetowe, w szczególności zasadę jedności, przejrzystości oraz jawności budżetu.



Do działań naruszających zasady budżetowe należało finansowanie zadań publicznych za pośrednictwem funduszy obsługiwanych przez BGK oraz nieodpłatne przekazywanie wybranym podmiotom skarbowych papierów wartościowych.

Kolejny rok z rzędu finansowanie istotnej części zadań publicznych odbywało się poza ustawą budżetową.

W 2024 roku ze środków funduszy obsługiwanych przez BGK sfinansowano zadania na kwotę ponad 135 mld zł, co odpowiadało ponad 16% wydatków budżetu państwa i blisko 3,7% produktu krajowego brutto.

Zadłużenie funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego na koniec 2024 roku wyniosło blisko 350 mld zł, co oznacza wzrost względem roku poprzedniego o ponad 1/4.

W 2024 roku, tak jak w latach poprzednich, wybranym podmiotom przekazano nieodpłatnie skarbowe papiery wartościowe. Ich wartość wyniosła 24 mld zł, to jest o ponad 2 mld zł więcej niż w roku 2023. Ogółem w latach 2020–2024 przekazano w ten sposób blisko 118 mld zł.

Dokonywanie powyższych operacji skutkowało przede wszystkim ograniczeniem znaczenia budżetu państwa. Ponownie zwracam uwagę, tak jak to czyniłem w latach 2020–2023, że operacje te nie tylko zaburzają przejrzystość prezentowanych danych o finansach publicznych, ale co najistotniejsze, znacząco ograniczają kontrolę parlamentarną i społeczną nad gromadzeniem oraz wydatkowaniem części środków na zadania publiczne. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia jednak działania rządu skutkujące wykazywaniem coraz większej części nierównowagi finansowej podsektora instytucji rządowych w budżecie państwa, a nie – jak w poprzednich latach – w instytucjach pozabudżetowych, niepodlegających regularnej kontroli ze strony parlamentu.

Jednocześnie Izba zwraca uwagę, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2024 roku wyniósł blisko 240 mld zł, a jego relacja do produktu krajowego brutto wyniosła 6,6%, osiągając drugi najwyższy wynik w Unii Europejskiej i utrzymując poziom porównywalny ze wskaźnikiem z 2020 roku, kiedy rozpoznała się epidemia COVID-19.

Trzeci rok z rzędu relacja ta przekroczyła próg 3% ustalony dla państw UE, w wyniku czego w 2024 roku Polska została objęta przez Komisję Europejską procedurą nadmiernego deficytu.

Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2024 roku wyniósł blisko 240 mld zł, a jego relacja do produktu krajowego brutto wyniosła 6,6%, osiągając drugi najwyższy wynik w Unii Europejskiej.

Wysoki Sejmie!

W 2024 roku odnotowano około 20% wzrost wielkości długu publicznego ustalanego zarówno według zasad krajowych, jak i przyjętych przez Unię Europejską. Dług publiczny obliczony według definicji krajowej, czyli państwowy dług publiczny, w relacji do produktu krajowego brutto wyniósł 44,3%, a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych, ustalany według reguły unijnej – 55,3%.

Tym samym zwiększyła się również różnica między wartościami tych długów i na koniec 2024 roku przekroczyła 400 mld zł. Kwota różnicy stanowiła 11% produktu krajowego brutto.

Różnica ta wynikała z nieujęcia w długu liczonym według definicji krajowej m.in. zadłużenia funduszy umiejscowionych w Banku Gospodarstwa Krajowego oraz zadłużenia z tytułu tarczy finansowej Polskiego Funduszu Rozwoju SA.

W 2024 roku odnotowano około 20% wzrost wielkości długu publicznego ustalanego zarówno według zasad krajowych, jak i przyjętych przez Unię Europejską.

Zobowiązania ze sprzedaży obligacji przez te podmioty, a także z tytułu kredytów zaciągniętych przez Bank Gospodarstwa Krajowego w celu pozyskania środków na realizację zadań publicznych wyniosły na koniec 2024 roku 460 mld zł. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że wielkość kredytów na finansowanie wydatków Krajowego Funduszu Drogowego oraz Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych wzrosła w 2024 roku ponad dwukrotnie.

Pragnę przy tym podkreślić, że funkcjonowanie funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego nie tylko narusza zasady finansów publicznych, ale jest również nieefektywne ekonomicznie. Oszacowane przez Najwyższą Izbę Kontroli łączne koszty obsługi obligacji emitowanych przez BGK na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy i Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych oraz obligacji emitowanych przez Polski Fundusz Rozwoju SA na realizację zadań państwa w całym okresie ich zapadalności, czyli do 2054 roku, będą wyższe o ponad 19 mld zł od kosztów, jakie poniósłby budżet państwa na sfinansowanie tych zadań skarbowymi papierami wartościowymi.

Wysoki Sejmie!

Chciałbym również zwrócić uwagę, że zgodnie z prognozą zawartą w „Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2025–2028” w 2026 roku relacja długu publicznego wyliczonego zgodnie z zasadami przyjętymi przez Unię Europejską do produktu krajowego brutto będzie wyższa niż 60%. Stwarza to zagrożenie przekroczenia drugiego, po deficycie, progu ostrożnościowego i może skutkować przedłużeniem stosowania wobec Polski procedury nadmiernego deficytu oraz konieczności wdrożenia dodatkowych środków naprawczych. Jednocześnie NIK pozytywnie ocenia, że po raz pierwszy w Strategii podano informacje o zadłużeniu funduszy umiejscowionych w Banku Gospodarstwa Krajowego oraz prognozę kosztów jego obsługi. Działanie takie wpisuje się w realizację zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych.

Podkreślić należy, że Najwyższa Izba Kontroli od wielu lat zwraca uwagę na potrzebę ujednolicenia zasad prezentacji państwowego długu publicznego i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, tak aby wartość państwowego długu publicznego wyrażała faktyczne zadłużenie państwa.

Wysoki Sejmie!

Większość kontroli wykonania budżetu państwa zakończyła się oceną pozytywną. Niemniej w ośmiu kontrolowanych jednostkach zidentyfikowano nieprawidłowości, które były na tyle istotne, że realizacja ich planu finansowego została oceniona negatywnie.

Kończąc tę część mojego wystąpienia, chciałbym jeszcze zwrócić uwagę na kluczowe nieprawidłowości o charakterze systemowym, które były szczegółowo omawiane przez przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli podczas posiedzeń poszczególnych komisji sejmowych.

Podobnie jak w trzech poprzednich latach stabilizująca reguła wydatkowa nie zapewniła przywrócenia równowagi finansowej państwa i nie stanowiła istotnego elementu planowania wydatków budżetu państwa. Do wzmocnienia tego procesu nie przyczyniły się także przeprowadzone przeglądy wydatków.

Większość kontroli wykonania budżetu państwa zakończyła się oceną pozytywną; w ośmiu jednostkach realizację planu finansowego oceniono negatywnie.

W 2024 roku utrzymywał się wysoki odsetek wydatków budżetu państwa i budżetu

środków europejskich zaplanowanych w rezerwach celowych. Stanowiły one 14,5% planowanych wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

Pomimo działań podjętych w celu poprawy przejrzystości procesu dysponowania rezerwą ogólną, proces ten nie był w pełni transparentny. W dalszym ciągu część środków z tej rezerwy przeznaczono na zadania, które nie wynikały z nagłych, niemożliwych do przewidzenia sytuacji, wymagających podjęcia natychmiastowych działań.



Łączna kwota nieprawidłowości stwierdzonych w badanych przez NIK próbach to ponad 13 mld zł.

Inne istotne nieprawidłowości dotyczyły zarówno procesu planowania, jak i realizacji ustawy budżetowej. Stwierdzono m.in. niecelowe wydatkowanie środków, w tym pozyskanych z rezerw budżetowych czy udzielanie dotacji bez podstawy prawnej lub w nieprawidłowej wysokości. Łączna kwota nieprawidłowości stwierdzonych w badanych próbach to ponad 13 mld zł.

Wysoki Sejmie!

Zaprezentowałem tylko nieliczne przykłady zidentyfikowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli nieprawidłowości w obszarze gospodarowania środkami publicznymi w 2024 roku oraz w latach wcześniejszych.

Jak już wspominałem w dzisiejszym przemówieniu, skala zastrzeżeń Izby do zarządzania finansami państwa jest nadal niepokojąca. Tym samym Izba podtrzymuje

wnioski, które konsekwentnie były formułowane przez ostatnie cztery lata.

Wysoki Sejmie!

Utrzymywanie obecnego stanu rzeczy niesie ze sobą poważne ryzyko dalszego osłabienia rangi ustawy budżetowej, to jest dokumentu, którego znaczenie zostało jednoznacznie określone w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W tej sytuacji nie ma miejsca na zwłokę. Konieczne jest pilne podjęcie działań naprawczych.

Zwracam także uwagę, że z otrzymanych dotychczas środków na realizację Krajowego Planu Odbudowy wykorzystano zaledwie 10%, pomimo że termin realizacji inwestycji w ramach tego instrumentu upływa już w przyszłym roku. Niski jest również wskaźnik certyfikacji wydatków do Komisji Europejskiej w ramach perspektywy finansowej 2021–2027. Tym samym również w tym obszarze konieczne jest podjęcie pilnych i skutecznych działań ukierunkowanych na wykorzystanie przyznanych Polsce środków.



Z otrzymanych dotychczas środków na realizację Krajowego Planu Odbudowy wykorzystano zaledwie 10%, mimo że termin realizacji inwestycji w ramach tego instrumentu upływa już w 2026 roku.

Wysoki Sejmie!

Najwyższa Izba Kontroli czwarty rok z rzędu sformułowała ocenę wykonania założeń polityki pieniężnej w 2024 roku w formie opisowej.

Pomimo istotnego spadku średniorocznego wskaźnika inflacji w porównaniu

z tym wskaźnikiem w 2023 roku, kiedy osiągnął on poziom ponad 11%, w 2024 roku jego średnia wartość wyniosła 3,6%. Oznacza to, że nie udało się utrzymać poziomu 2,5% przyjętego w „Założeniach polityki pieniężnej na 2024 rok”.

Kolejna kwestia, na którą chciałbym zwrócić uwagę, to utrzymywanie przez Radę Polityki Pieniężnej w 2024 roku stóp procentowych na niezmiennym od października 2023 roku poziomie, mimo spadku inflacji w pierwszej połowie roku. W efekcie realne stopy procentowe przez cały 2024 rok były dodatnie, co w praktyce oznaczało zaostrzenie polityki pieniężnej i było uzasadnione z punktu widzenia sprowadzania inflacji do poziomu celu inflacyjnego przyjętego przez Radę Polityki Pieniężnej.

”Pomimo istotnego spadku średniorocznego wskaźnika inflacji z 11% w 2023 roku do 3,6% w roku ubiegłym nie udało się utrzymać poziomu 2,5% przyjętego w „Założeniach polityki pieniężnej na 2024 rok”.

Zauważyć przy tym należy, że zaostrzenie polityki pieniężnej nie było komunikowane w sposób jednoznaczny, a zatem Narodowy Bank Polski nie wykorzystywał możliwości oddziaływania na obniżenie oczekiwań inflacyjnych przy pomocy tego narzędzia.

Biorąc pod uwagę sytuację sektora finansowego, pragnę wskazać, że Rada Polityki Pieniężnej powinna rozważyć zasadność utrzymywania oprocentowania rezerwy obowiązkowej na dotychczasowym wysokim poziomie, równym stopie referencyjnej.

Pani Marszałek! Wysoki Sejmie!

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, po zapoznaniu się z „Analizą wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2024 roku”, 10 czerwca 2025 roku podjęło uchwałę, w której wyraziło opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów za 2024 rok.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli podtrzymało swoje stanowisko prezentowane w dwóch poprzednich latach, dotyczące podjęcia działań mających na celu przywrócenie budżetowi państwa jego centralnej pozycji określonej w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wraz ze wskazaniem terminów ich realizacji.

Zdaniem Kolegium Najwyższej Izby Kontroli operacje dokonywane w podsektorze instytucji rządowych, mające wpływ na wysokość długu publicznego powinny być ujmowane w dochodach i wydatkach budżetu państwa.

Kolegium zawnioskowało również o podjęcie działań zmierzających do ujednolicenia zasad prezentacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych z państwowym długiem publicznym.

Mając na uwadze stwierdzone nieprawidłowości w obszarze planowania, Kolegium wskazało także na potrzebę zwiększenia precyzji planowania środków w budżecie państwa i budżecie środków europejskich.

Podsumowując, Najwyższa Izba Kontroli nadal konsekwentnie negatywnie ocenia i oceniać będzie działania, które skutkują: obniżeniem rangi budżetu państwa, ponoszeniem wyższych kosztów obsługi zadłużenia generowanego przez jednostki spoza sektora finansów publicznych, a także wyłączaniem coraz większych kwot zobowiązań państwa z państwowego długu

publicznego, w wyniku czego wielkość tego długu przestaje odzwierciedlać faktyczne zadłużenie państwa.

”Kolegium NIK zwróciło uwagę na konieczność przywrócenia budżetowi państwa jego centralnej pozycji określonej w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej; ujmowania w budżecie państwa operacji realizowanych w podsektorze instytucji rządowych; ujednolicenia prezentacji długu; zwiększenia precyzji planowania.

Pani Marszałek! Wysoki Sejmie!

Powołując się na autorytet środowiska naukowego, należy z całą mocą podkreślić,

że jedynie ustawa budżetowa jest właściwa do określania dochodów i wydatków państwa, które zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej obejmują całość środków finansowych na cele publiczne. Nie może być żadnych ustaw konkurencyjnych względem ustaw budżetowych w określaniu finansów państwa. Należy też podkreślić, że to rząd prowadzi gospodarkę finansową państwa, przy zachowaniu właściwej kontroli parlamentu, a nie inne podmioty, takie jak np. Bank Gospodarstwa Krajowego, nawet jeśli są one upoważnione przez ustawy zwykłe.

Dziękuję za uwagę.



Wystąpienie w Sejmie prezesa Najwyższej Izby Kontroli

Sprawozdanie z działalności NIK w 2024 roku

Na 39. posiedzeniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej X kadencji, 25 lipca 2025 roku, prezes Najwyższej Izby Kontroli Marian Banaś przedstawił „Sprawozdanie z działalności NIK w 2024 roku”. Poniżej prezentujemy treść wystąpienia¹.

Szanowna Pani Marszałek, Wysoka Izbo!

Wypełniając konstytucyjny obowiązek, przedstawiam Wysokiej Izbie „Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2024 roku”.

Zaznaczę, że Sprawozdanie, zgodnie z ustawą o NIK, dotyczy wszystkich aspektów funkcjonowania Izby, a nie wyłącznie kontroli, które zostały zaplanowane na rok 2024.

Sprawozdanie zostało zatwierdzone przez Kolegium NIK 10 czerwca 2025 roku, a efekty działalności kontrolnej NIK za 2024 rok w poszczególnych obszarach funkcjonowania państwa

były przedmiotem posiedzeń komisji sejmowych, w tym także Komisji do spraw Kontroli Państwowej.

Wysoka Izbo!

W 2024 roku Najwyższa Izba Kontroli:

- realizowała jednocześnie aż 320 tematów kontroli, z czego zrealizowała 84 tematy kontroli planowych i 101 tematów kontroli doraźnych, których finansowe rezultaty wyniosły ponad 18 mld zł;
- przeprowadziła niemal 1,5 tysiąca kontroli jednostkowych;
- sformułowała ponad 5 tysięcy wniosków pokontrolnych, z czego niemal 75% już zostało przyjętych do realizacji;

¹ Stenogram wystąpienia znajduje się na stronie internetowej Sejmu pod adresem: <https://orka2.sejm.gov.pl/StenolInter10.nsf/0/8A7736A7C1A1626DC1258CD2006F3822/%24File/39_d_ksiazka.pdf>, s. 611, a Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2024 roku pod adresem: <<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/wystapienie-prezesa-nik-w-sejmie-25072025.html>>. Wyróżnione fragmenty pochodzą od redakcji.

- przygotowała 90 wniosków *de lege ferenda*, z czego 5 zostało w pełni zrealizowanych, a 12 wniosków zostało przyjętych do realizacji;
- skierowała 172 zawiadomienia do organów ścigania, w tym 118 zawiadomień o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa;
- skierowała 114 zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, które dotyczyły 210 czynów i obejmowały aż 150 osób;
- wykryła i ujawniła w 8 kontrolach szereg mechanizmów korupcjogennych;
- przedłożyła Sejmowi aż 102 Informacje o wynikach kontroli.

NIK zrealizowała 84 tematy kontroli planowych i 101 tematów kontroli doraźnych, których finansowe rezultaty wyniosły ponad 18 mld zł.

Ponadto w 2024 roku NIK była szczególnie aktywna na arenie międzynarodowej.

Ten obszar naszej działalności buduje prestiż Polski na świecie i jest szczególnie ważny dla NIK, m.in. w kontekście wdrażania międzynarodowych standardów kontroli i wytycznych (ISSAI) oraz współtworzenia standardów kontroli dla społeczności międzynarodowej.

Niewątpliwym sukcesem w minionym roku był także ponowny wybór NIK na audytora zewnętrznego Międzynarodowej Organizacji Policji (INTERPOL), a także zakończony audyt zewnętrzny Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), który realizowaliśmy przez dwie kolejne kadencje od 2018 roku.

Dotychczas uczestniczyliśmy w ponad 150 międzynarodowych kontrolach równoległych, stając się liderem w Europie!

Oczywiście, to tylko niewielki wycinek działalności Najwyższej Izby Kontroli i ogromnego zaangażowania 1600 pracowników, którym już w tym miejscu mojego wystąpienia bardzo dziękuję za ich trud i oddanie, którego nie szczędzili w służbie Rzeczypospolitej.

Izba uczestniczyła dotychczas w ponad 150 międzynarodowych kontrolach równoległych, stając się liderem w Europie.

Pani Marszałek, Wysoka Izbo!

Jednym z zadań, jakie Sejm Rzeczypospolitej postawił przed kontrolą państwową, było przyjęcie całościowej strategii działania Izby.

Dlatego tuż po rozpoczęciu mojej kadencji poleciłem przygotowanie pierwszej od 18 lat Strategii Najwyższej Izby Kontroli na lata 2021–2024.

To na jej podstawie w kolejnych latach, a także w 2024 roku wdrożyliśmy innowacyjne metody kontroli, uprościliśmy proces kontrolny, ulepszyliśmy środowisko pracy, a także wprowadziliśmy nowe narzędzia informatyczne. Zwłaszcza należy tu podkreślić konsekwentnie realizowaną cyfryzację zarówno samej Izby, jak też procesu kontrolnego, ze szczególnym uwzględnieniem wdrożenia systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją – EZD RP.

Jednocześnie przyjęty dokument spowodował także opracowanie Strategii działalności kontrolnej, w której określono trzy priorytety: finanse i gospodarka, ludzie,

środowisko, a także priorytet strategiczny, to jest zapewnienie bezpieczeństwa narodowego.

Przyjęte Strategie były drogowskazem naszego codziennego postępowania i z sukcesem pozwoliły realizować zadania kontrolne.

Wysoka Izbo!

Niezaprzeczalnie również do zadań postawionych przed Najwyższą Izbą Kontroli zaliczyć należy działania polegające na ustalaniu przyczyn nieprawidłowości w funkcjonowaniu państwa, przygotowywanie diagnozy jego obecnego stanu, przedstawienie oceny mechanizmów nieprawidłowości występujących w administracji, a także skupienie się na sprawach o strategicznym znaczeniu dla państwa. Jestem przekonany, że Izba wyzwaniom tym sprostała. Dowodem powyższego stwierdzenia są najważniejsze ustalenia z przeprowadzonych kontroli.

Niemniej zanim do nich przejdę, ze względu na skalę stwierdzonych nieprawidłowości w latach poprzednich, pozwolę sobie raz jeszcze przypomnieć te ustalenia, które były związane z wydatkowaniem środków publicznych w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, a mianowicie:

- kancelaria premiera i Ministerstwo Zdrowia wydały niegospodarnie ponad 82 mln zł na niekompletne, niesprawne lub niespełniające polskich norm respiratory;
- kancelaria premiera wydała niegospodarnie, nierzetelnie i niecelowo blisko 200 mln zł na zakup środków ochrony indywidualnej. W dodatku część dostarczonych maseczek oraz znaczna część kombinezonów i przyłbic nie spełniała

wymagań jakościowych, co mogło zagrażać życiu i zdrowiu personelu medycznego, który z nich korzystał;

- te nienadające się do użycia maseczki kupiono od handlarza bronią oraz firmy zajmującej się importowaniem akcesoriów kosmetycznych do makijażu;
- doprowadzono do przeterminowania, a następnie utylizacji ponad 13 mln dawek szczepionek przeciw COVID-19 o łącznej wartości prawie 1 mld zł;
- utworzono 14 zbędnych szpitali tymczasowych za ponad 600 mln zł, z których nikt nie korzystał.

Odnosząc się natomiast do aktualnych ustaleń, Izba stanowczo piętnowała, obserwowaną zwłaszcza w latach 2020–2023, a przyjętą m.in. w: Instytucie Dziedzictwa Myśli Narodowej im. Romana Dmowskiego i Ignacego Jana Paderewskiego, w Funduszu Patriotycznym, w Funduszu Sprawiedliwości czy Narodowym Instytucie Wolności praktykę naruszania zasady równego traktowania w dostępie do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych. Przy czym nieprawidłowości te w większości wskazywały na ryzyko występowania kluczowych mechanizmów korupcjogennych, takich jak: dowolność postępowania, brak jawności postępowania oraz słabość i brak kontroli.

Ustalone przez Izbę w tym zakresie nieprawidłowości wskazywały m.in. na takie patologie, jak:

- umożliwianie niektórym wnioskodawcom dokonywania zmian w treści złożonych wniosków przed dokonaniem ich oceny;
- brak wymogu składania deklaracji bezstronności przez pracowników podmiotu udzielającego dotacji;

- przyznawanie dotacji beneficjentom w drodze decyzji bez uzasadnienia;
- finansowanie pod pozorem realizacji ważnego społecznie zadania publicznego (np. przeciwdziałania przestępczości) arbitralnie wybranych przez dysponenta podmiotów spoza sektora finansów publicznych;
- akceptowanie przez dysponenta konfliktów interesów;
- powierzanie nadzoru nad przekazanymi przez dysponenta środkami publicznymi pracownikom jednostek organizacyjnych podległych temu dysponentowi, którzy sami byli beneficjentami tych środków;
- tolerowanie praktyki kilkukrotnego dofinansowania podmiotów, pomiędzy którymi występowały powiązania osobowe i akceptowanie rozliczenia takich projektów;
- udzielanie zamówień, w skrajnych przypadkach osobom najbliższym, np. przez prezesa zarządu fundacji małżonke czy wręcz samemu sobie i na usługi o ograniczonej mierzalności.

Izba stanowczo piętnowała praktykę naruszania zasady równego traktowania w dostępie do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych.

Za skandaliczne i sprzeczne z ideą demokratycznego państwa prawa należało także uznać sytuację, kiedy w 2023 r. wykorzystywano środki publiczne do agitacji wyborczych.

Odwołując się do przykładów, pragnę wskazać m.in. na sytuację, gdy poniesiony wydatek ze środków publicznych dotyczył

emisji spotu telewizyjnego w trakcie kampanii przed wyborami parlamentarnymi, którego przekaz miał wiele cech wspólnych ze spotem wyborczym czy zakupu powierzchni reklamowej w wybranych powiatach w trzech województwach, w których planowana była aktywność ówczesnego kierownictwa danego ministerstwa w jego okręgach wyborczych w trakcie kampanii przed wyborami parlamentarnymi.

Znana jest też okoliczność wykonania w Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim w Olsztynie filmów i infografik dotyczących kampanii społecznych, za które zapłacono 90 tys. zł i zamieszczenia ich na prywatnym profilu ówczesnego wojewody w okresie kandydowania tej osoby na posła do Sejmu RP.

„Za skandaliczne i sprzeczne z ideą demokratycznego państwa prawa należało także uznać sytuację, kiedy w 2023 r. wykorzystywano środki publiczne do agitacji wyborczych.

Takie działania nie mają nic wspólnego z zasadą równości wyborów, o której mowa w art. 192 Kodeksu wyborczego i są zaprzeczeniem idei demokracji.

Wysoka Izbo!

Kiedy w 2022 r. publikowaliśmy wyniki kontroli realizacji inwestycji w blok energetyczny Ostrołęka i informowaliśmy opinię publiczną, że inwestycja w blok energetyczny w wariantcie węglowym nie została sfinalizowana oraz że bezpowrotnie została utracona kwota 1 miliarda 300 milionów zł, nie sądziłem, że kolejna

kontrola, tym razem rozpoczęta w 2024 r., a poświęcona rozliczeniu i zamknięciu inwestycji bloku energetycznego Ostrołęka C., przyniesie nowe, jeszcze bardziej szokujące ustalenia.

”Wbrew interesowi spółki Elektrownia Ostrołęka Zarząd zaakceptował i pokrył roszczenia głównego wykonawcy projektu w wysokości ponad 958 mln zł netto, mimo że nie zweryfikował ani ich zasadności, ani wysokości.

Jak bowiem ustalono, działania Zarządu spółki Elektrownia Ostrołęka związane z wycofaniem się z budowy bloku węglowego Ostrołęka C i z rozliczeniem przerwanej inwestycji były nielegalne i niegospodarne. Wbrew interesowi spółki Zarząd zaakceptował i pokrył roszczenia głównego wykonawcy projektu w wysokości ponad 958 mln zł netto, mimo że nie zweryfikował ani ich zasadności, ani wysokości. Zdaniem Izby przyczyną takich działań było dążenie do jak najszybszego rozliczenia inwestycji.

Wysoki Sejmie!

Dyskryminacja dużych miast przy podziale środków przez rząd, nierówne traktowanie samorządów oraz coraz większe uzależnienie ich finansów od decyzji rządu – to główne wnioski płynące z kontroli dotyczącej wsparcia finansowego samorządów, jakie zostało im zaoferowane w okresie reform podatkowych i odbudowy gospodarki po epidemii COVID-19. Ostatecznie dochody własne jednostek samorządu terytorialnego były w coraz

większym stopniu zastępowane dochodami transferowymi, które bardzo często miały uznaniowy charakter i trafiały do tych grup samorządów, które z różnych względów były preferowane przez organy administracji rządowej.

Nie sposób również nie wspomnieć o funkcjonującym w Ministerstwie Spraw Zagranicznych nietransparentnym i korupcyjnym mechanizmie wpływania na niektórych konsulów RP, by wydawali jak najwięcej wiz.

Sprawa ta bulwersuje, zwłaszcza w obecnej sytuacji, gdy społeczeństwo poddawane jest agresywnej propagandzie, wręcz dezinformacji przez osoby jeszcze do niedawna odpowiedzialne za monitorowanie pobytu cudzoziemców na terytorium Polski.

”MSZ funkcjonował nietransparentny, korupcyjny mechanizm wpływania na niektórych konsulów RP, aby wydawali jak najwięcej wiz. W efekcie w latach 2018–2023 Polska wydała ponad 6 mln wiz, z czego 366 tys. obywatelom 76 państw muzułmańskich i Afryki.

Zatem raz jeszcze powtórzę: to w latach 2018–2023 Polska wydała ponad 6 mln wiz, z czego obywatelom 76 państw muzułmańskich i Afryki wydano ponad 366 tys. wiz! Tym samym Polska znalazła się w gronie państw, które wydały najwięcej tego rodzaju wiz w całej Unii Europejskiej. Ponadto działania skontrolowanego przez Izbę Ministerstwa Spraw Zagranicznych sprzyjały nielegalnej migracji, rozrostowi szarej strefy, nielegalnym

pośrednictwem wizowym, a nawet mogły sprzyjać ryzyku handlu ludźmi.

Wydaje się, że nie bez przyczyny jeden z ówczesnych wiceministrów spraw zagranicznych, który w dużej mierze był odpowiedzialny za powyższą sytuację, publicznie próbował mnie zastraszyć, zarzucając mi zdradę państwa.

Jako Prezes Najwyższej Izby Kontroli z niepokojem odbieram sygnały, jakie docierają do mnie od ponad 50 tys. pracowników Poczty Polskiej SA zagrożonych ryzykiem utraty pracy.

”Poczta Polska nie poradziła sobie z wyzwaniami rynku, w szczególności związanymi z transformacją cyfrową oraz dynamicznym rozwojem nowoczesnych usług.

Moje oburzenie jest tym większe, gdyż doskonale znam wyniki kontroli przeprowadzonej w tym podmiocie. Izba negatywnie oceniła bowiem realizację przez Zarząd Poczty Polskiej SA wybranych inwestycji w latach 2020–2023.

Pomimo że Poczta Polska SA miała największy udział w rynku usług pocztowych, to w przypadku rozwoju sieci automatów paczkowych Poczta Polska pozostawała daleko w tyle za swoją konkurencją, posiadając na koniec III kwartału 2023 r. zaledwie 200 sztuk maszyn paczkowych, podczas gdy lider rynku obsługiwał ponad 21 tys. takich urządzeń! Ostatecznie Poczta Polska niestety nie poradziła sobie z wyzwaniami rynku, w szczególności związanymi z transformacją cyfrową oraz dynamicznym rozwojem nowoczesnych usług.

Wysoka Izbo!

Wymiar sprawiedliwości znajduje się w największym od 1989 r. kryzysie, którego konsekwencje mogą wywierać negatywny wpływ na możliwość skutecznej ochrony i egzekwowania praw przez obywateli w kolejnych latach. Chcąc zrozumieć przyczyny takiej sytuacji, Izba przeprowadziła kontrolę „Zapewnienie sprawnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości”.

Ustalono, że podejmowane w latach 2018–2023 działania legislacyjne cechował chaos, rozdrobnienie, nadmierny pośpiech, brak starannego przygotowania projektów aktów prawnych.

Ostatecznie nie tylko nie rozwiązano głównych problemów sądownictwa, ale wręcz przeciwnie, osłabiono zaufanie obywateli do sądów, a czas oczekiwania na rozstrzygnięcie niejednokrotnie wynosi kilka lat.

Nie sposób również nie okazać wzburzenia, kiedy zestawia się zadania prokuratury, które miały polegać na ściganiu przestępstw oraz staniu na straży praworządności, z wynikami kontroli Izby poświęconej zawarciu i realizacji umowy na zakup oprogramowania HERMES.

”Prokuratura Krajowa przy zakupie Hermesa wyłączyła zastosowanie przepisów o zamówieniach publicznych. Było to działanie nie tylko nielegalne, ale również rażąco niegospodarne i nierzetelne. Ustalono, że system stosowano do wyszukiwania informacji o znanych politykach, samorządowcach, prokuratorach wypowiadających się w mediach i osobach ze sfery biznesu.

Przypomnę Państwu, że 20 listopada 2020 r. Prokuratura Krajowa kupiła za ponad 15 mln zł system o handlowej nazwie Hermes do analizy danych z otwartych źródeł internetowych.

Należy podkreślić, że Prokuratura Krajowa przy zakupie Hermesa w sposób nieuprawniony wyłączyła zastosowanie przepisów o zamówieniach publicznych. Było to działanie nie tylko nielegalne, ale również rażąco niegospodarne i nierzetelne.

Co bardzo ważne, w toku kontroli ustalono również, że system stosowano do wyszukiwania informacji o znanych politykach, samorządowcach, prokuratorach wypowiadających się w mediach i osobach ze sfery biznesu.

Ponadto wyniki kontroli wskazują, że nabycie systemu Hermes procedowano pośpiesznie, niedbale, a ówczesne kierownictwo Prokuratury Krajowej podejmowało wysiłki, by zakup ukryć przed opinią publiczną. Dodatkowo, w sposób nieuprawniony utajniono przed kontrolerami jedną z faktur dotyczących systemu Hermes, pod pretekstem, że wydatek ten powiązany jest z prowadzonym przez prokuraturę śledztwem. Tak niestety działała Prokuratura.

Wysoki Sejmie!

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła także szereg nieprawidłowości w działalności Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

Najpoważniejsza dotyczy podjęcia przez Krajową Radę – bez materialnoprawnej podstawy – uchwał, na mocy których jej Przewodniczący skierował w I półroczu 2024 roku środki z wpływów abonamentowych – ponad 337 mln zł – do depozytu sądowego, zamiast bezpośrednio

do 19 jednostek publicznej radiofonii i telewizji na realizację misji publicznej.

NIK przygotowała w tej sprawie zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, polegającego na przekroczeniu uprawnień lub niedopełnieniu obowiązków przez funkcjonariuszy publicznych.

Wysoka Izbo!

Niewątpliwie z wynikami tych wszystkich kontroli trudno byłoby się zapoznać, gdyby nie aktywna polityka informacyjna prowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli. Tylko w 2024 r. opublikowaliśmy 145 skrótów prasowych. Informacje o działalności NIK ukazały się w ok. 3,5 tys. artykułów prasowych, w ponad 3 tys. materiałów telewizyjnych i przeszło 4 tys. audycji radiowych.

Ponadto w 2024 r., podczas rekordowych 26 konferencji prasowych, transmitowanych w Internecie za pośrednictwem mediów społecznościowych, zaprezentowaliśmy wyniki kontroli szczególnie istotne dla ogółu obywateli.

Pani Marszałek, Wysoka Izbo!

O rosnącym zaufaniu obywateli do NIK niech świadczy to, że tylko w 2024 r. do Izby wpłynęło 7577 skarg i wniosków związanych z potrzebą wszczęcia przez NIK kontroli.

Również i Państwo, jako parlamentarzyści, przekazaliście nam w minionym roku aż 41 sygnałów, także wskazujących na obszary wymagające pilnej interwencji naczelnego organu kontroli.

Niepodważalnym dowodem potwierdzającym niezależność NIK jest także powierzenie przez osoby poszkodowane działaniami związanymi z brakiem

nadzoru nad rynkiem finansowym wyjaśnienia wszelkich okoliczności związanych m.in. ze spółką GetBack SA oraz podmiotami współpracującymi ze spółką. To ponad 9 tysięcy osób, które od 7 już lat walczą o sprawiedliwość.

To pierwszy raz w historii, kiedy NIK wyjaśniła mechanizmy największej afery finansowej, w której pokrzywdzone zostały tysiące Polaków, którzy utracili ponad 3,5 mld złotych. Kontrolerzy NIK ustalili, że osobami, które powinny być rozliczone w tej aferze są najwyżsi funkcjonariusze państwowi, najwyżsi rangą prokuratorzy, pracownicy KNF i służb specjalnych, słowem najważniejsze osoby w państwie.

NIK wyjaśniła mechanizmy największej afery finansowej związanej ze spółką GetBack SA, w której tysiące Polaków utraciło ponad 3,5 mld złotych.

Jeszcze raz apeluję do Państwa Parlamentarzystów o pilne powołanie komisji śledczej, która bazując na materiałach zgromadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli, będzie władna przybliżyć wszystkich poszkodowanych do odzyskania zawłaszczonych im środków. Obywatele oczekują także pomocy ze strony wymiaru sprawiedliwości, co przywróci wiarę w sprawczość państwa polskiego.

Ponadto Izba zintensyfikowała swoje działania kontrolne w obszarze związanym ze sprawowaniem nadzoru nad rynkiem finansowym przez Komisję Nadzoru Finansowego.

W sposób szczególny już niebawem opinia publiczna będzie mogła zapoznać się

z wynikami kontroli dotyczącymi działalności Polskiego Banku Apeksowego SA, spółek Polnord SA oraz Ursus SA, a także spółką Velobank SA. Ta kontrola również obnażyła ogromną skalę patologii i działania na szkodę interesu państwa i obywateli.

”O rosnącym zaufaniu obywateli do NIK świadczy to, że tylko w 2024 r. do Izby wpłynęło 7577 skarg i wniosków związanych z potrzebą wszczęcia kontroli.

Pragnę również poinformować Państwa, że Izba w ostatnich miesiącach intensywnie pracowała nad pierwszym, a tym samym historycznym raportem, który w sposób całościowy opisuje aktualną sytuację w obszarze obronności państwa, tj. Informację „Siły Zbrojne Rzeczypospolitej wobec wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa narodowego”. Jestem przekonany, że dokument ten ze względu na swoją wagę i znaczenie na trwale zmieni sposób zarządzania polską armią.

Wysoka Izbo!

Podsumowując, podczas sześciu lat mojej kadencji stało się jasne, że organizacja Najwyższej Izby Kontroli wymaga zmian. Te lata były dla Izby okresem głębokiej transformacji i strategicznego rozwoju, ukierunkowanego na wzmocnienie roli instytucji jako nowoczesnego i sprawczego organu kontroli państwowej.

Był to czas nie tylko pełen wyzwań, podsumowania ważnych strategicznie projektów, ale przede wszystkim czas realizacji szeregu ważnych z punktu widzenia interesu publicznego kontroli. Jestem

przekonany, że zakończyły się one wymiernymi efektami i przyczyniły się do usprawnienia naszego państwa.

Tylko w latach 2020–2024 zrealizowaliśmy blisko 950 tematów kontroli planowych i doraźnych w różnych obszarach funkcjonowania państwa. Finansowe rezultaty kontroli łącznie przekroczyły 117 mld złotych!

Do organów ścigania skierowaliśmy 707 zawiadomień, w tym aż 426 zawiadomień o możliwości popełnienia przestępstwa.

„Ostatnie sześć lat to czas nie tylko pełen wyzwań, podsumowania ważnych strategicznie projektów, ale przede wszystkim czas realizacji szeregu ważnych z punktu widzenia interesu publicznego kontroli.

Ponadto istotnym elementem zaangażowania NIK w doskonalenie swojego funkcjonowania było przygotowanie projektów nowelizacji ustawy o NIK oraz nowego statutu Izby.

Projekt nowelizacji ustawy o NIK jest odpowiedzią na postęp technologiczny związany z wprowadzeniem nowych technik i instrumentów kontroli, a jednocześnie zaproponowane zmiany mają posłużyć usunięciu systemowych ograniczeń niezależności Izby, stwierdzonych przez Międzynarodową Organizację Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI), zapewniając NIK ochronę przed politycznymi wpływami i naciskami.

Natomiast brzmienie zaproponowanego statutu zakłada m.in. utworzenie Departamentu Cyfryzacji, który miałby skupiać

specjalistów o najwyższych kompetencjach w zakresie audytów systemów informacyjnych, zarządzania w sferze polityki cyfryzacji państwa, cyberbezpieczeństwa oraz cyfrowej kontroli.

Wysoki Sejmie!

Nie bez znaczenia dla tych wyników pozostają także warunki, w jakich przyszłoby mi sprawować urząd Prezesa NIK.

W pierwszej kolejności zwracam uwagę na wzrastającą agresję fizyczną i słowną skierowaną wobec kontrolerów podczas wykonywania przez nich obowiązków służbowych. Znamienne jest to, że groźby utraty zdrowia i życia kierowano szczególnie wobec kontrolerów NIK realizujących czynności kontrolne w Funduszu Sprawiedliwości. Tak, tego Funduszu, w którym stwierdzono liczne przypadki rażącej niegospodarności w dysponowaniu środkami publicznymi, a nawet ich defraudacji, zawierania fikcyjnych umów, realizacji wydatków z naruszeniem prawa, nabywania materiałów i usług po zawyżonych cenach.

W ocenie Izby ujawnione nieprawidłowości w działalności Funduszu Sprawiedliwości wskazują na funkcjonowanie przez wiele lat systemowego mechanizmu marnotrawstwa środków publicznych.

„Zwracam uwagę na wzrastającą agresję fizyczną i słowną skierowaną wobec kontrolerów podczas wykonywania obowiązków służbowych. Groźby utraty zdrowia i życia kierowano zwłaszcza wobec kontrolerów NIK realizujących czynności w Funduszu Sprawiedliwości.

Proszę, abyście wzięli Państwo pod uwagę także to, do jakiego paraliżu NIK doprowadzono we wrześniu 2023 r.

Przypomnę, że w okresie 2019–2023 zwróciłem się do Marszałka Sejmu IX kadencji Pani Elżbiety Witek z aż 18 wnioskami o uzupełnienie składu Kolegium NIK, w związku z wygasaniem kadencji kolejnych członków tego gremium.

Niestety, ówczesna Pani Marszałek, niemal bez jakiegokolwiek uzasadnienia, nie powołała na członków Kolegium kandydatów wskazanych we wnioskach, czym doprowadziła do sytuacji, że na 7 września 2023 r. Kolegium NIK zamiast z 19 członków składało się zaledwie z trzech osób, tj. Prezesa NIK i dwóch wiceprezesów NIK.

Powtórzę, że to Kolegium NIK rozstrzyga zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych kierowanych do najważniejszych osób w państwie, w tym ministrów czy osób kierujących urzędami centralnymi.

Zastosowany wówczas paraliż Kolegium NIK uniemożliwił *de facto* opublikowanie wyników kontroli rozpoczętych jeszcze w 2022 r. i oczywiście wpłynął negatywnie na możliwość realizacji Planu pracy NIK zarówno w 2023 r., jak też w 2024 r.

Tę zastosowaną praktykę stanowczo potępiła również Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli, która w swoim niezależnym raporcie wskazała, że powyższe działania uniemożliwiały NIK sprawne realizowanie konstytucyjnych i ustawowych powinności, opartych na poszanowaniu zasady niezależności.

Pani Marszałek, Wysoki Sejmie!

Z głębokim żalem zmuszony jestem również przywołać wyniki opublikowanej

przez Prokuraturę Krajową drugiej części raportu z badania spraw pozostających w zainteresowaniu opinii publicznej.

Jak wynika z raportu, bez uchylenia mi immunitetu zostałem poddany, na niewyobrażalną wręcz skalę, działaniom operacyjnym i procesowym w postaci m.in.: podsłuchów telefonów komórkowych, zabezpieczania danych teleinformatycznych, licznych kontroli wszczynanych przez urzędy skarbowe, kontroli wszczynanych przez CBA, niezliczonych przesłuchań domniemyanych świadków, w tym funkcjonariuszy publicznych, a nawet dopuszczono się przeszukania mojego gabinetu oraz wystąpiono o pomoc prawną do FBI!

Ostatecznie działania, jakie podjęto przeciwko urzędującemu Prezesowi NIK od początku były wielowymiarowe, kompleksowe i niezmiernie szybkie, przybierając formę tzw. śledztwa trałowego, sprowadzającego się do uporczywego poszukiwania jakichkolwiek dowodów przy braku poszanowania praw obywatelskich, jak chociażby tajemnicy korespondencji, prawa do prywatności czy zasad prawa w postaci domniemania niewinności.

Za całkowicie dewastujące państwo prawa należało zaś uznać to, że materiały zdobyte podczas wyżej zastosowanej kontroli operacyjnej, pomimo że nie stanowiły żadnego dowodu obciążającego osobę Prezesa NIK, to wbrew obowiązującym przepisom nie tylko nie podlegały niezwłocznemu, protokołarnemu i komisijnemu zniszczeniu, a wręcz przeciwnie – zostały one dołączone do innego postępowania przygotowawczego, skierowanego przeciwko mojemu synowi i synowej!

Szanowni Państwo, te haniebne i wręcz mafijne metody, jakie zastosowano przeciwko urzędującemu Prezesowi NIK – podkreślę to jeszcze raz – przeciwko urzędującemu Prezesowi konstytucyjnego i naczelnego organu kontroli tego państwa – tylko potwierdzają, jak bardzo niektórzy bali się mojej osoby i jak robiono wszystko, aby mnie zniszczyć i uciszyć.

Wysoki Sejmie!

Na koniec dziękuję raz jeszcze wszystkim kontrolerom NIK i jej pracownikom. To dzięki Wam nastąpiło wzmocnienie i unowocześnienie kontroli państwowej wykonywanej przez Najwyższą Izbę Kontroli!

Dziękuję za uwagę.



Modelowe rozwiązania najwyższych organów kontroli

System analiz strategicznych w Najwyższej Izbie Kontroli

System analiz strategicznych (SAS) to kluczowy element funkcjonowania najwyższych organów kontroli (NOK). Dzięki niemu możliwa jest trafniejsza identyfikacja obszarów ryzyka w działalności sektora publicznego, a to pozwala skoncentrować zasoby na najważniejszych problemach i dostosowywać działania do zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych. Analiza porównawcza strategii wybranych organów i międzynarodowych organizacji, które je zrzeszają oraz Europejskiego Trybunału Obrachunkowego pozwala podkreślić różnice w celach dotyczących np. innowacji czy technologii, ale jednocześnie wskazać, że cele strategiczne i wartości NOK są, przy uwzględnieniu krajowej specyfiki, uniwersalne. Może też pomóc w wykorzystaniu doświadczeń innych organów przy sporządzaniu strategii Najwyższej Izby Kontroli. SAS jest stosowany również w Izbie. Strategia NIK oraz Strategia działalności kontrolnej to filary systemu analiz strategicznych. Obejmuje on także narzędzia analityczne wspierające identyfikację problemów w działalności państwa, wśród których kluczowymi są matryca oceny tematów kontroli oraz karty problemów społeczno-gospodarczych.

MARCIN BĘDZIESZAK, WOJCIECH GOLEŃSKI

Wstęp

Współcześnie najwyższe organy kontroli działają w niezwykle złożonym

i dynamicznym środowisku. Do ich sprawnego funkcjonowania niezbędny staje się system analiz strategicznych¹,

¹ *Good Practices in Supporting Supreme Audit Institutions*, Organisation for Economic Cooperation and Development, 2010, s. 23.

stanowiący pierwszy etap zarządzania strategicznego, rozumianego jako podejście, które koncentruje się na planowaniu i realizacji działań zmierzających do osiągnięcia długoterminowych celów organizacji publicznych². Brak takiego podejścia prowadzi do nieefektywnego wykorzystania zasobów, spadku zaufania społecznego i niemożności adaptacji do zmieniających się warunków. System analiz strategicznych umożliwia NOK przewidywanie przyszłych trendów przez analizę danych i monitorowanie otoczenia, co pozwala reagować na wyzwania, jak również optymalizować zasoby dzięki odpowiedniemu alokowaniu środków finansowych i personelu, przy jednoczesnej minimalizacji kosztów i maksymalizacji rezultatów. Dodatkowo zapewnia skuteczną komunikację przez jasne i przejrzyste przekazywanie informacji do interesariuszy, budując zaufanie i transparentność. Umożliwia wreszcie adaptację do zmian dzięki elastycznej reakcji na nowe regulacje, technologie i oczekiwania społeczne oraz występujące w państwie problemy.

W dobie rosnących oczekiwań społecznych co do przejrzystości działania i odpowiedzialności instytucji publicznych za dobro wspólne, SAS jest kluczowy dla utrzymania wiarygodności i efektywności NOK³. Wdrażanie strategicznego zarządzania przekłada się na optymalizację procesów wewnętrznych, efektywne

zarządzanie kadrami i ciągłe doskonalenie metod kontroli. Bez jasno określonej strategii, opartej na solidnym systemie analiz, NOK ryzykują utratę swojej pozycji jako kluczowych instytucji w systemie kontroli państwa. Strategiczne zarządzanie w NOK obejmuje ciągłe monitorowanie zmian w obszarze legislacji, technologii, gospodarki i wyzwań społecznych, a także planowanie i priorytetyzowanie zadań. Umożliwia optymalne wykorzystanie ograniczonych zasobów; jasne i przejrzyste przekazywanie informacji, co sprzyja budowie zaufania oraz relacji z interesariuszami; koordynację działań z innymi instytucjami oraz wdrażanie i wykorzystywanie nowych narzędzi, takich jak analiza danych i sztuczna inteligencja. System analiz strategicznych zapewnia skuteczność, wiarygodność i prestiż NOK. Bez niego najwyższe organy kontroli ryzykują utratę swojej pozycji jako kluczowych strażników interesu publicznego.

Metodyka zarządzania strategicznego w NOK

Obecnie zasadniczym dokumentem mającym zastosowanie do zarządzania strategicznego w NOK jest podręcznik Inicjatywy INTOSAI ds. rozwoju (ang. INTOSAI Development Initiative – IDI)⁴. Opisana w nim metodyka została zaprojektowana na potrzeby NOK, z uwzględnieniem specyfiki działalności tego typu instytucji.

² B. Kożuch: *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2004, s. 179-216.

³ *Supreme Audit Institutions and Good Governance: Oversight, Insight and Foresight*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris 2016, s. 18.

⁴ *Strategic Management Handbook for Supreme Audit Institutions*, INTOSAI Development Initiative, 2020.

Kładzie ona nacisk na partycypację i zaangażowanie wszystkich interesariuszy, w tym pracowników NOK, przedstawicieli rządu, parlamentu i społeczeństwa. Podręcznik dostarcza również praktycznych narzędzi i technik wspierających poszczególne etapy procesu zarządzania strategicznego. W metodyce wskazano, że strategia powinna koncentrować się na czterech wymiarach działalności NOK: potencjale instytucjonalnym i zasobach, wynikach, rezultatach, oddziaływaniu na otoczenie.

Potencjał instytucjonalny i zasoby stanowią fundament, na którym opiera się cała działalność NOK. Wymiar ten można podzielić na trzy kluczowe obszary: ustrojowy, organizacyjny i profesjonalny. Obszar ustrojowy obejmuje wszystko, co związane z formalnym statusem i strukturą NOK. Są to ramy prawne, które określają kompetencje, niezależność i sposób działania. Ważne są tu również mechanizmy zarządzania i nadzoru, które zapewniają efektywne funkcjonowanie i rozliczalność. W obszarze organizacyjnym uwaga jest skupiona na wewnętrznej organizacji. Obejmuje on strukturę organizacyjną, która musi być sprawna i przygotowana na zmiany, aby sprostać różnorodnym zadaniom. Kluczowe jest tu również przywództwo i komunikacja wewnętrzna, które zapewniają sprawny przepływ informacji i koordynację działań. Zdolności techniczne i zasoby, takie jak nowoczesny sprzęt oraz oprogramowanie, są niezbędne do prowadzenia skutecznych kontroli. Zarządzanie strategiczne i finansowe zapewnia stabilność i możliwość planowania długoterminowego. Obszar profesjonalny dotyczy kompetencji i zasobów ludzkich. Istotna jest tu wiedza merytoryczna, czyli

eksperska znajomość różnych dziedzin, które są przedmiotem kontroli. Profesjonalny personel, w tym kontrolerzy, specjaliści w dziedzinie zarządzania i prawa, to podstawa dobrze zorganizowanej pracy. Ważne są również sieci ekspertów, które umożliwiają dostęp do fachowej wiedzy i wsparcia.

Na wyniki NOK mają wpływ różne czynniki: mechanizmy niezależności, działania komunikacyjne, ułatwienia wspólnych kontroli, platformy wymiany wiedzy i doświadczeń, usługi wsparcia doradczego, podnoszenie kwalifikacji pracowników, coaching i mentoring, wytyczne i materiały metodyczne. Ułatwiają im osiągnięcie założonych celów. Zależnie od charakteru czynniki te:

- zapewniają niezależność NOK od wpływów politycznych i innych czynników zewnętrznych, co jest kluczowe dla wiarygodności kontroli;
- obejmują komunikację z otoczeniem, w tym z mediami, interesariuszami i opinią publiczną, aby informować o wynikach kontroli i budować zaufanie;
- pozwalają na wymianę doświadczeń i zwiększenie sprawności dzięki współpracy z innymi organami kontroli, zarówno krajowymi, jak i międzynarodowymi;
- wspierają kontrolowane podmioty podczas wdrażania zaleceń pokontrolnych i zmiany funkcjonowania;
- wspierają pracowników NOK w rozwoju zawodowym i osobistym oraz podnoszeniu kwalifikacji, aby mogli skutecznie realizować swoje zadania;
- standaryzują procesy kontrolne i zapewniają spójność w działaniach NOK.

Rezultaty to konkretne oraz mierzalne efekty działań. Obejmują one przede

wszystkim raportowanie, czyli przygotowywanie raportów rocznych, raportów o wynikach kontroli. Kolejnym ważnym rezultatem jest skuteczne zaangażowanie interesariuszy, czyli utrzymywanie kontaktów z różnymi grupami, takimi jak rząd, parlament, organizacje pozarządowe i społeczeństwo. Duże znaczenie ma także wspieranie rozwoju potencjału w zakresie zarządzania, czyli poprawy efektywności i skuteczności działania. Ważnym rezultatem jest też wspieranie rozwoju potencjału w odniesieniu do jakości i przydatności realizowanych kontroli, czyli działania mające na celu podniesienie ich jakości i użyteczności.

Oddziaływanie na otoczenie to długoterminowe i strategiczne zmiany, które pozytywnie wpływają na społeczeństwo. Obejmuje budowanie postrzegania NOK jako ważnej i wiarygodnej instytucji, co przekłada się na zaufanie do jej pracy. Działania NOK prowadzą do bardziej przejrzystej i skutecznej sprawozdawczości w obszarze finansów publicznych, a to poprawia jakość informacji o wydatkach publicznych i w konsekwencji ich rozliczalność. Ważnym elementem jest również lepsze wdrażanie rekomendacji pokontrolnych, czyli skuteczne działania następcze. Aktywność NOK przyczynia się do większej zgodności działań administracji publicznej z przepisami, co zapewnia przestrzeganie prawa i zasad dobrego zarządzania (ang.

good governance). Funkcjonowanie NOK ma służyć poprawie jakości zarządzania finansami publicznymi, czyli zwiększeniu efektywności i skuteczności wydatkowania środków publicznych. NOK dąży do zapewnienia bardziej inkluzywnego, sprawiedliwego i zrównoważonego świadczenia usług publicznych, aby były one dostępne dla wszystkich obywateli.

Wskazane wyżej cztery wymiary działalności NOK nawiązują pośrednio do koncepcji strategicznej karty wyników (ang. *Balanced Scorecard* – BSC), opracowanej przez R. S. Kaplana i D. P. Nortona⁵. Polega ona na przełożeniu strategicznych celów organizacji na mierzalne wskaźniki skuteczności w czterech perspektywach: finansowej, klienta, procesów wewnętrznych, uczenia się i rozwoju. Kluczowe jest zapewnienie spójności i powiązania między tymi perspektywami, ponieważ pozwala to na całościowe monitorowanie postępów realizacji strategii⁶. Proces konstrukcji wymaga identyfikacji kluczowych czynników sukcesu (KSF) w każdej perspektywie⁷, a następnie zdefiniowania konkretnych, mierzalnych, osiągalnych, istotnych i terminowych wskaźników zgodnie z metodyką SMART⁸. Właściwa implementacja BSC wymaga również zaangażowania kadry zarządzającej, regularnego monitorowania i dostosowania wskaźników do zmieniających się warunków rynkowych i strategicznych.

⁵ R. S. Kaplan, D. P. Norton: *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*. Harvard Business School Press, 1996.

⁶ A. Neely: *Business performance measurement: Theory and practice*, Cambridge University Press, 2002, s. 145-153.

⁷ C. D. Ittner, D. F. Larcker: *Are Nonfinancial Measures Leading Indicators of Financial Performance?*, „Journal of Accounting Research” nr 36(Supplement), 1998, s. 1-35.

⁸ SMART jest akronimem od Specific (konkretny), Measurable (mierzalny), Assignable (osiągalny), Realistic (realistyczny), Time-bound. (ograniczony w czasie).

Wykorzystanie Strategicznej karty wyników na potrzeby opracowania strategii NOK powinno polegać na jej modyfikacji w taki sposób, aby uwzględniała specyfikę ich działania. Powinna obejmować cztery perspektywy: interesariuszy, działalności kontrolnej, procesów wewnętrznych, zasobów. Perspektywa interesariuszy w takim ujęciu skupia się na budowaniu i utrzymywaniu relacji z kluczowymi grupami, takimi jak parlament, rząd, społeczeństwo i inne instytucje kontroli. Odnosi się zatem do poziomu zaufania publicznego do NOK, współpracy z innymi instytucjami czy jakości relacji z interesariuszami NOK.

Perspektywa działalności kontrolnej koncentruje się na efektywności i skuteczności działań kontrolnych. Obejmuje: liczbę przeprowadzonych kontroli, odsetek badań wykazujących istotne nieprawidłowości, wartość odzyskanych środków publicznych dzięki działaniom kontrolnym, wpływ kontroli na poprawę zarządzania finansami publicznymi (mierzony na podstawie informacji zwrotnych od kontrolowanych jednostek), liczbę rekomendacji wdrożonych przez kontrolowane jednostki.

Perspektywa procesów wewnętrznych odnosi się zatem do takich kwestii, jak: czas potrzebny na przeprowadzenie kontroli, stopień automatyzacji procesów, zadowolenie pracowników.

Perspektywa zasobów koncentruje się na właściwym zarządzaniu zasobami ludzkimi, finansowymi i technologicznymi. Obejmuje zatem liczbę i kwalifikacje pracowników oraz zasady zarządzania nimi, efektywność wykorzystania budżetu czy dostęp do nowoczesnych narzędzi i technologii.

Wskazana wcześniej metodyka, biorąc w szczególności pod uwagę dostosowanie jej do potrzeb NOK, stanowi swoisty wzorzec opracowania planów strategicznych w tych instytucjach. W raporcie *The Global Stocktaking Report 2023*⁹ wskazuje się, że zdecydowana większość NOK (około 90%) posiada i wdraża plan strategiczny¹⁰, co stanowi stabilną tendencję z ostatniej dekady. Ten wysoki odsetek dowodzi powszechnego zrozumienia znaczenia planowania strategicznego dla sprawnego funkcjonowania NOK. Jednakże raport wskazuje różnice w podejściu do zarządzania strategicznego między poszczególnymi regionami i krajami o odmiennych poziomach dochodów. Jest to poziom zbliżony do obserwowanego w latach wcześniejszych¹¹.

Przed opracowaniem planu strategicznego większość NOK przeprowadza kompleksową ocenę swojej sytuacji. Najczęściej wykorzystywane narzędzia to Ramy pomiaru osiągnięć najwyższych organów kontroli (SAI PMF)¹² oraz analiza

⁹ *The Global Stocktaking Report 2023*, INTOSAI Development Initiative, s. 26-35, <<https://www.idi.no/our-resources/global-stocktaking-reports>>, (dostęp 7.7.2025).

¹⁰ Dobrym tego przykładem jest Najwyższa Izba Kontroli, w której sformułowano: *Strategię Najwyższej Izby Kontroli na lata 2021–2024*, *Strategię Działalności Kontrolnej na lata 2022–2024*, *Strategię Najwyższej Izby Kontroli na lata 2025–2031* oraz *Strategię Działalności Kontrolnej na lata 2025+*.

¹¹ J. Mazur: *Funkcjonowanie najwyższych organów kontroli w 2020 r. – Raport INTOSAI*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2021, s. 107.

¹² <<https://www.idi.no/work-streams/well-governed-sais/sai-pmf>>, (dostęp 5.5.2025).

interesariuszy. Jest częściej stosowana w krajach o niższych dochodach, co sugeruje większą potrzebę uwzględnienia specyfiki lokalnego kontekstu i budowania relacji.

Większość NOK publikuje swoje plany strategiczne (71%), choć odsetek ten jest nieco niższy niż w 2020 r. Najwięcej publikacji pochodzi z państw zrzeszonych w ASOSAI (azjatyckiej organizacji regionalnej INTOSAI). Treść planów strategicznych różni się w zależności od kontekstu. Kraje o niższych dochodach częściej uwzględniają w planach kwestie zasobów, zakresu mandatu kontroli. Wynika to prawdopodobnie z potrzeby pozyskiwania wsparcia zewnętrznego i legitymizacji działań NOK w środowisku o niższym poziomie przejrzystości i odpowiedzialności.

Większość NOK (81%) posiada plan operacyjny powiązany z planem strategicznym, a budżet jest przygotowywany na jego podstawie (77%). Wysoki odsetek NOK posiada również plany na wypadek sytuacji nadzwyczajnych (58%), co pokazuje wzrost świadomości ryzyka i potrzeby przygotowania na nieprzewidziane okoliczności. Monitorowanie i raportowanie postępów w realizacji planu strategicznego ma miejsce w około połowie NOK. Raportowanie koncentruje się głównie na wynikach, zakresie kontroli i zasobach finansowych. Tylko 20% NOK zgłasza wszystkie te elementy w swoich raportach. Różnice w zakresie monitorowania i raportowania wskazują na potrzebę dalszego rozwoju w tym obszarze.

Treść dokumentów strategicznych NOK

Przed opracowaniem strategii istotny jest przegląd podobnych dokumentów z innych NOK. Pozwala to na identyfikację najlepszych praktyk i innowacyjnych rozwiązań. Analiza zaimplementowanych strategii może też dostarczyć cennych inspiracji i wskazówek. Taki przegląd oferuje porównanie różnych podejść i metod prowadzenia działalności kontrolnej, umożliwia wybór optymalnych rozwiązań. Badanie strategii z różnych krajów pomaga uniknąć błędów i pułapek, które napotkały inne organy kontroli. Analiza doświadczeń innych krajów może również zapobiec kosztownym i czasochłonnym działaniom, które okazały się nieskuteczne. Ponadto przegląd strategii międzynarodowych wzbogaca perspektywę osób odpowiedzialnych za tworzenie nowej strategii. Umożliwia to podejście do tematu w sposób bardziej kompleksowy. Porównanie strategii z różnych krajów ułatwia też uzasadnienie proponowanych zmian i innowacji w nowej strategii, dostarczając argumentów opartych na sprawdzonych rozwiązaniach. Finalnie taki przegląd przyczynia się do podniesienia profesjonalizmu i sprawności pracy organu kontroli przez wdrożenie najlepszych światowych praktyk.

Przedstawiane strategie NOK zostaną podzielone na trzy grupy:

1. strategie organizacji ponadnarodowych: Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI)¹³,

¹³ INTOSAI Strategic Plan 2023–2028, <https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/news/2022/08/310822_EN_2023-2028_INTOSAI_Strategic_Plan.pdf>, (dostęp 9.10.2024).

Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (EUROSAI)¹⁴ oraz Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO)¹⁵;

2. strategię krajów anglosaskich: amerykańskiego Urzędu Rozliczania Rządu (U.S. Government Accountability Office, GAO)¹⁶ i brytyjskiego Krajowego Urzędu Kontroli (National Audit Office, NAO)¹⁷;

3. strategię krajów Europy kontynentalnej: Estonii¹⁸, Finlandii¹⁹, Łotwy²⁰, Litwy²¹, Holandii²², Słowacji²³ i Słowenii²⁴.

INTOSAI, EUROSAI i ETO łączy wspólny cel: wspieranie niezależnych i rozwijających się instytucji kontroli. Niezależność, będąca fundamentem ich działania, gwarantuje obiektywną ocenę działań publicznych, wolną od politycznych nacisków. Kluczowy jest również profesjonalizm,

obejmujący najwyższe standardy etyczne, sprawdzone metody kontroli i ciągle doskonalenie umiejętności. Współpraca jest równie istotna, a wymieniane są wiedza, najlepsze praktyki i zasoby. INTOSAI skupia się na współpracy globalnej, EUROSAI na europejskiej, a ETO na współdziałaniu wewnątrz Unii Europejskiej. Dzięki temu unifikowane są standardy kontroli, zwiększa się efektywność i zdolność reagowania na globalne wyzwania. Priorytetem jest inwestycja w rozwój kompetencji. Szkolenia, wymiana doświadczeń i dostęp do najnowszych technologii pozwalają sprostać zmieniającym się wyzwaniom. Wszystkie trzy organizacje dążą do doskonałości w audycie, budując solidne fundamenty dla przejrzystego i odpowiedzialnego zarządzania publicznego. To dynamiczny proces, pełen

¹⁴ EUROSAI's Strategic Plan 2024–2030, <https://www.eurosaai.org/handle/404?exporturi=/export/sites/eurosaai/.content/documents/strategic-plan/ESP_2024-2030/ESP-2024-2030_EN.pdf>, (dostęp 9.10.2024).

¹⁵ The 2021–25 strategy of the European Court of Auditors, <https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/STRATEGY2021-2025/STRATEGY2021-2025_EN.pdf>, (dostęp 9.10.2024).

¹⁶ GAO 2022–2027 Strategic Plan: Goals and Objectives for Serving Congress and the Nation, <<https://www.gao.gov/assets/gao-22-1sp.pdf>>, (dostęp 10.10.2024).

¹⁷ The National Audit Office's five-year strategy 2020 to 2025, National Audit Office of United Kingdom, <<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2020/05/nao-strategy-2020-25.pdf>>, (dostęp 10.10.2024).

¹⁸ Strategy of the National Audit Office 2020–2024, National Audit Office of Estonia, <<https://www.riigikontroll.ee/LinkClick.aspx?fileticket=FwZsGEgkA54%3d&tabid=140&mid=729&language=en-US&forcedownload=true>>, (dostęp 16.10.2024).

¹⁹ The NAO's strategy 2024–2030, National Audit Office of Finland, <<https://vtv.s3.eu-west-1.amazonaws.com/app/uploads/2024/01/naof-strategy-2024-2030-en.pdf>>, (dostęp 16.10.2024).

²⁰ Strategy 2022–2025 of the State Audit Office of the Republic of Latvia, <https://lrkv.gov.lv/uploads/files/Dokumenti/VK_darbibas_strategija_2023_eng.pdf>, (dostęp 16.10.2024).

²¹ National Audit Office Strategy 2025, National Audit Office of Lithuania, <https://www.valstybeskontrolė.lt/TVS/Content/Apie_mus/Strategy_2025.pdf>, (dostęp 16.10.2024).

²² Strategy of the Netherlands Court of Audit 2021–2025, Netherlands Court of Audit, <<https://english.rekenkamer.nl/binaries/rekenkamer-english/documenten/publications/2021/01/25/trust-in-accountability---strategy-2021%E2%80%932025/Trust+in+Accountability%2C+Strategy+2021-+2025.pdf>>, (dostęp 16.10.2024).

²³ SAO SR Development strategy 2020–2025, Supreme Audit Office of the Slovak Republic, <<https://www.nku.gov.sk/documents/d/nku-en/sao-sr-development-strategy-2020-25>>, (dostęp 16.10.2024).

²⁴ Strategy Of The Court Of Audit 2021–2024, Republic of Slovenia Court of Audit, <https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Dokumenti_statisticne_strani/Strategija/RSRS-Strategy-2021-24_EN.pdf>, (dostęp 16.10.2024).

energii i zaangażowania, mający na celu zapewnienie najwyższych standardów w sektorze publicznym.

INTOSAI, EUROSAI i ETO odmiennie sformułowały cele i priorytety strategiczne, co w naturalny sposób wynika z ich obszaru działania. INTOSAI skupia się na wzmacnianiu niezależności, promowaniu dobrych praktyk i wspieraniu rozwoju instytucji kontrolnych. EUROSAI kładzie nacisk na zrównoważony rozwój, odzwierciedlając rosnące znaczenie kwestii środowiskowych i społecznych w Europie oraz wspiera współpracę i wymianę doświadczeń między europejskimi instytucjami kontrolnymi w celu poprawy jakości kontroli w regionie. Europejski Trybunał Obrachunkowy kontroluje wydatki unijne i ocenia skuteczność polityk UE, dążąc do efektywnego i zgodnego z prawem wydatkowania funduszy.

Różni się także podejście do innowacji i technologii. INTOSAI promuje rozwój standardów kontroli oraz wspiera innowacje w praktykach kontrolnych. EUROSAI wspiera wykorzystanie nowych technologii i metodyki w audycie, aby zwiększyć dokładność, przejrzystość i efektywność. Europejski Trybunał Obrachunkowy skupia się na dostarczaniu niezależnych analiz i ocen, wspierając demokratyczny nadzór i debatę publiczną.

Amerykański i brytyjski NOK łączy wspólny fundament: niezależność, czyli wolność od wszelkich wpływów i nacisków oraz profesjonalizm. Obie instytucje mają na celu wspieranie decydentów, dostarczając im rzetelnych informacji i analiz. Powstałe w wyniku przeprowadzonych kontroli raporty są skierowane do parlamentów, aby pomóc w podejmowaniu

decyzji opartych na faktach, poprawić jakość decyzji oraz sprawność polityk publicznych. Poprawa efektywności jest kolejnym wspólnym celem. Oznacza dążenie do zwiększenia wydajności i oszczędności w sferze zarządzania finansami publicznymi i usługami dla obywateli. Dokonuje się to dzięki identyfikacji obszarów, w których można zaoszczędzić pieniądze, poprawić jakość usług i zoptymalizować procesy, właściwie wykorzystać zasoby i zmaksymalizować finalne korzyści dla podatników.

Anglosaskie NOK podkreślają znaczenie nowoczesnych technologii i analizy danych w swojej pracy. GAO zwraca uwagę na znaczenie cyberbezpieczeństwa i wykorzystania technologii w transformacji rządu federalnego. Z kolei brytyjski Krajowy Urząd Kontroli planuje ulepszyć metodykę i oprogramowanie, aby dostarczać wyższej jakości ustaleń kontroli z wykorzystaniem analizy danych. Obie instytucje angażują się w dostarczanie użytecznych informacji dla decydentów. GAO działa na rzecz zapewnienia dobrobytu i bezpieczeństwa finansowego oraz pomaga Kongresowi USA reagować na zmieniające się wyzwania dla bezpieczeństwa państwa. Brytyjski NOK dąży do zwiększenia skuteczności i efektywności działań podejmowanych przez podmioty publiczne (ang. *Value-For-Money*) oraz dostarczania bardziej dostępnych, niezależnych informacji.

Amerykański i brytyjski NOK różnią się przede wszystkim wielkością obszaru, który podlega ich jurysdykcji, ale także szerszym kontekstem działania. W wypadku GAO mowa o działaniach na poziomie federalnym i koncentracji na zagadnieniach

dotyczących całego USA, takich jak bezpieczeństwo narodowe, ochrona zdrowia i edukacja. Natomiast Krajowy Urząd Kontroli wspiera parlament w kontrolowaniu rządu, koncentrując się na skuteczności i efektywności usług publicznych oraz przejrzystości w działaniach rządu.

Organy te różni też podejście do innowacji. GAO podkreśla potrzebę transformacji sfery publicznej i zwiększenia swojego znaczenia jako agencji federalnej stosującej najlepsze praktyki. Zachęty dla sektora publicznego do przyjmowania większej skłonności do ryzyka i tolerancji na porażki, aby lepiej spożytkować korzyści płynące z innowacji, takich jak sztuczna inteligencja – to cechy charakterystyczne brytyjskiego NOK.

Analiza strategii NOK z Estonii, Finlandii, Łotwy, Litwy, Holandii, Słowacji i Słowenii ujawnia szereg wspólnych cech. Niezależność i profesjonalizm stanowią fundament działań każdej z nich.

Wspieranie dobrego zarządzania finansami publicznymi jest tu celem nadrzędnym. Instytucje te dążą do zapewnienia optymalnego i zgodnego z prawem wykorzystania środków publicznych, identyfikując obszary, w których można poprawić wydajność i zwiększyć oszczędności. Poprawa zarządzania finansami publicznymi oraz wspieranie dobrych praktyk, optymalizacja procesów i wzmacnianie przejrzystości są najważniejszymi wspólnymi elementami. Podobnie jak budowa zaufania społecznego. Wiarygodne kontrole i przejrzyste raporty są kluczowe w tym procesie. Pomagają też zachować odpowiedzialność i przejrzystość w działaniach, a także otwartość i komunikację ze społeczeństwem.

Większość strategii zawiera komponenty dotyczące cyfryzacji, analizy danych i nowoczesnych narzędzi kontrolnych. Holandia kładzie nacisk na rolę IT i zarządzanie danymi. Łotwa rozwija metodykę kontrolną, a Słowenia wykorzystuje technologie wspierające efektywność operacyjną. Strategie odwołują się do potrzeby bliskiej współpracy z parlamentem, obywatelami i organizacjami społecznymi. Estonia, Finlandia i Litwa priorytetowo traktują wsparcie parlamentu i społeczeństwa. Łotwa szczególnie nacisk kładzie na zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego, a Holandia z kolei strategię zorientowaną na obywatela i przedsiębiorcę.

Wszystkie strategie zawierają elementy rozwoju kompetencji pracowników, efektywności wewnętrznej oraz profesjonalizacji. Słowacja koncentruje się na rozwoju zasobów ludzkich i finansów. Finlandia i Słowenia dążą do poprawy wydajności działania urzędów administracji publicznej.

Strategie NOK z tych krajów różnią się pod kilkoma względami. Priorytety strategiczne i specyficzne cele stanowią tu istotną różnicę. Na przykład Finlandia kładzie nacisk na integrację celów zrównoważonego rozwoju w swoich kontrolach, uwzględniając kwestie środowiskowe, społeczne i ekonomiczne w ocenie wydatków publicznych. Litwa podkreśla poprawę jakości życia obywateli jako swoisty cel kontroli, oceniając wpływ wydatków publicznych na dobrobyt społeczeństwa. Strategie mogą również uwzględniać specyficzne wyzwania i priorytety danego kraju, jak na przykład łotewska, która koncentruje się na kwestiach związanych z zarządzaniem zasobami publicznymi.

System analiz strategicznych w NIK

Zarządzanie strategiczne jest procesem informacyjno-decyzyjnym, w ramach którego podejmowane są decyzje o długim i szerokim horyzoncie rzeczowym²⁵. Jest to zatem zestaw działań i decyzji prowadzących do formułowania i wdrażania planów ukierunkowanych na osiągnięcie celów danej organizacji²⁶. Cele do osiągnięcia przez Izbę, zostały wyrażone w Strategii NIK (dalej Strategia)²⁷, są to:

1. Wiodąca rola NIK w usprawnianiu państwa; 2. Wysoka jakość kontroli; 3. Wzorowa instytucja publiczna; 4. Koncentracja działań kontrolnych na kluczowych problemach społeczno-gospodarczych; 5. Sprawna komunikacja z interesariuszami.

Klasyczne racjonalne podejście do zarządzania strategicznego zakłada świadome i planowe stosowanie metod i technik wspierających decyzje podejmowane przez ściśle kierownictwo w odniesieniu do zmieniających się uwarunkowań otoczenia organizacji²⁸. W tym kontekście racjonalne podejście do działalności kontrolnej Izby powinno uwzględniać dynamiczne zmiany w środowisku zewnętrznym, a wiedza na temat ich charakteru musi wynikać z pogłębionej analizy otoczenia społecznego.

W ramach prac prowadzonych w Departamencie Strategii NIK został zaproponowany schemat zarządzania strategicznego oparty na wyznacznikach związanych z przyjętymi celami strategicznymi – w wypadku omawianego schematu skoncentrowano się na celu 1 oraz 4 oraz misji i wizji organizacji. Podstawę stanowi tu umocowanie konstytucyjne²⁹ oraz ustawa o NIK³⁰. Elementy normatywne wyznaczyły ogólne ramy do opracowania Strategii, która z kolei wskazuje kierunki rozwoju naczelnego organu kontroli oraz gwarantuje jego sprawne funkcjonowanie. Należy podkreślić, że nieustanne zmiany w otoczeniu organizacji wymuszają dalszy rozwój, ale i kontynuację podjętych działań. Zadania naczelnego organu kontroli są niezmiennie³¹, jednak Strategia pozwala na ich doprecyzowanie i wyznaczenie głównych kierunków aktywności. Podstawowym celem jest zwiększenie wpływu na usprawnianie państwa i przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom w sektorze publicznym. Konieczna jest tu koncentracja działalności kontrolnej na obszarach kluczowych dla funkcjonowania państwa, społeczeństwa oraz finansów publicznych. Możliwe to będzie dzięki wysokiej jakości kontroli,

²⁵ J. Kałowska i in.: *Zarządzanie strategiczne. Metody analizy strategicznej z przykładami*, Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań 2010, s. 7.

²⁶ J. A. Pearce, R. B. Robinso: *Formulation, Implementation and Control of a Competitive Strategy*, wyd. 10, McGraw-Hill/Irwin, New York 2007, s. 3, za M. Matusiak: *Zarządzanie strategiczne w dużych miastach w Polsce*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny”, Rok LXXVII, zeszyt 1, 2015, s. 182.

²⁷ *Strategia NIK na lata 2025–2031* wprowadzona Zarządzeniem Prezesa Najwyższej Izby Kontroli nr 11/2025 z dnia 4 kwietnia 2025 r. w sprawie wprowadzenia Strategii Najwyższej Izby Kontroli na lata 2025–2031.

²⁸ I. Żółtowska: *Zarządzanie Strategiczne konspekt wykładu ZAH*, październik 2009 (dostęp 28.04.2025), <https://home.elka.pw.edu.pl/~imilenko/zs_konspekt.pdf>.

²⁹ Art. 202-207 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).

³⁰ Ustawa z 23.12.1994 o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2022 r. poz. 623).

³¹ INTOSAI-P 12: *The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens*, INTOSAI, 2019.

a zatem takiej, która jest przeprowadzana przez profesjonalnych kontrolerów przy użyciu nowoczesnych narzędzi i metod.

W tym miejscu należy wspomnieć o komplementarnym względem Strategii dokumencie i niejako z niej wynikającym, tj. Strategii działalności kontrolnej NIK (SDK)³². Opiera on Plany pracy na priorytetach strategicznych zatwierdzonych przez kierownictwo NIK, zgodnie z uniwersalnymi celami wprowadzonymi przez Strategię³³. Priorytety strategiczne SDK stanowią swoisty wyznacznik w procesie pozyskiwania informacji na potrzeby prowadzenia działalności kontrolnej przez NIK. Wobec tego SDK stanowi podstawę dla SAS.

Strategia działalności kontrolnej NIK jest najbardziej zbliżona, zgodnie z klasyfikacją zaproponowaną dla NOK w literaturze przedmiotu (por. poniżej), do strategii skoncentrowanej na kontroli wykonania zadań. SDK wskazuje podstawowe priorytety działalności kontrolnej (tj. bezpieczeństwo obywateli, bezpieczeństwo ekonomiczne, bezpieczeństwo infrastruktury i zasobów³⁴), które obejmują działania w ramach konkretnych polityk publicznych. Ich właściwa realizacja jest zatem kluczowa. Dodatkowo zdecydowana większość tematów kontroli ujętych w Planie pracy NIK dotyczy kwestii wykonania zadań przez jednostki kontrolowane.

Poniżej przedstawiono podstawowe rodzaje strategii kontrolnych NOK³⁵:

- strategia oparta na kontroli wykonania zadań (ang. *Performance Audit-Based Strategy*), która zapewnia NOK maksymalną autonomię, ponieważ ten typ kontroli jest bardziej elastyczny, ale organ narażony na ryzyko krytyki politycznej ze względu na subiektywność metod i wniosków;
- strategia oparta na kontroli finansowej (ang. *Financial Audit-Based Strategy*), która m.in. polega na rozwijaniu kompetencji w zakresie kontroli finansowej, często w połączeniu z kontrolą zgodności (ang. *compliance*), ale pomimo wysokiego statusu kontroli państwowej rodzi ryzyko postrzegania NOK jako krytyka zamiast doradcy, co może ograniczać jego wpływ;
- strategia portfelowa (ang. *Portfolio Strategy*), polega m.in. na tym, że NOK dzieli się na różne jednostki specjalizujące się w kontroli wykonania zadań, finansowej, zgodności i innych typach kontroli. Tym samym strategia pozwala na zaspokojenie różnorodnych potrzeb i oczekiwań wobec kontroli, ale jednocześnie może prowadzić do niejednoznacznej tożsamości zawodowej i konfliktów między różnymi typami kontroli;
- strategia hybrydowa (ang. *Hybrid Strategy*), która m.in.: polega na połączeniu elementów kontroli wykonania zadań

³² *Strategia Działalności Kontrolnej Najwyższej Izby Kontroli na lata 2025+.*

³³ Szczegółowy opis priorytetów SDK znajduje się w dalszej części artykułu.

³⁴ Por. *Kontrola wykonania zadań i nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego*. J. Wyporska-Frankiewicz (red.), E. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 80.

³⁵ Por. K. Jeppesen, T. Carrington, B. Catasús, Å. Johnsen, K. Reichborn-Kjennerud, J. Vakkuri: *The Strategic Options of Supreme Audit Institutions: The Case of Four Nordic Countries*. „Financial Accountability & Management” nr 2/2017, s.150-151.

z kontrolą finansową lub ewaluacją³⁶, w efekcie powstaje nowy typ kontroli. Taka strategia pozwala na stworzenie odrębnej tożsamości dla kontrolera sektora publicznego oraz wymaga elastyczności i adaptacji metod z różnych obszarów.

Należy raz jeszcze podkreślić, że jeżeli chodzi o SDK priorytety dotyczą ogólnych kategorii, które wiążą się z konkretnymi politykami publicznymi lub ich wycinkami, co przekłada się m.in. na właściwość rzeczową wyspecjalizowanych jednostek organizacyjnych NIK. Nie oznacza to jednak, że Izba koncentruje się wyłącznie na kontroli wykonania zadań (znamienny jest chociażby coroczny obowiązek wykonania kontroli budżetowej), nieczęsto oddziela też kontrolę wykonania zadań od kontroli zgodności oraz wymiaru finansowego. Jednak uogólniając, SDK jest najbardziej zbliżona do strategii opartej na takim typie kontroli.

Wskazany system SAS został zaprojektowany tak, aby w elastyczny sposób dostarczać informacji o problemach społeczno-gospodarczych, które wymagają zainteresowania NIK. Badając wycinki lub istotne części polityk publicznych „dobrze jest dysponować wiedzą o zależnościach przyczynowych, wytwarzających lub podtrzymujących problemy, a także o oddziaływaniu przyczynowym wykorzystywanych narzędzi (...). Dobierając narzędzia interwencji,

logicznie biorąc, decydent nie tylko zakłada określony związek między użyciem narzędzia a spodziewanym efektem, lecz także leżący faktycznie u podstaw spodziewanej skuteczności mechanizm generujący określony problem, będący przedmiotem interwencji. Bo to z natury tego mechanizmu przyczynowego wynika zakładana skuteczność remedium”³⁷.

Analogicznie, znając istotę i charakter problemów społeczno-gospodarczych, łatwiej ukierunkować działalność kontrolną, a tym samym wspierać proces usprawniania państwa i efektywne wykorzystywanie środków publicznych. Z tego względu pierwszym elementem SAS (skoncentrowanym wszakże na priorytetach działalności kontrolnej zawartych w SDK) jest monitoring informacji bieżących, wykorzystujący narzędzia wywiadu opartego na źródłach otwartych (ang. *Open Source Intelligence* – OSINT)³⁸. Na podstawie danych uzyskanych ze źródeł otwartych (w tym m.in.: prasy branżowej, raportów tematycznych, dyskursu naukowego, interpelacji poselskich i in.), a także informacji pochodzących z innych źródeł (np. skarg wpływających do NIK, wyników wcześniejszych kontroli), tworzone są karty problemów społeczno-gospodarczych (PSG). Baza kart PSG jest dostępna dla kontrolerów, uzupełniana i uaktualniana. Zagadnienia tam prezentowane mogą

³⁶ Czyli systematycznego badania wartości lub cech konkretnego programu, działania lub obiektu z punktu widzenia przyjętych w tym celu kryteriów, w celu jego usprawnienia, rozwoju lub lepszego zrozumienia – zob. *Ewaluacja w edukacji*, (red.) L. Korporowicz, Oficyna Naukowa, Warszawa 1997, s.53.

³⁷ Zarządzanie strategiczne rozwojem, J. Górniak (red.), S. Mazur, MRR Warszawa 2012, s. 193 i nast.

³⁸ Zob. R. Backer: *Prawdziwa głębia OSINT. Odkryj wartość danych Open Source Intelligence*, Helion 2024; D. Meredith: *OSINT w praktyce. Jak gromadzić i analizować dane dostępne w sieci*, Helion 2025; D. Kuciel: *OSINT- Sztuka zdobywania informacji*, 2023.

stanowią (i *de facto* stanowią) inspirację do tworzenia kart kontroli wchodzących do Planu pracy NIK, a także wniosków o przeprowadzenie kontroli doraźnych. Dodatkowo treść kart PSG podlega opiniowaniu oraz walidacji przy użyciu narzędzia analitycznego (przedstawiona w dalszej części matryca oceny tematów kontroli)³⁹.

W świetle przedstawionych wyżej informacji można wskazać elementy SAS, które stanowią przykład zarządzania strategicznego w NIK, odnoszący się do sfery planowania i realizacji kontroli:

1. Bieżący monitoring problemów społeczno-gospodarczych – OSINT; 2. Tworzenie Kart PSG; 3. Analiza ryzyka w kluczowych obszarach funkcjonowania państwa – zastosowanie matrycy oceny tematów kontroli w procesie planowania (dla kart PSG i kart kontroli) i oceny wniosków o realizację kontroli doraźnych; 4. Analizy i raporty⁴⁰; 5. Tworzenie dokumentów strategicznych.

Analizy i raporty oraz dokumenty strategiczne stanowią immanentne elementy opisywanego systemu. Dokumenty strategiczne to wspomniane wcześniej: Strategia i SDK. Chociaż na ww. liście elementów SAS zajmują one ostatnią pozycję, faktycznie stanowią podstawę dla pozostałych – co zostało już zasygnalizowane wcześniej. Analizy i raporty stanowią z kolei pogłębienie problemów opisanych w kartach

PSG. Mogą one być także swoistym opracowaniem informacji uzyskanych w procesie wykorzystywania narzędzi analitycznych na użytek wewnętrzny NIK. Warto podkreślić, że ów system jest pomyślany jako elastyczny zbiór elementów i wspomniana klasyfikacja nie powinna być traktowana jako zbiór zamknięty. Tworzone w NIK wewnętrzne bazy danych, szeroko pojmowana digitalizacja procesu kontrolnego, uzyskiwanie przez Izbę dostępu do zewnętrznych baz danych itd. stanowią ważny i w dalszym ciągu rozwijany czynnik współtworzący SAS. Nie należy o nich zapominać.

Zaprezentowane tu najważniejsze elementy SAS umożliwiają koncentrację działalności kontrolnej na najważniejszych problemach w funkcjonowaniu państwa. Trzeba jednakowoż podkreślić, że SAS stanowi wsparcie w procesie planowania i realizacji kontroli, a ostateczne decyzje podejmuje kierownictwo NIK, wspierane przez gremia eksperckie. W odniesieniu do SAS podkreślenia wymaga także konieczność realizacji pełnego cyklu strategicznego, w tym zarządzania i monitoringu, ale również potrzeba budowania właściwej kultury organizacyjnej sprzyjającej realizacji strategii⁴¹.

Strategia działalności kontrolnej

Trudne do przecenienia miejsce w procesie zarządzania strategicznego NIK zajmuje

³⁹ Zob. W. Goleński, M. Będzieszak: *Analiza ryzyka w procesie planowania NIK – zastosowanie matrycy oceny tematów kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2024.

⁴⁰ W tym m.in. raport dotyczący wykorzystania przez jednostki kontrolowane wniosków *de lege ferenda*, raport na temat finansów samorządowych, analizy dotyczące obrony cywilnej i in., głównie na użytek wewnętrzny NIK.

⁴¹ M. Matusiak: *Zarządzanie strategiczne w dużych miastach w Polsce*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny”, Rok LXXVII, zeszyt 1, 2015, s. 182.

dokument wyznaczający priorytetowe kierunki działań kontrolnych. W systemie analiz strategicznych SDK stanowi podstawowy element, gdyż w precyzyjny sposób wyznacza obszary, w których będą prowadzone analizy na potrzeby działalności kontrolnej NIK. Dodatkowo SDK stanowi jeden z najistotniejszych elementów operacjonalizacji Strategii⁴². Treść dokumentu została wypracowana dzięki metodyce opartej na tworzeniu ram priorytetów SDK, a nie na określaniu celów strategicznych. W takim podejściu za kluczowe przyjmuje się obszary, które mają najbardziej problemowy charakter⁴³. Podobnie jak w wypadku wcześniejszych dokumentów, opracowanie SDK wymagało metodycznego podejścia zgodnego z najlepszymi praktykami w zakresie zarządzania strategicznego⁴⁴. Z tego powodu przyjęto założenie, że priorytety działalności kontrolnej wskazują pożądane, ale nieobligatoryjne, kierunki realizowanej działalności, pozwalając skoncentrować zasoby na kluczowych sferach mających największy wpływ na dobro wspólne. Priorytety działalności kontrolnej wyznaczają podstawowe kierunki formułowania

propozycji tematów kontroli, pozwalając na selekcję tych, które najbardziej przyczyniają się do realizacji SDK. Dodatkowym elementem wzmacniającym koncentrację działalności kontrolnej na najważniejszych problemach społeczno-gospodarczych jest wykorzystanie zobiektywizowanej ich oceny, możliwej dzięki zastosowaniu odpowiednich narzędzi analitycznych.

Główny filar obecnego i wcześniejszych dokumentów o tym charakterze⁴⁵ to bezpieczeństwo narodowe. Bezpieczeństwo narodowe jest sferą nadrzędną i podstawową dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawa. Opiera się na koncepcji odporności państwa⁴⁶, uwzględniającej zdolności do: adaptacji do zmieniających się kontekstów; wytrzymywania nagłych szoków, powrotu do pożądanej równowagi, z zachowaniem przez państwo możliwości wykonywania swoich działań⁴⁷. Odporność to zdolność państwa do wytrzymywania, dostosowania się do i odbudowy po kryzysach naturalnych, militarnych oraz ekonomicznych⁴⁸. Z tego powodu bezpieczeństwo narodowe stanowi kontekst strategiczny dla działalności kontrolnej, rozumiany

⁴² M. Będzieszak, W. Goleński: *Bezpieczeństwo narodowe jako priorytet działalności NIK – strategia na lata 2023–2024*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2023, s. 13.

⁴³ M. Sulmicka: *Strategiczne programowanie rozwoju*, „Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH”, Warszawa 2006, s. 31–58.

⁴⁴ Zob. M. Będzieszak, W. Goleński: *Bezpieczeństwo narodowe jako priorytet...*, op.cit. s. 13.

⁴⁵ M. Będzieszak, W. Goleński: *Bezpieczeństwo narodowe jako priorytet...*, op.cit.

⁴⁶ Por. A. Drobniak, *Koncepcja urban resilience: narzędzie strategicznej diagnozy i monitoringu miast*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 1/2015.

⁴⁷ Por. *Building resilience to natural disasters and major economic crises*, S. Sirimanne (red.), seria „United Nations publication”, United Nations, New York 2013, s. 5 ramka I-3. Tak rozumiana odporność jest, podobnie jak bezpieczeństwo, działaniem społecznym, koniecznym do zapewnienia bezpieczeństwa. Por. *Resilience, civil preparedness and Article 3*, NATO, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm (dostęp 11.7.2024).

⁴⁸ Por. *Building resilience to natural disasters and major economic crises*, S. Sirimanne (red.), United Nations, 2013, s. 6.

w wymiarze przedmiotowym⁴⁹. W dokumencie zostały natomiast wskazane trzy priorytety strategiczne, które obejmują: bezpieczeństwo obywateli, bezpieczeństwo ekonomiczne, oraz bezpieczeństwo infrastruktury i zasobów.

Priorytety są powiązane z klasyfikacją działalności administracji publicznej COFOG, ponieważ w znacznym stopniu pokrywa się ona z właściwością jednostek organizacyjnych NIK i ich specyfiką. Przyjęty podział jest użyteczny także z powodu względnej symetryczności w przyporządkowaniu elementów COFOG do wspomnianych priorytetów. Dobór tematów kontroli do planu pracy oraz wybór tematów kontroli doraźnych powinien uwzględniać przyjęte priorytety działalności kontrolnej. Są one zbieżne z oczekiwaniami interesariuszy i aktualnym ryzykiem⁵⁰. Kontrolerzy dokonują wyboru tematów kontroli w procesie planowania strategicznego, analizując potencjalne tematy i przeprowadzając badania w celu zidentyfikowania ryzyka i problemów⁵¹. Z kolei w opracowaniu tematów kontroli pomocna może okazać się baza kart PSG, które także są podzielone ze względu na przyjęte w SDK priorytety. Baza PSG stanowi z jednej strony inspirację do tworzenia tematów kontroli, a z drugiej strony załączek oraz uzupełnienie

przeprowadzanej już na potrzeby danego tematu analizy przedkontrolnej. Warto dodać, że propozycje tematów kontroli zgłaszane do corocznego planu pracy powinny również uwzględniać potencjalne efekty oraz wartość dodaną kontroli. W tym procesie należy uwzględniać sugestie tematów przekazywanych do NIK⁵². Okres objęty badaniami kontrolnymi powinien zapewniać największą aktualność ich wyników⁵³. Tak opracowana koncepcja planowania kontroli pozwala na dokonywanie analiz funkcjonowania państwa w różnych sferach jego działalności. W połączeniu z kontrolami przeprowadzonymi w latach poprzednich koncepcja ta staje się punktem wyjścia do realizowanej w trzyletniej perspektywie oceny obszarów strategicznych, służącej sprawnemu funkcjonowaniu państwa oraz kwestiom istotnym z punktu widzenia obywateli.

Priorytety SDK przenika wyzwanie strategiczne – nowe technologie. Sfera ta jest wyrazem zainteresowania oraz dostrzeżenia przez NIK elementów, które w najbliższym czasie będą znacząco zmieniać charakter polityk publicznych. Nowe technologie (w tym sztuczna inteligencja, systemy autonomiczne, uczenie maszynowe, Internet rzeczy) rozwijają się w gwałtowny i ekspansywny sposób, stając się obszarem zainteresowań organizacji

⁴⁹ M. Grzywacz: *Bezpieczeństwo surowcowe państwa*, PWN, Warszawa 2021, s. 7.

⁵⁰ Standard INTOSAI-P 12/5.4. *INTOSAI-P 12 The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens*. INTOSAI, <<https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-12-the-value-and-benefits-of-supreme-audit-institutions-making-a-difference-to-the-lives-of-citizens/>>, (dostęp 5.9.2024).

⁵¹ Standard ISSAI 300/36. *ISSAI 300: Fundamental Principles of Performance Auditing*. INTOSAI, <<https://www.issai.org/pronouncements/issai-300-performance-audit-principles/>>, (dostęp 5.9.2024).

⁵² Np. przez komisje sejmowe i senackie.

⁵³ Szczegółowe zasady postępowania podczas prac planistycznych, w tym tryb i harmonogram przygotowania projektu planu pracy NIK na dany rok, zatwierdza Prezes NIK w *Założeniach do planu pracy NIK na dany rok*.

korzystających ze środków publicznych, co rodzi ogromne wyzwania natury moralnej i prawnej oraz wpływa na praktykę funkcjonowania instytucji publicznych. Sztuczna inteligencja będzie powszechnie wykorzystywana do planowania i przeprowadzania czynności kontrolnych oraz wyznaczania nowych obszarów badań kontrolnych⁵⁴.

Nowoczesne technologie wprowadzają rewolucyjne zmiany w sposobie, w jaki NOK realizują swoje działania. Znajduje to odzwierciedlenie zarówno w przykładach konkretnych kontroli, jak i technologiach wykorzystywanych czy prezentowanych podczas posiedzeń Grupy roboczej INTOSAI ds. dużych zbiorów danych (ang. INTOSAI Working Group on Big Data). Chodzi m.in. o *data/text mining* (wydobywanie danych z tekstu), geograficzne systemy informacyjne – GIS, *blockchain* (technologia rozproszenia danych, która pozwala na bezpieczne i transparentne ich przechowywanie oraz przesyłanie), sztuczna inteligencja – AI⁵⁵. Najwyższe organy kontroli w niektórych krajach planują

kontrolę przygotowania implementacji AI⁵⁶ czy wykorzystanie jej do przeprowadzenia kontroli⁵⁷. W ramach SAS wyzwania związane z wdrożeniem nowych technologii znajdują odzwierciedlenie w tematach kart PSG oraz ocenianych tematach kontroli.

Narzędzie analityczne w NIK

Zarządzanie ryzykiem w sferze planowania aktywności NIK stanowi element ładu instytucjonalnego, wpływający na osiągnięcie celów i realizację zaplanowanych zadań. Jest to nieodzowna część zarządzania strategicznego. Dzięki niemu modyfikuje się sposób działania – a w przedstawianym zakresie planowania i podejmowania kontroli, aby zwiększyć szanse na sukces i zmniejszyć ryzyko porażki⁵⁸. Istotnym elementem SAS jest narzędzie służące analizie ryzyka w kluczowych dla funkcjonowania państwa sferach⁵⁹. Matryca oceny tematów kontroli (MOTK) jest zmodyfikowaną standardową macierzą oceny ryzyka, wykorzystywaną m.in. w badaniach audytowych⁶⁰ lub zarządzaniu ryzykiem⁶¹.

⁵⁴ W. Robaczyński: *Sztuczna inteligencja–przedmiot badań czy podmiot kontrolowany. Prawo wobec rozwoju technologii*. „Kontrola Państwowa” nr 6/2022, s. 26.

⁵⁵ *Development overview of big data audits performed by Supreme Audit Institutions from 2016 to 2021*, INTOSAI Working Group on Big Data, September 2022, s. 6.

⁵⁶ M. Kogosowski: *Israel State Comptroller to Audit Country's Readiness for AI Era*, <<https://www.israeldefense.co.il/en/node/58720>>, (dostęp 18.6.2024).

⁵⁷ H. Sharma: *Look for ways to adopt AI into audit techniques for effectiveness*: CAG, <<https://indianexpress.com/article/business/economy/look-for-ways-to-adopt-ai-into-audit-techniques-for-effectiveness-cag/>>, (dostęp 16.6.2024).

⁵⁸ Por. *Risk Management Guideline*, AFROSAI-E, Pretoria, November 2010.

⁵⁹ Szerzej W. Goleński, M. Będzieszak: *Analiza ryzyka w procesie planowania NIK. Zastosowanie matrycy oceny tematów kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2024.

⁶⁰ A. Tomaszewicz: *Zastosowanie macierzy ryzyka w funkcjonowaniu audytu wewnętrznego w zakładach ubezpieczeń*, „Prace Naukowe UE we Wrocławiu” nr 105/2010, s. 229-235; E. I. Szczepankiewicz: *Wykorzystanie punktowej metody oszacowania ryzyka operacyjnego w instytucjach finansowych*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” nr 298/2016, s. 100-114.

⁶¹ *Np.: Zarządzanie ryzykiem. Przegląd wybranych metod*. D. Wróblewski (red.), CNBOP, Józefów 2015.

MOTK stanowi narzędzie służące zobiektywizowanej i zestandaryzowanej ocenie tematów, które są zgłaszane do planów pracy NIK oraz ocenie tematów kontroli doraźnych. Celem zastosowania tego narzędzia jest także weryfikacja powiązania tematów kontroli z SDK⁶², a w założeniu, także ocena tematów prezentowanych w kartach PSG. Zastosowane w MOTK obszary ryzyka to procesy i zjawiska, które w zależności od ich natężenia uzasadniają w większym lub mniejszym stopniu przeprowadzenie kontroli. Dochodzi tu do oceny znaczenia danego tematu kontroli m.in. pod względem jego istotności, systemowego charakteru, aktualności. Zidentyfikowane kluczowe obszary ryzyka zostały pogrupowane w kategorii bazujące na podobnych cechach oraz na przydzieleniu odpowiednich wag czynnikom ryzyka⁶³. Zatem w MOTK zastosowano elementy oddziaływania – hierarchicznie pogrupowane czynniki, które stanowią punkt wyjścia do oceny zaplanowanego tematu kontroli. Danemu czynnikowi przypisano odpowiednio dla jego znaczenia wagę, która powinna zostać przemnożona przez daną rangę (oznaczającą wpływ lub prawdopodobieństwo wystąpienia), oznaczoną cyfrą od 1 do 5. Największą wagę nadano czynnikom najistotniejszym⁶⁴, które są bezpośrednio lub pośrednio związane z priorytetowymi kierunkami kontroli – priorytetami działalności kontrolnej zawartymi w SDK. Czynniki obejmują siedem elementów, tj.:

1. Wpływ na funkcjonowanie państwa – oddziaływanie danej zmiennej, ujętej jako temat (główny problem) kontroli, na państwo lub jego część, które są postrzegane w układzie terytorialnym, tzn. mogący przybrać charakter: lokalny, ponadlokalny, regionalny, ogólnopolski, międzynarodowy;
2. Wpływ na finanse publiczne lub konsekwencje finansowe dla obywateli, co oznacza kwoty pieniężne o zróżnicowanej wartości, którym przyporządkowano odpowiednie wartości rangowe. Są to potencjalne (lub realne) koszty, które mogą być lub zostały poniesione w związku ze stanem, procesem lub działaniem, jaki ma być poddany badaniu kontrolnemu lub finansowym konsekwencjom czynności podlegających kontroli;
3. Wpływ na życie obywateli – wpływ objętej kontrolą zmiennej dotyczący odsetka danej populacji, np. mieszkańców określonego obszaru lub osób, których potencjalnie może dotyczyć dane zjawisko, stan lub proces. Wskazuje, czy te czynniki mają masowy charakter w odniesieniu do danej populacji (np. gminy lub państwa);
4. Informacje o ryzyku/nieprawidłowościach – oznacza określenie skali wystąpienia potencjalnych/realnych nieprawidłowości związanych z tematem objętym kontrolą, m.in. przez uzyskanie informacji o występowaniu stanów nieprawidłowych w funkcjonowaniu instytucji,

⁶² W. Goleński, M. Będzieszak: *Analiza ryzyka w procesie...*, op.cit., s. 299.

⁶³ W. Winiarska: *Audyt wewnętrzny 2008*, Difin, Warszawa 2008, s. 108.

⁶⁴ A. Siódmiak, M. Szczepankiewicz: *Analiza ryzyka w audycie wewnętrznym*, s. 5.

które realizują zadania w ramach wytypowanego tematu.

5. Poziom zagrożenia: oszustwem, korupcją, innym przestępstwem, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych – również przez uzyskanie informacji o wystąpieniu ryzyka najpoważniejszych nieprawidłowości, które mogą wystąpić w ramach powyższego tematu i skutkować koniecznością powiadomienia przez NIK odpowiednich organów.

6. Aktualność problemu/kontroli – wskazanie, czy lub kiedy dane zjawisko było objęte kontrolą NIK. Im rzadziej było kontrolowane, tym wyższa ranga.

7. Zainteresowanie interesariuszy problemem – polega na ocenie, czy dany temat jest podejmowany w dyskursie publicznym i znajduje się w orbicie zainteresowań interesariuszy, np. parlamentu, społeczeństwa, mediów⁶⁵.

Wykorzystanie MOTK w procesie oceny tematów kontroli pod kątem decyzji o umieszczeniu ich w planie pracy lub podjęcia danego tematu jako kontroli doraźnej, należy uznać jako racjonalne podejście do zarządzania strategicznego. Jest ono zasadne oraz uzupełniające względem metody szacunkowej (metoda delficka)⁶⁶. Wskazane narzędzie wspomaga proces zarządzania strategicznego w NIK, gdyż ma szerokie zastosowanie jako element SAS. Warto podkreślić,

że MOTK cechuje się znaczną elastycznością zarówno pod względem możliwości dostosowania czynników do zmieniającego się otoczenia (techniczna ingerencja w istotę ww. narzędzia), jak i wykorzystania matrycy do oceny *ex ante* tematów kontroli ujętych w kartach kontroli, problemów zawartych w kartach PSG oraz *ex post* – tematów zrealizowanych kontroli. Wobec tego MOTK może stanowić narzędzie ewaluacji działalności kontrolnej, gdyż umożliwia porównanie wartości założonego ryzyka dla danego tematu w perspektywie *ex ante* oraz *ex post*⁶⁷. Zastosowanie MOTK w ocenie tematów zgłoszonych do planu pracy umożliwia także uszeregowanie tematów kontroli według przyjętych kryteriów – tj. wartości referencyjnych powiązanych z przyjętymi priorytetami działalności kontrolnej.

Podsumowanie

System analiz strategicznych jest kluczowym elementem skutecznego i efektywnego funkcjonowania Najwyższej Izby Kontroli. Brak strategicznego podejścia do działalności nie tylko ogranicza właściwe wykorzystanie zasobów, ale także prowadzi do erozji zaufania społecznego i niezdolności adaptacji do ciągle zmieniających się warunków. W artykule opisano elementy metodyki opracowania

⁶⁵ Por. W. Goleński, M. Będzieszak: *Analiza ryzyka w procesie*, op.cit., s. 14-15.

⁶⁶ Por. E. Pietras: *Macierz ryzyka jako narzędzie oceny zagrożeń bezpieczeństwa informacji*, „Systemy Wspomagania Inżynierii Produkcji”, vol. 6 /2017, s. 71-82; E. Młodzik: *Metody analizy ryzyka w rocznym planie audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych*, „Zeszyty Naukowe Usz, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 61/2013, s. 71-80; *Książka Procedur Audytu Wewnętrznego*, Załącznik do decyzji nr 275/11 Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego z 12.12.2011.

⁶⁷ W. Goleński, M. Będzieszak: *Analiza ryzyka w procesie*, op.cit., s. 19.

dokumentów strategicznych najwyższych organów kontroli, wskazując na wybrane elementy ich działalności, uwzględniające zarówno specyfikę instytucji kontrolnej, jak i szczegółowe rozwiązania na poziomie krajowym. Znajduje to potwierdzenie w przeprowadzonej analizie dokumentów strategicznych najwyższych organów kontroli.

System analiz strategicznych Najwyższej Izby Kontroli stanowi spójny element zarządzania strategicznego. Szczególne znaczenie ma w nim SDK, która jest tak pomyślana, aby działania kontrolne skoncentrować na kluczowych obszarach. W artykule opisano także narzędzie analityczne wykorzystywane w Najwyższej Izbie Kontroli, podkreślając jego rolę we wspieraniu procesu zarządzania strategicznego, podejmowaniu decyzji

opartych na dowodach i optymalizacji działań.

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

dr WOJCIECH GOLEŃSKI
doradca ekonomiczny,
Wydział Analiz Strategicznych
Departamentu Strategii NIK,
Instytut Ekonomii i Finansów
Uniwersytetu Opolskiego
ORCID: 0000-0001-8936-4510

Słowa kluczowe: system analiz strategicznych, zarządzanie strategiczne, strategia działalności kontrolnej NIK

Bibliografia:

1. Backer R.: *Prawdziwa głębia OSINT. Odkryj wartość danych Open Source Intelligence*, Helion 2024.
2. Będzieszak M., Goleński W.: *Bezpieczeństwo narodowe jako priorytet działalności NIK – strategia na lata 2023–2024*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2023.
3. *Building resilience to natural disasters and major economic crises*, S. Sirimanne (red.), seria „United Nations publication”, United Nations, New York 2013.
4. CBA, *Książka Procedur Audytu Wewnętrznego*, Załącznik do decyzji nr 275/11 Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego z 12.12.2011.
5. *Development overview of big data audits performed by Supreme Audit Institutions from 2016 to 2021*, INTOSAI Working Group on Big Data, September 2022.
6. Drobnia A.: *Koncepcja urban resilience: narzędzie strategicznej diagnozy i monitoringu miast*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 1/2015, t. 77.
7. Goleński W., Będzieszak M.: *Analiza ryzyka w procesie planowania NIK. Zastosowanie maczycy oceny tematów kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2024.

8. *Good Practices in Supporting Supreme Audit Institutions*, Organisation for Economic Cooperation and Development, 2010.
9. Grzywacz M.: *Bezpieczeństwo surowcowe państwa*, PWN, Warszawa 2021.
10. Ittner C. D., Larcker D.F.: *Are Nonfinancial Measures Leading Indicators of Financial Performance?* „Journal of Accounting Research”, 36(Supplement, 1998).
11. Jeppesen K., Carrington T., Catasús B., Johnsen Å., Reichborn-Kjennerud K., Vakkuri J.: *The Strategic Options of Supreme Audit Institutions: The Case of Four Nordic Countries*. „Financial Accountability & Management”, nr 2/2017.
12. Kałkowska J. i in.: *Zarządzanie strategiczne. Metody analizy strategicznej z przykładami*, Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej 2010.
13. Kaplan R. S., Norton D. P.: *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*. Harvard Business School Press, 1996.
14. Kogosowski M.: *Israel State Comptroller to Audit Country's Readiness for AI Era*.
15. Kożuch B.: *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2004.
16. Kuciel D.: *OSINT – Sztuka zdobywania informacji*, 2023.
17. Matusiak M.: *Zarządzanie strategiczne w dużych miastach w Polsce*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny”, Rok LXXVII, zeszyt 1/2015.
18. Mazur J.: *Funkcjonowanie najwyższych organów kontroli w 2020 r. – Raport INTOSAI*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2021.
19. Meredith D.: *OSINT w praktyce. Jak gromadzić i analizować dane dostępne w sieci*, Helion 2025.
20. Młodzik E.: *Metody analizy ryzyka w rocznym planie audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych*, „Zeszyty Naukowe Usz, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 61/2013.
21. Neely A.: *Business performance measurement: Theory and practice*. Cambridge University Press, 2002.
22. Pearce J. A., Robinson R. B.: *Formulation, Implementation and Control of a Competitive Strategy*, wyd. 10, McGraw-Hill/Irwin, New York 2007, s. 3, za: M. Matusiak: *Zarządzanie strategiczne w dużych miastach w Polsce*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny”, Rok LXXVII, zeszyt 1/2015.
23. Pietras E.: *Macierz ryzyka jako narzędzie oceny zagrożeń bezpieczeństwa informacji*, „Systemy Wspomagania Inżynierii Produkcji”, vol. 6/2017.
24. *Risk Management Guideline*, AFROSAI-E, Pretoria, November 2010.
25. Robaczyński W.: *Sztuczna inteligencja – przedmiot badań czy podmiot kontrolowany. Prawo wobec rozwoju technologii*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2022.
26. Sharma H.: *Look for ways to adopt AI into audit techniques for effectiveness: CAG*.
27. Siódmiak A., Szczepankiewicz M.: *Analiza ryzyka w audycie wewnętrznym*.
28. Sirimanne S. (red.), *Building resilience to natural disasters and major economic crises*, United Nations, 2013.
29. Sulmicka M.: *Strategiczne programowanie rozwoju*, „Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH”, Warszawa 2006.
30. *Supreme Audit Institutions and Good Governance: Oversight, Insight and Foresight*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, 2016.

31. Szczepankiewicz E. I.: *Wykorzystanie punktowej metody oszacowania ryzyka operacyjnego w instytucjach finansowych*. „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, nr 298/2016.
32. *The Global Stocktaking Report 2023*, INTOSAI Development Initiative.
33. Tomaszewicz A.: *Zastosowanie macierzy ryzyka w funkcjonowaniu audytu wewnętrznego w zakładach ubezpieczeń*, „Prace Naukowe UE we Wrocławiu” nr 105/2010.
34. Winiarska W.: *Audyt wewnętrzny 2008*, Difin, Warszawa 2008.
35. *Zarządzanie ryzykiem. Przegląd wybranych metodyk*. D. Wróblewski (red.), CNBOP, Józefów 2015.
36. *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, J. Górniak (red.), S. Mazur, MRR Warszawa 2012.
37. Żółtowska I.: *Zarządzanie Strategiczne konspekt wykładu ZAH*, październik 2009.

ABSTRACT

Strategic Analyses System at the Supreme Audit Office – a Model Solution for Supreme Audit Institutions

Supreme Audit Institutions (SAIs) have to operate in a complex and dynamic environment. For their effective functioning, a strategic analyses system is necessary, which makes the first stage of strategic management, understood as an approach that focuses on planning and implementation of activities aimed at meeting long-term goals of public organisations. Without such an approach, resources are used inefficiently, public trust decreases and it becomes impossible to adapt to changing conditions. A strategic analyses system allows SAIs to foresee future trends through data analysis and environment monitoring, which makes it possible to react to challenges. It also allows for optimising resources thanks to appropriate allocation of funds and staff, and simultaneous cost minimising and results maximising. In addition, this ensures effective communication through clear information provided to stakeholders, which establishes trust and transparency. Finally, it allows for adapting to changes thanks to flexible reactions to new regulations, technologies and social expectations, as well as problems that may arise in the state. In their article, the authors present some elements of the methodology of strategic documents development for Supreme Audit Institutions, indicating selected aspects of their activity, considering both the specifics of an audit institution and detailed solutions at the national level.

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

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

Key words: strategic analyses system, strategic management, strategy of a SAI's audit activity

Wybrane fundusze Banku Gospodarstwa Krajowego

Gospodarka pozabudżetowa a przejrzystość finansów publicznych

Wybuch pandemii COVID-19 w 2020 r. oraz inwazja Rosji na Ukrainę w 2022 r. to wydarzenia, które zmieniły dotychczasową percepcję bezpieczeństwa i stabilności. Wywołały odczuwalne także obecnie skutki gospodarcze. Odpowiedzią państwa na oczekiwania społeczeństwa było zastosowanie rozwiązań, których część wiązała się z wydatkowaniem środków publicznych poza budżetem państwa. Gospodarka pozabudżetowa jest prowadzona m.in. za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK). W jego ramach funkcjonuje kilka funduszy, w tym: Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 oraz finansowany z jego środków Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych. Celem artykułu jest ocena ich wpływu na przestrzeganie zasad jawności i przejrzystości finansów publicznych. Wykorzystano w nim argumentację ekonomiczną, przeprowadzono analizę dostępnych danych ilościowych oraz jakościowych.

JACEK SKOWROŃSKI

Znaczenie zasad jawności i przejrzystości

W polityce fiskalnej kluczowe jest przestrzeganie zasad przejrzystości i jawności finansów publicznych. Jeśli chodzi o pierwszą z nich, polega ono na prezentowaniu informacji dotyczących finansów publicznych w taki sposób, aby były one możliwe do odczytania i zrozumienia nie tylko przez specjalistów. Ponadto uzależnia się decyzje ekonomiczne rządów od dokładnej

oceny sytuacji, z uwzględnieniem kosztów i korzyści wszelkich zmian. W ten sposób dostarcza się pracodawcom, rynkom i społeczeństwu niezbędnych narzędzi do rozliczenia władz z ich wyników oraz zarządzania zasobami publicznymi. Materiałowym wymiarem stosowania tej zasady jest m.in. klasyfikacja budżetowa.

Zasada jawności ma zastosowanie np. w pracy parlamentu nad budżetem, udostępniania treści ustawy budżetowej opinii publicznej oraz uczynienia z niej przedmiotu dyskursu publicznego,

zwłaszcza w środkach masowego przekazu. Ma to przyczynić się do ograniczenia marnotrawstwa środków publicznych przez racjonalizację wydatków. Może też wynikać z obaw decydentów przed negatywną oceną wyborców. W przeszłości informacje o gospodarowaniu środkami publicznymi często podlegały utajnieniu, co argumentowano kwestiami bezpieczeństwa państwa. Niemniej w praktyce była to zazwyczaj zasłona dla niegospodarności¹.

Stosowanie wspomnianych zasad, które uznaje się za podstawowe, pozwala na uzyskanie rzeczywistych danych dotyczących finansów publicznych, co ma fundamentalne znaczenie dla prowadzenia polityki fiskalnej. Ponadto ich ranga wynika z ustanowienia tych zasad w ustawie zasadniczej² oraz uszczegółowienia w ustawie o finansach publicznych³.

Przestrzeganie zasad

Spostrzeżenia dotyczące działań naruszających podstawowe zasady budżetowe, w tym m.in. jawności i przejrzystości, wielokrotnie formułowała Najwyższa Izba Kontroli, prezentując ustalenia różnych badań, a także w corocznej analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej. W dokumencie z 2023 roku zwrócono uwagę na ograniczenie znaczenia

budżetu państwa jako najważniejszego planu finansowego i pogłębiającą się dezintegrację finansów publicznych wskutek finansowania zadań przy wykorzystaniu funduszy działających w ramach Banku Gospodarstwa Krajowego⁴. Zostało to także podkreślone w wystąpieniu prezesa NIK na posiedzeniu plenarnym Sejmu przez stwierdzenie, że implikacjami takiego postępowania są zarówno ograniczenie kontroli parlamentarnej i społecznej nad gromadzeniem i wydatkowaniem części środków na zadania publiczne, jak i brak przejrzystości w transferowaniu środków publicznych. Konkluzję stanowiło stwierdzenie, że budżet nie odzwierciedlał rzeczywistego stanu nierównowagi finansowej państwa⁵.

W „Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2024 roku” stwierdzono, że finansowanie istotnej części zadań publicznych ponownie odbywało się poza ustawą budżetową⁶. Zwrócono także uwagę, że kolejny raz zarówno ustawa budżetowa, jak i sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa nie odzwierciedlały pełnego obrazu działań, które miały wpływ na jego wynik⁷. NIK negatywnie oceniła procesy mające miejsce od 2020 r. i wpływające na obniżenie rangi budżetu państwa

¹ E. Małecka-Ziembińska: *Jawność i przejrzystość finansów publicznych w warunkach pandemii COVID-19* [w:] M. Ziolo (red.), *Finanse Publiczne*, Polska Akademia Nauk, Warszawa 2021, s. 51-54.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 (Dz.U. poz. 483, z późn. zm.), art. 61 ust. 1-2.

³ Ustawa z 27.8.2009 o finansach publicznych (Dz.U. poz. 1240, z późn. zm.), art. 33-41.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2023 roku*, 2024, s. 48.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli, *Wystąpienie Prezesa NIK na posiedzeniu plenarnym Sejmu w sprawie wykonania budżetu państwa w 2023 roku*, 2024, <<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/prezes-nik-o-wykonaniu-budzetu-panstwa-w-2023.html>>, (dostęp 16.5.2025).

⁶ *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2024 roku*, NIK, czerwiec 2025, s. 50.

⁷ Tamże, s. 27.

jako najważniejszego planu finansowego określonego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zauważyła także, że naruszają one podstawowe zasady budżetowe, w szczególności zasady jawności i przejrzystości. Niemniej pozytywnie oceniła kierunki zaproponowanych przez Ministra Finansów zmian, skoncentrowanych m.in. na: przywróceniu przejrzystości finansów publicznych, zmniejszeniu skali korzystania z funduszy pozabudżetowych, nadaniu właściwej rangi planowaniu i sprawozdawczości finansowej jednostek sektora finansów publicznych⁸.

Wskazane fundusze realizują zadania publiczne, angażując do tego środki, które są im przekazywane w różnych formach, m.in. jako pożyczki z budżetu państwa. Dysponuje nimi jednak instytucja wyłączona z sektora finansów publicznych, co sprawia, że nie są one klasyfikowane jako wydatki tego sektora, a informacje dotyczące ich wysokości oraz przeznaczenia nie są w dużej części upubliczniane. Uległo to zmianie w 2024 r., kiedy opublikowano wybrane dane na temat sytuacji finansowej poszczególnych funduszy. Niemniej nadal większość informacji pozostaje niedostępna dla opinii publicznej.

Wątpliwości co do zasadności takiego rozwiązania budzi to, że środki rozdysponowane z funduszy działających w ramach

Banku Gospodarstwa Krajowego, zwanych także funduszami przepływowymi, pozostawały w wyraźnej relacji wobec tych, które wydatkowano z budżetu państwa⁹. Zagregowane wydatki czterech funduszy, które wydały w 2024 r. najwięcej środków spośród wszystkich funkcjonujących w BGK i posiadały opublikowane plany finansowe, wyniosły 123,0 mld zł i pozostawały w stosunku 14,74% do wydatków budżetu państwa, kształtujących się na poziomie 834,3 mld zł w 2024 r.¹⁰ Są nimi: Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, Krajowy Fundusz Drogowy, Fundusz Pomocy Ukrainie. Ponadto, w odróżnieniu od wydatków dokonywanych z budżetu centralnego oraz funduszy celowych, pozostawały one poza bezpośrednią kontrolą parlamentu.

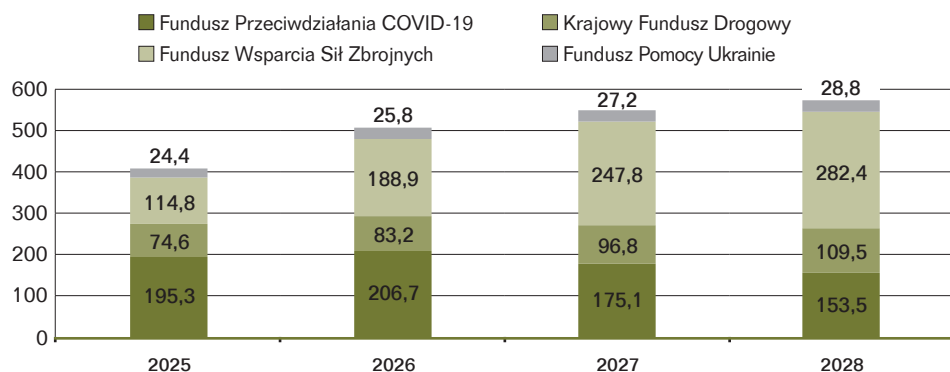
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. w art. 216 ust. 5 ogranicza dopuszczalną wysokość państwowego długu publicznego (PDP), zakazując zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto (PKB). Kluczem do zrozumienia roli, jaką odgrywają fundusze działające w ramach Banku Gospodarstwa Krajowego w sztucznym

⁸ Tamże, s. 11.

⁹ M. Walewski: *Fundusze, którymi administruje BGK – fakty i mity*, <<https://www.rp.pl/opinie-ekonomiczne/art37514361-mateusz-walewski-fundusze-ktorymi-administruje-bgk-fakty-i-mity>>, (dostęp 11.12.2024).

¹⁰ Opracowano na podstawie danych Ministerstwa Finansów, <<https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2024-rok>>, (dostęp 16.5.2025) oraz Sprawozdania Zarządu z działalności Grupy Kapitałowej Banku Gospodarstwa Krajowego w 2024 roku. RAPORT ZINTEGROWANY, <https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Sprawozdanie_finance/2025-sprawozdanie_zarz%C4%85du/SSD_BGK-2024-12-31-0-pl.pdf>, (dostęp 16.5.2025).

Rysunek 1. Prognozowana wysokość zadłużenia Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, Krajowego Funduszu Drogowego, Funduszu Pomocy Ukrainie w latach 2025–2028 w mld zł



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2025–2028.

obniżaniu tej pozycji jest definicja PDP, zgodnie z którą obejmuje on wyłącznie zobowiązania sektora finansów publicznych z enumeratywnie wymienionych tytułów¹¹. Wyłączenie BGK z sektora finansów publicznych powoduje niezaklasyfikowanie długu funduszy działających w jego ramach do PDP.

Poza brakiem konsolidacji wydatków sektora finansów publicznych ważna pozostaje kwestia długu generowanego przez fundusze. Prognozowaną wysokość zadłużenia na lata 2025–2028 Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Krajowego Funduszu Drogowego oraz Funduszu Pomocy Ukrainie udostępniło Ministerstwo Finansów (rysunek 1). Najwyższym tempem prognozowanego wzrostu zadłużenia cechuje się Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych,

co jest spowodowane finansowaniem wydatków na obronność w związku z obecną sytuacją geopolityczną. Szacuje się, że w latach 2026–2028 wyniesie ono przeciętnie 36,56% w ujęciu rok do roku. Tendencję wzrostową wykazują także Krajowy Fundusz Drogowy i Fundusz Pomocy Ukrainie – wskaźnik ten wynosi odpowiednio – 13,66% i 5,68%. Odwrotny trend jest dostrzegalny w wypadku Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, którego zadłużenie ma zacząć się zmniejszać od 2027 r. Zakłada się, że w latach 2027–2028 będzie ono spadać przeciętnie o 7,26% w ujęciu rok do roku. Zasadne są wątpliwości co do wzrostu zadłużenia Funduszu w latach 2025–2026, gdyż nie ma już pandemii COVID-19.

W ujęciu całkowitym zagregowane zadłużenie czterech wymienionych funduszy

¹¹ Ustawa z 27.8.2009 o finansach publicznych (Dz.U. poz. 1240, z późn. zm.), art. 72 ust 1.

ma być większe o 40,36% w 2028 roku niż w roku 2025.

Istotne jest również, że dostęp do planów finansowych wybranych funduszy oraz sprawozdań z ich realizacji jest znacznie ograniczony, co stanowi naruszenie zasady jawności.

Wywołuje to wiele kontrowersji, a w dyskursie politycznym obecne są koncepcje włączenia BGK do grona podmiotów tworzących sektor finansów publicznych oraz przekształcenia funduszy działających w jego ramach w państwowe fundusze celowe¹². Realizacja wspomnianych propozycji wiązałaby się z ogromnymi skutkami dla finansów publicznych oraz gospodarki. Z jednej strony nastąpiłaby konsolidacja sprzyjająca jawności i przejrzystości finansów, z drugiej jednak włączenie wydatków funduszy wraz z ich zadłużeniem do budżetu państwa ujawniłoby wartości przytoczonych pozycji znacząco wykraczające poza dopuszczalne normy, powyżej których są wdrażane procedury ostrożnościowe i sanacyjne.

Fundusz Przeciwdziałania COVID-19

Nadzwyczajne sytuacje o charakterze makroekonomicznym często wiążą się z podejmowaniem specjalnych działań przez władze państwowe. Należała do nich ogłoszona 11 marca 2020 r. przez Światową Organizację Zdrowia pandemia

COVID-19, która okazała się testem sprawczości organów administracji publicznej. Spowolnienie gospodarcze i recesja, z jakimi zmagala się w latach 2020–2023 polska gospodarka były zwalczane w dużym stopniu zwiększeniem wydatków m.in. na wsparcie przedsiębiorstw i ochronę miejsc pracy. Utworzono wówczas fundusz, którego celem było zapewnianie środków finansowych niezbędnych do wspierania zadań związanych z przeciwdziałaniem pandemii.

Podstawę utworzenia Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w obecnej formie organizacyjno-prawnej stanowiła ustawa z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Pierwotnie, zgodnie z wymaganiami ustawy o finansach publicznych¹³, był on państwowym funduszem celowym, ale już po 18 dniach funkcjonowania został przekształcony w fundusz działający w ramach BGK, co było równoznaczne z wyłączeniem go z sektora finansów publicznych. Takie działanie stanowi bezpośrednie naruszenie zasad jawności i przejrzystości finansów publicznych¹⁴.

Podstawą gospodarki Funduszu jest plan finansowy określający wpływ i wydatki. Przygotowuje go Bank Gospodarstwa Krajowego, ale treść uzgadnia

¹² K. Nocuń: *Fundusz covidowy stał się szarą strefą wydatków budżetowych*, 2023, <<https://www.prawo.pl/zdrowie/fundusz-covidowy-szara-strefa-budzetu-panstwa,522128.html>> (dostęp 16.5.2025).

¹³ Ustawa z 27.8.2009 o finansach publicznych (Dz.U. poz. 1240, z późn. zm.), art. 72 ust 1.

¹⁴ P. Nowakowski: *Jawność finansów publicznych a fundusze pozabudżetowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2024.

z Ministrem Finansów oraz Prezesem Rady Ministrów¹⁵. Mimo że Fundusz rozpoczął działalność w 2020 r., pierwsze udostępnienie opinii publicznej sprawozdania z realizacji planu finansowego nastąpiło dopiero w maju 2024 r. i obejmowało grudzień roku poprzedniego. W dokumencie zawarto także informacje dotyczące realizacji planu finansowego Funduszu w całym 2023 r. Nie ma dostępu do planów na lata 2020–2023 oraz do danych na temat ich wykonania w latach 2020–2022. Taka praktyka budzi oczywiste wątpliwości dotyczące zachowania zasady jawności finansów publicznych.

Pierwszymi upublicznionymi planami finansowymi były dopiero te, które obejmowały lata 2024–2025. Można domniemywać, że zmiana w podejściu jest związana ze zmianą polityczną końca roku 2023.

Pomimo znacznego ograniczenia wpływu COVID-19 na życie gospodarcze i ogłoszenia przez WHO 5 maja 2023 r. zakończenia pandemii COVID-19, według BGK misją Funduszu pozostaje zapewnianie środków finansowych niezbędnych do wspierania zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19¹⁶. Ponadto ustawodawca nie określił ram czasowych jego funkcjonowania. Według deklaracji Banku okres ten będzie uzależniony od sytuacji epidemiologicznej w kraju oraz jej wpływu na gospodarkę

i sektor finansów publicznych. Daje to możliwość przedłużania okresu funkcjonowania Funduszu, gdyż pozostawia szerokie pole do interpretowania tego, co z bieżących wydarzeń gospodarczych stanowi skutek pandemii.

Rola Banku Gospodarstwa Krajowego sprowadza się do pełnienia przez niego funkcji operatora funduszu. Polega ona na wykonywaniu szerokiego zakresu działań, do których należą:

- przygotowywanie i aktualizowanie rocznego planu finansowego Funduszu;
- sporządzanie sprawozdania z wykonania rocznego planu finansowego;
- administrowanie rachunkami Funduszu;
- obsługiwanie wpływów i wypłat ze środków Funduszu;
- zapewnianie jego bieżącej płynności finansowej m.in. przez emisję obligacji;
- obsługa zadłużenia Funduszu;
- lokowanie okresowo jego wolnych środków.

Na realizację zadań Fundusz pozyskuje środki pochodzące z:

- wpłat z budżetu państwa, w tym budżetu środków europejskich;
- wpływów ze skarbowych papierów wartościowych;
- środków z zaciągniętych kredytów lub wyemitowanych obligacji;
- środków, które za zgodą Komisji Europejskiej mogą zostać przeznaczone na wsparcie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19;

¹⁵ Ustawa z 31.3.2020 o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 568, z późn. zm.), art. 65.

¹⁶ Bank Gospodarstwa Krajowego. (b.d.), <<https://www.bgk.pl/polski-lad/edycja-pierwsza/>> (dostęp 8.12.2024).

- środków zgromadzonych z tytułu gazowego odpisu na Fundusz, zgodnie z ustawą o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku gazu;
- wpłat jednostek sektora finansów publicznych, z wyłączeniem samorządowych osób prawnych, z wyjątkiem środków pochodzących z dotacji z budżetu i środków, o których mowa w ustawie o finansach publicznych;
- środków zgromadzonych z tytułu odpisów na Fundusz, zgodnie z ustawą o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparcie niektórych odbiorców w 2023 roku;
- innych przychodów¹⁷.

Według deklaracji BGK Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 przeznacza środki na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem tej choroby i zwrot wydatków poniesionych z tego tytułu. W rzeczywistości wygląda to inaczej. Z planów funduszu wynika, że z jego środków finansowano: świadczenia opieki zdrowotnej, leki, sprzęt medyczny, ale także budowę dróg czy zakup śmieciarek. Zakres ten rozszerzono po wybuchu wojny za wschodnią granicą o wypłatę dodatku węglowego, dodatków dla gospodarstw domowych z tytułu wykorzystywania niektórych źródeł

ciepła, dodatku elektrycznego oraz rekompensat dla przedsiębiorstw energetycznych i sprzedawców gazu ziemnego. Działania te zostały negatywnie ocenione przez NIK.

Kontrowersje budzi także odpowiedzialność za zarządzanie funduszem. Pełnienie przez Prezesa Rady Ministrów roli organu nadzorującego nie wiązało się z należyтым wypełnianiem przez niego obowiązków. Zaniechania w tym zakresie doprowadziły do rozproszenia odpowiedzialności i szeregu nieprawidłowości. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła także nadzór Prezesa Rady Ministrów nad Funduszem¹⁸.

Rządowy Fundusz Polski Ład

Rada Ministrów, 1 lipca 2021 r., podjęła uchwałę nr 84/2021 w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych¹⁹. W przeciwieństwie do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 nie został on jednak wyłączony z sektora finansów publicznych.

Zgodnie z jej postanowieniami powinien on dofinansowywać realizację zadań inwestycyjnych mających na celu przeciwdziałanie COVID-19, co powoduje, iż przedmiot zainteresowania Funduszu jest bardzo szeroki, ponieważ pandemia oddziaływała na każdy sektor gospodarki. Z tego powodu Rada Ministrów zdecydowała o nadaniu wag poszczególnym rodzajom zadań, przypisując im status od najbardziej do najmniej

¹⁷ Bank Gospodarstwa Krajowego. (b.d.), <<https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/fundusze/fundusz-przeciwdzialania-covid-19/>> (dostęp 8.12.2024).

¹⁸ Najwyższa Izba Kontroli, 190 mld zł z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 – ekstra budżet rządu, który kiedyś trzeba będzie spłacić, 2023, <<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/fundusz-przeciwdzialania-covid-19.html>>, (dostęp 11.5.2025).

¹⁹ Zmieniano ją kilkakrotnie: uchwałą Rady Ministrów nr 176/2021 z 28 grudnia 2021 r., uchwałą Rady Ministrów nr 87/2022 z 26 kwietnia 2022 r. oraz uchwałą Rady Ministrów nr 205/2022 z 13 października 2022 r.

Tabela 1. Obszary dofinansowane ze środków Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych, według priorytetów

Wyszczególnienie	Obszary objęte priorytetem
Priorytet 1	Budowa lub modernizacja infrastruktury drogowej, budowa lub modernizacja infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, budowa lub modernizacja źródeł ciepła sieciowego zeroemisyjnego, budowa lub modernizacja indywidualnych źródeł ciepła zeroemisyjnego, budowa lub modernizacja infrastruktury gospodarki odpadami, odnawialne źródła energii
Priorytet 2	Tabor z napędem zeroemisyjnym, budowa lub modernizacja źródeł ciepła sieciowego niskoemisyjnego, budowa lub modernizacja sieci ciepłowniczej, budowa lub modernizacja infrastruktury elektroenergetycznej, cyfryzacja usług publicznych i komunalnych, poprawa efektywności energetycznej budynków i instalacji publicznych, innowacyjne rozwiązania w elektroenergetyce, rewitalizacja obszarów miejskich, budowa lub modernizacja infrastruktury kulturalnej i turystycznej, budowa lub modernizacja infrastruktury sportowej
Priorytet 3	Budowa lub modernizacja infrastruktury technicznej drogowej, budowa lub modernizacja infrastruktury tramwajowej, budowa lub modernizacja infrastruktury kolejowej, budowa lub modernizacja infrastruktury transportu wodnego, tabor transportu kolejowego, tabor transportu tramwajowego, tabor z napędem niskoemisyjnym, budowa lub modernizacja kanalizacji deszczowej, gospodarka wodna, budowa lub modernizacja indywidualnych źródeł ciepła niskoemisyjnego, budowa i modernizacja infrastruktury społecznej, budowa lub modernizacja infrastruktury edukacyjnej, rewitalizacja obszarów i/lub budynków i/lub poprzemysłowych
Priorytet 4	Tabor zbiorowego transportu drogowego; tabor zbiorowego transportu wodnego; budowa lub modernizacja infrastruktury telekomunikacyjnej; budowa i organizacja inkubatorów przedsiębiorczości; budowa i organizacja parków naukowo-technologicznych; inne, mające na celu przeciwdziałanie COVID-19

Źródło: Opracowanie własne na podstawie uchwały Rady Ministrów nr 84/2021.

priorytetowych; pierwsze z nich mieszczą się w priorytecie nr 1, a drugie w priorytecie nr 4. Ich szczegółową klasyfikację przedstawiono w tabeli 1²⁰.

Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych nie posiada własnych dochodów. Środki na realizację zadań pochodzą z Funduszu Przeciwdziałania

COVID-19²¹. Zarówno plany finansowe, jak i sprawozdania z ich realizacji nie są dostępne publicznie, co stanowi naruszenie zasad jawności i przejrzystości. Ponadto wątpliwości budzi kontynuowanie działalności funduszu z obecnymi celami statutowymi, gdyż nie uwzględniają one sytuacji gospodarczej i epidemiologicznej w Polsce.

²⁰ Uchwała Rady Ministrów nr 84/2021 z 1.7.2021 w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych.

²¹ Tamże, par. ust. 2.

Środki rozdysponowane w ramach Funduszu są wydatkowane w formie dofinansowania inwestycji na podstawie promes, udzielonych wskutek pozytywnego rozpatrzenia wniosków, które zostały złożone do Prezesa Rady Ministrów za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego (JST)²².

Wiele wątpliwości budzi obiektywizm procesu ich rozpatrywania, gdyż w wysokości przyznanego dofinansowania widoczne są preferencje polityczne władz poszczególnych JST. Wykazano to m.in. w raporcie dotyczącym I edycji Programu Inwestycji Strategicznych, który trwał od 2 lipca 2021 r. do 15 sierpnia 2021 r.²³ W jej ramach przekazano gminom 19,3 mld zł. Daje to przeciętne dofinansowanie na mieszkańca w wysokości około 506 zł.

Gminy liczące do 10 000 mieszkańców, zarządzane przez władze związane z ówczesną koalicją rządzącą, otrzymały wyższe przeciętne dofinansowanie w przeliczeniu na mieszkańca o 34,80% niż te, w których funkcję organu wykonawczego pełniła osoba związana z opozycją²⁴.

Podobnie było w gminach liczących od 10 000 do 25 000 mieszkańców. Przeciętne dofinansowanie w przeliczeniu na mieszkańca było wyższe w jednostkach zarządzanych przez osoby związane z koalicją rządzącą niż w tych, których

włodarze sympatyzowali z ugrupowaniami opozycyjnymi – o 48,24%.

W gminach zamieszkałych przez co najmniej 25 000 osób, ale nie więcej niż przez 100 000 również widać związek między przynależnością polityczną osoby pełniącej funkcję organu wykonawczego a średnim dofinansowaniem udzielonym z Programu Inwestycji Strategicznych w przeliczeniu na mieszkańca. W tych bliskich ówczesnej koalicji rządzącej było ono wyższe aż o 63,83% niż w grupie jednostek związanych z opozycją.

Wszystkie gminy liczące więcej niż 100 000 mieszkańców miały władze związane z ówczesną opozycją parlamentarną lub niepozostające w jawnych związkach z żadną ze stron sceny politycznej.

W wypadku dofinansowań przyznanych w ramach I edycji Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych w województwach, których marszałkami byli politycy partii rządzącej przeciętna wysokość przekazanych środków w przeliczeniu na mieszkańca regionu wyniosła 46,3 zł. W wypadku tych, których włodarze byli działaczami ówczesnej opozycji, wskaźnik ukształtował się na poziomie 24,7 zł. W województwie dolnośląskim, z neutralnym politycznie marszałkiem, wspomniany indyktor wyniósł 17,7 zł.

Dystrybucja środków z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji

²² Tamże, par. 1 ust. 3 pkt 2. i par. 2.

²³ J. Flis, P. Swianiewicz: *Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji strategicznych – wzory podziału*. Fundacja im. Stefana Batorego 2021, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/11/Rzadowy-Fundusz-Polski-Lad_PIS_wzory-podzialu.pdf>.

²⁴ Raport prezentuje bardziej szczegółowy podział, na potrzeby artykułu zależności zaprezentowano w odniesieniu do rządzących, opozycji oraz osób neutralnych politycznie (w regionach).

Strategicznych cechowała się w I edycji znacznym faworyzowaniem określonych jednostek samorządu terytorialnego z uwagi na afiliacje polityczne ich władz, czego podstaw należy upatrywać w nietransparentnych kryteriach, na podstawie których podejmowano decyzje o przyznaniu dofinansowania, co z kolei stanowi egzemplifikację skutków nieprzestrzegania zasad jawności i przejrzystości finansów publicznych. Można przypuszczać, że zastosowanie transparentności kryteriów podziału środków z Funduszu, czyli zachowanie zasad jawności i przejrzystości, przyczyniłoby się do ograniczenia praktyki nagradzania „swoich” i karania „przeciwników”²⁵.

Podsumowanie

Gospodarka pozabudżetowa negatywnie oddziałuje na przestrzeganie zasad jawności i przejrzystości finansów publicznych. Pomimo umieszczenia ich w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i uszczegółowienia w ustawie o finansach publicznych, działania rządzących były z nimi sprzeczne, doprowadzając do wydatkowania części środków publicznych poza kontrolą parlamentarną oraz omijania reguł

fiskalnych. W tym celu wykorzystano fundusze działające w ramach Banku Gospodarstwa Krajowego, zwłaszcza Fundusz Przeciwdziałania COVID-19. Ponadto dochodzi do stronniczego wydatkowania środków, co stawia w uprzywilejowanej pozycji podmioty sympatyzujące z rządzącym ugrupowaniem, a przyznaje gorszą oponentom. Było to widoczne przy dystrybucji środków z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych.

Działanie Banku Gospodarstwa Krajowego poza strukturą sektora finansów publicznych daje możliwość wydatkowania środków za pomocą tworzonych w jego ramach funduszy w uznaniowy sposób. Skutkuje to także brakiem możliwości uzyskania informacji o ich planach finansowych wraz z wykonaniem, gdyż nie są one udostępniane lub publikuje się je jedynie w ograniczonym zakresie.

JACEK SKOWROŃSKI

student

Uniwersytetu Ekonomicznego
w Poznaniu

ORCID: 0009-0001-5826-5082

²⁵ Op.cit.

Słowa kluczowe: jawność finansów publicznych, przejrzystość finansów publicznych, BGK, Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, Polski Ład

Bibliografia:

1. Flis J., Swianiewicz P.: *Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji strategicznych – wzory podziału*. Fundacja im. Stefana Batorego 2021.
2. Małecka-Ziembińska E.: *Jawność i przejrzystość finansów publicznych w warunkach pandemii COVID-19* [w:] M. Ziolo (red.), *Finanse Publiczne*, Polska Akademia Nauk, Warszawa 2021.
3. Nocuń K.: *Fundusz covidowy stał się szarą strefą wydatków budżetowych*, 2023.
4. Nowakowski P.: *Jawność finansów publicznych a fundusze pozabudżetowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2024.
5. Walewski M.: *Fundusze, którymi administruje BGK – fakty i mity*, „Rzeczpospolita”

ABSTRACT

Extra-Budgetary Economy Versus Public Finance Transparency – Selected Funds of the Bank Gospodarstwa Krajowego

In fiscal policy, it is key to comply with the principles of transparency and openness of public finance. The former means that information related to public finance is presented in a way that is understandable and can be processed also by persons who are not experts in the area. Besides, economic decisions of governments depend on an in-depth analysis of the situation, with due consideration of costs and benefits of all changes. In this way, employers, markets and society are provided with necessary tools to hold the authorities accountable for the results of their activities and public resources management. Budgetary classification is one of material dimensions of this principle. While the principle of transparency is applicable, for instance, when parliaments work on budgets, make the budget laws available to the public opinion and submit them to an open discourse, especially in the mass media. This is supposed to contribute to reducing public resources waste through rationalised spending. However, over the last years, mostly due to the COVID-19 pandemics and the Russian aggression on Ukraine, the Polish government has started using solutions relating to spending funds outside the state budget. These take place with the participation of Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) and its funds. The article aims to assess the impact of such solutions on compliance with the principles of transparency and openness of public finance. The author refers to economic arguments and analyses available qualitative and quantitative data.

Jacek Skowroński, student at the University of Economics in Poznań
ORCID: 0009-0001-5826-5082

Key words: transparency of public finance, openness of public finance, BGK, Fund for COVID-19 Counteracting, Polish Order programme (Polish: *Polski Ład*)



Luki i nieprawidłowości w systemie wsparcia

Przeciwdziałanie przemocy domowej

ALICJA ZDYCH

W ostatnim czasie Najwyższa Izba Kontroli dwukrotnie zbadała¹, czy działania podejmowane przez podmioty odpowiedzialne za przeciwdziałanie przemocy domowej były prawidłowe i rzetelne. Sprawdzone 32 jednostki, w tym: regionalne ośrodki polityki społecznej, powiatowe centra pomocy rodzinie, ośrodki pomocy społecznej oraz komendy powiatowe Policji. Dodatkowo w siedzibie NIK odbył się panel ekspertów poświęcony tej tematyce. Wzięli w nim udział m.in. przedstawiciele: Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Rzecznika Praw Obywatelskich, Komendy Głównej Policji, a także Stowarzyszenia Sędziów Rodzinnych w Polsce. Wyniki kontroli wykazały niską jakość lokalnych programów przeciwdziałania temu zjawisku, ograniczone wsparcie zarówno dla osób doświadczających przemocy, jak i niewystarczające działania wobec jej sprawców oraz brak rozwiązań o charakterze strategicznym i długofalowym, które pomogłyby skuteczniej chronić ofiary.

Wprowadzenie

Przemoc domowa to jedno z najpoważniejszych wyzwań społecznych. Dotyka ludzi niezależnie od ich statusu społecznego, wykształcenia, wieku i płci. Jest naruszeniem podstawowych wolności jednostki – prawa do życia bez strachu, bezpieczeństwa osobistego oraz integralności cielesnej i psychicznej. Z tego powodu walka z nią jest nie tylko obowiązkiem moralnym społeczeństwa, ale także warunkiem funkcjonowania państwa prawa i przestrzegania

praw człowieka. Brak skutecznej walki z przemocą przekłada się na erozję zaufania społecznego wobec instytucji publicznych. Jeśli ofiary nie otrzymują adekwatnej pomocy, a sprawcy pozostają bezkarni, społeczeństwo przestaje wierzyć w realną skuteczność ochrony podstawowych praw obywatelskich.

Skutki przemocy domowej są długofalowe i wielowymiarowe – wpływają nie tylko na zdrowie fizyczne i psychiczne ofiar, ale również na ich zdolność do

¹ Artykuł opracowano na podstawie Informacji o wynikach kontroli NIK: *Pomoc udzielana ofiarom przemocy domowej w województwie wielkopolskim*, nr ewid. I/23/001/LPO oraz *Przeciwdziałanie przemocy domowej*, nr ewid. P/24/080/LPO.

funkcjonowania w społeczeństwie. Często dochodzi do rozpadu więzi rodzinnych i społecznych, pojawiają się zaburzenia psychiczne, uzależnienia, zachowania autodestrukcyjne, w tym próby samobójcze. Co więcej, obejmują one nie tylko ofiary, lecz także świadków przemocy, w szczególności dzieci². Z tego względu przeciwdziałanie przemocy domowej ma fundamentalne znaczenie nie tylko dla ochrony ofiar, ale również efektywnego funkcjonowania całego systemu pomocy społecznej, który ponosi konsekwencje społeczne i ekonomiczne tego zjawiska.

Według danych statystycznych Policji w latach 2021–2023 przemoc domowa dotknęła odpowiednio: 75 761, 71 631 i 77 832 osoby. Co istotne, wśród jej ofiar były również osoby małoletnie – w 2021 i 2022 r. odpowiednio: 11 129 i 10 982, natomiast w 2023 r. zanotowano znaczący wzrost – poszkodowanych było aż 17 039 dzieci.

Dane te należy traktować jako częściowy obraz rzeczywistości, gdyż faktyczna skala zjawiska jest znacznie większa. Według badań przeprowadzonych przez Fundację Dajemy Dzieciom Siłę – jedną z największych polskich organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną dzieci – niemal jedna trzecia ankietowanych nieletnich doświadczyła przemocy ze strony bliskich, a w ciągu zaledwie jednego roku

poprzedzającego badanie – jedna piąta. Natomiast prawie 15% nieletnich było świadkiem przemocy domowej, co także stanowi istotne zagrożenie dla ich dobrostanu³.

Pomimo wagi problemu, na podstawie gromadzonych danych nie można ustalić, ile osób rocznie traci życie na skutek działania sprawców przemocy w rodzinie. Takich informacji nie posiadają Policja, prokuratura, sądy, nie są także gromadzone w systemach dokumentacji medycznych i aktów zgonu oraz przeciwdziałania przemocy domowej, ani żadnego z systemów monitorowania problemów społecznych, który znajduje odzwierciedlenie w danych zbieranych przez Główny Urząd Statystyczny.

Przyczyny przemocy domowej są złożone i mają charakter zarówno indywidualny, społeczny, jak i strukturalny. W Polsce, podobnie jak na świecie, do głównych czynników sprzyjających przemocy domowej zalicza się m.in. niskie kompetencje emocjonalne, deficyty wychowawcze, niski poziom wykształcenia, doświadczanie przemocy w dzieciństwie, patriarchalną strukturę społeczeństwa i silnie zakorzenione stereotypy płciowe, zaburzenia psychiczne oraz uzależnienia (zwłaszcza od alkoholu). Ponadto w Polsce wciąż widoczna jest tzw. kultura milczenia, która powoduje, że ofiary przemocy domowej niechętnie zgłaszają przypadki przemocy.

² Zgodnie z ustaleniami badanie ACE (Adverse Childhood Experiences Study), które Światowa Organizacja Zdrowia uznaje za jedno z kluczowych źródeł wiedzy o przemocy w dzieciństwie, dzieci dorastające w rodzinach dotkniętych przemocą są nawet pięciokrotnie bardziej narażone na występowanie depresji, zaburzeń lękowych i agresywnych zachowań w dorosłym życiu, <[who.int/publications/i/item/inspire-seven-strategies-for-ending-violence-against-children](https://www.who.int/publications/i/item/inspire-seven-strategies-for-ending-violence-against-children)>, (dostęp 15.7.2025).

³ https://fdds.pl/_Resources/Persistent/4/0/d/e/40de383c074981a2c2061800f8a565d2f4d53b55/Raport%20Diagnoza%20Przemocy%20wobec%20Dzieci%202023.pdf>, (dostęp 5.6.2025).



Brak krajowego rejestru

Najistotniejszą barierą uniemożliwiającą skuteczne przeciwdziałanie przemocy domowej jest brak centralnego, zintegrowanego z innymi systemami (m.in. obszaru wymiaru sprawiedliwości, ochrony zdrowia, polityki społecznej) krajowego rejestru rodzin dotkniętych zjawiskiem przemocy domowej, który byłby dostępny dla wszystkich publicznych jednostek zaangażowanych w działania na rzecz jej zapobiegania i przeciwdziałania. Pozwalałoby to nie tylko precyzyjniej oszacować skalę zjawiska, ale także efektywnie planować i koordynować działania prewencyjne oraz interwencyjne. Umożliwiłoby również identyfikację i monitorowanie sytuacji zagrożonych rodzin niezależnie od ich miejsca zamieszkania, co ma kluczowe znaczenie w kontekście mobilności społecznej i częstych przeprowadzek rodzin dotkniętych przemocą. Obecnie dane (np. o liczbie założonych Niebieskich Kart) gromadzone są przez różne instytucje w wielu odrębnych bazach, które nie są ze sobą powiązane. To sprawia, że ich funkcjonalność i przydatność analityczna są bardzo ograniczone, a wykorzystanie w planowaniu działań systemowych – mocno utrudnione.

Obecna na zorganizowanym w NIK panelu ekspertów⁴ przedstawicielka Stowarzyszenia Sędziów Rodzinnych w Polsce sygnalizowała, że w sądzie, w którym jest zatrudniona, sędzia równocześnie rozpatruje około 700 spraw. Bez takiego rejestru skuteczna walka z przemocą domową nie może się więc udać.

Tego typu systemy informacyjne z powodzeniem funkcjonują w innych krajach. Przykładowo w Hiszpanii jest to VioGén⁵ – kompleksowy, ogólnokrajowy system monitorowania i zarządzania przypadkami przemocy ze względu na płeć, stworzony i zarządzany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. System umożliwia dostęp do danych wielu instytucjom: policji lokalnej i krajowej, prokuraturom i sądom, jednostkom pomocy społecznej i ochrony zdrowia, organizacjom wspierającym ofiary przemocy. Efektem jego funkcjonowania jest m.in. znaczące skrócenie czasu reakcji funkcjonariuszy, lepsze profilowanie sprawców i trafniejsze przewidywanie eskalacji przemocy oraz poprawa bezpieczeństwa kobiet i dzieci dzięki ciągłemu nadzorowi. Informacje pochodzące z tego systemu mogą być generowane na potrzeby raportów monitorujących dla specjalistów, a także raportów statystycznych wykorzystywanych do rozwoju strategii rozwiązywania problemów przemocy przez właściwe podmioty.

W Polsce szeroka funkcjonalność takiego systemu jest tym bardziej niezbędna, że w prawie połowie kontrolowanych ośrodków pomocy społecznej brakowało rzetelnej diagnozy tego zjawiska, bądź informacje w nich zawarte ograniczały się wyłącznie do danych statystycznych, głównie informacji z Policji, o liczbie założonych Niebieskich Kart. Tymczasem diagnoza zjawiska przemocy domowej, w szczególności na poziomie lokalnym, powinna mieć charakter systemowy, wieloźródłowy

⁴ Panel odbył się Najwyższej Izbie Kontroli 25.4.2024 r.

⁵ <<https://eucpn.org/document/viogen>>

i cykliczny. Powinna bazować na kompleksowym zestawie danych pochodzących z różnych, wzajemnie uzupełniających się źródeł: instytucjonalnych (np. z zespołów interdyscyplinarnych, Policji, ośrodków pomocy społecznej, sądów i kuratorów sądowych jednostek ochrony zdrowia i placówek oświatowych), środowiskowych (od pracowników socjalnych i asystentów rodziny, organizacji pozarządowych i grup nieformalnych, punktów konsultacyjnych i interwencji kryzysowych) oraz badawczych, takich jak badania i diagnozy społeczne (np. lokalne badania opinii społecznej, analizy jakościowe, raporty i ekspertyzy). W żadnej z kontrolowanych jednostek nie opracowano narzędzi, procedur lub metod identyfikowania przypadków szczególnie zagrożonych występowaniem przemocy domowej. W efekcie ofiary pozostają niewidoczne w systemie wsparcia, działania instytucjonalne są nieskuteczne, a społeczne i ekonomiczne koszty rosną.

Wyniki kontroli ujawniły, że działania systemowe w obszarze przeciwdziałania przemocy domowej, adresowane zarówno do ofiar, jak i sprawców były niewystarczające, aby poprawić sytuację osób, które już zostały nią dotknięte i zapewnić warunki niezbędne do skutecznego i kompleksowego przeciwdziałania temu zjawisku.

Nieprawidłowości w systemie

Ustawowe zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy domowej w większości kontrolowanych jednostek nie zawsze były realizowane rzetelnie i w sposób zgodny z przepisami prawa.

Najistotniejszym problemem okazał się bardzo ograniczony – i zróżnicowany terytorialnie – dostęp do oferty wsparcia

kierowanej zarówno do osób doznających przemocy domowej, jak i sprawców.

Ofiary przemocy domowej potrzebują przede wszystkim bezpieczeństwa, ochrony prawnej, wsparcia emocjonalnego oraz dostępu do specjalistycznych usług – i to natychmiastowego. Priorytetem jest zapewnienie bezpiecznego schronienia – kluczowego elementu systemu – dlatego szczególnie alarmująca okazała się kwestia dotycząca ich dostępności. Zgodnie z obowiązującymi przepisami takie miejsca powinny być dostępne na terenie gminy oraz powiatu. Mogą nimi być ośrodki wsparcia (prowadzone przez gminę) oraz m.in. ośrodki interwencji kryzysowej albo specjalistyczne ośrodki wsparcia (prowadzone przez powiat). Tylko na terenie jednej z dziewięciu gmin funkcjonował ośrodek wsparcia, w wypadku aż czterech gmin i powiatów nie powołano żadnego. W praktyce osoby doznające przemocy kierowano do miejsc zlokalizowanych poza terenem gminy, a nawet powiatu, co znacząco obniżało dostępność tej formy wsparcia. Odległość geograficzna oraz związane z nią bariery logistyczne i psychologiczne mogły skutecznie zniechęcać potrzebujących.

Osoby doznające przemocy domowej potrzebują także bezpłatnej pomocy prawnej, która umożliwi im zrozumienie przysługujących im praw, np. do zakazu zbliżania się sprawcy, alimentów czy opieki nad dzieckiem. Istotne jest także zapewnienie wsparcia psychologicznego i terapeutycznego, i to zarówno dla osób doznających przemocy, jak i dla ich dzieci, które często doświadczają tzw. przemocy pośredniej (są jej świadkami). Ważna jest społeczna legitymizacja ich doświadczenia, czyli poczucie, że są słuchane, rozumiane



i nieobwiniane. W wielu przypadkach osoby te doświadczają wtórnej wiktyimizacji – zarówno ze strony bliskich, jak i instytucji – co znacząco utrudnia proces wychodzenia z przemocy. Ofiary potrzebują przemyślanych, długofalowych programów reintegracyjnych, np. pomocy w znalezieniu pracy, mieszkania, wsparcia finansowego – czyli wszystkiego, co umożliwi im trwałe niezależnienie się od sprawcy. Tymczasem spośród różnych form poradnictwa specjalistycznego (m.in. psychologicznego, prawnego, rodzinnego) jedynie poradnictwo socjalne dostępne było w każdym z kontrolowanych ośrodków pomocy społecznej, z tego względu, że zajmowali się nim pracownicy socjalni. Dostęp do pozostałych form poradnictwa był bardzo zróżnicowany, a ośrodki, które nie były w stanie samodzielnie zapewnić pełnego doradztwa specjalistycznego, powoływały się na dostępność tego typu usług w ofercie podmiotów zewnętrznych (względem ośrodków pomocy społecznej) z terenu gminy lub powiatu. Taka organizacja wsparcia, oparta na odsyłaniu osób do innych jednostek, często położonych w znacznej odległości od miejsca zamieszkania, utrudniała, a czasem wręcz uniemożliwiała skorzystanie z pomocy. Stanowi to poważną lukę w systemie wsparcia.

Kompleksowego podejścia wymaga również oddziaływanie na sprawców przemocy domowej, które powinno łączyć interwencję prawną, terapię psychologiczną, a także działania resocjalizacyjne. Przykładem takiego podejścia są programy korekcyjno-edukacyjne dla sprawców oraz pogłębiające je programy psychologiczno-terapeutyczne. Trwają one zazwyczaj 60 godzin i mają na celu uświadomienie

im mechanizmów przemocy oraz nauczenie alternatywnych strategii radzenia sobie z emocjami. Problemem okazała się niewielka liczba programów korekcyjno-edukacyjnych oraz pogłębiających je psychologiczno-terapeutycznych. Zaledwie w co trzecim powiecie, każdego roku zorganizowano po jednej edycji programu korekcyjno-edukacyjnego, a jedynie w co drugim jedną lub dwie edycje programów psychologiczno-terapeutycznych w całym okresie objętym kontrolą. Wciąż także bardzo niewielu sprawców przemocy uczestniczyło w tych działaniach edukacyjnych, a jeszcze mniej je kończyło. Przykładowo do programów korekcyjno-edukacyjnych przystąpiło łącznie 167 sprawców, a ukończyło 77, tj. 46%, natomiast w programach psychologiczno-terapeutycznych wzięło udział łącznie 48 wskazanych, a ukończyło 35, tj. 73%. Dane te wskazują na konieczność zwiększenia dostępności i skuteczności oddziaływań resocjalizacyjnych oraz poprawy ich atrakcyjności i dostosowania do potrzeb uczestników, ale przede wszystkim uświadomienia, że udział w programie to nie kara, lecz szansa na zatrzymanie cyklu przemocy. Niezbędne jest także monitorowanie skuteczności tych programów, które pozwoli ustalić, czy i ilu sprawców powróciło do zachowań przemocowych. Oddziaływanie na sprawców wymaga współpracy międzyinstytucjonalnej – sądy, ośrodki pomocy społecznej i kuratorzy powinni mieć dostęp do wspólnego systemu informacji o ich zachowaniu i postępach. Światowa Organizacja Zdrowia oraz Rada Europy wskazują wręcz, że praca ze sprawcami przemocy domowej stanowi nieodłączny element skutecznej polityki antyprzemocowej.

W przeważającej większości skontrolowanych jednostek (blisko 90%) nie opracowano lub nierzetelnie opracowano i realizowano programy przeciwdziałania przemocy domowej. Tymczasem są to ważne dokumenty, gdyż definiują ten system na obszarze poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, nadają mu ramy, a także wyznaczają cele i kierunki działań. W niemal 60% jednostek programy nie zostały opracowane w terminach umożliwiających rozpoczęcie ich realizacji bezpośrednio po upływie okresu obowiązywania poprzednich, bądź nie obowiązywały w całym objętym kontrolą okresie. W około 20% jednostek przyjęte programy zawierały jedynie ogólne ustalenia, co istotnie ograniczało ich możliwość wykorzystania w praktyce. Ponadto aż w 65% jednostek programy nie zawierały mierzalnych wskaźników realizacji zadań lub zostały one sformułowane w sposób uniemożliwiający dokonanie ich weryfikacji – brakowało odniesienia do poziomu wyjściowego, celów ilościowych bądź ram czasowych realizacji. Nie oszacowano także rzetelnie kosztów wykonania planowanych działań.

Z uwagi na rolę i wagę tych opracowań programy nie powinny być jedynie dokumentem formalnym, ale podstawowym narzędziem zarządzania problemem społecznym, jakim jest przemoc domowa, opartym na rzetelnych danych, współpracy i realnym zaangażowaniu społeczności lokalnej. Zapobieganie przemocy domowej jest znacznie bardziej efektywne – zarówno pod względem społecznym, psychologicznym, jak i ekonomicznym – niż reagowanie na skutki już dokonanych aktów przemocy.

Nierzetelna realizacja „Niebieskich Kart”

Do grona osób uprawnionych do wszczęcia procedury „Niebieskie Karty” należą przedstawiciele różnych instytucji i środowisk zawodowych, którym ustawodawca powierzył szczególną rolę w przeciwdziałaniu przemocy domowej. Są to przede wszystkim funkcjonariusze Policji, pracownicy socjalni, członkowie gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, osoby wykonujące zawody medyczne, a także pracownicy placówek oświatowych. Taka szeroka reprezentacja grup zawodowych miała w zamyśle stanowić gwarancję kompleksowego i zintegrowanego podejścia do problematyki przemocy domowej – z uwzględnieniem różnorodnych interakcji instytucji publicznych z życiem prywatnym obywateli. Tymczasem wyniki przeprowadzonej kontroli wskazują na poważne dysproporcje w zaangażowaniu poszczególnych grup zawodowych w proces identyfikacji i reagowania na przemoc domową. W sposób szczególnie zwraca uwagę marginalny udział przedstawicieli systemu ochrony zdrowia w inicjowaniu procedury „Niebieskie Karty”. Jak wynika z danych pochodzących z kontrolowanych komend powiatowych Policji, spośród niemal 4,5 tysiąca przypadków wszczęcia procedury, jedynie 20 zostało zainicjowanych przez pracowników sektora ochrony zdrowia. Jednocześnie wszyscy przedstawiciele kontrolowanych jednostek podkreślali, że jeśli chodzi o małe dzieci (nieobjęte jeszcze obowiązkiem szkolnym), osoby starsze i osoby z niepełnosprawnościami, to przedstawiciele ochrony zdrowia są często jedynymi, którzy mogą i powinni dostrzec ślady przemocy domowej. Brak



reakcji ze strony pracowników medycznych oznacza więc realne zagrożenie dla życia i zdrowia najbardziej bezbronnych, którzy nie mają możliwości samodzielnego zgłoszenia przemocy lub z różnych względów nie są traktowani jako pełnoprawni uczestnicy życia społecznego.

Dla porównania w Wielkiej Brytanii istnieje obowiązek, tzw. *safeguarding*, a nie tylko uprawnienie, w ramach którego pracownicy ochrony zdrowia ustawowo zgłaszają wszelkie podejrzenia przemocy lub zaniedbania względem dzieci, osób starszych i osób z niepełnosprawnościami do lokalnych jednostek odpowiedzialnych za ochronę.

Działania, które przedstawiciele różnych instytucji i podmiotów są zobowiązani podejmować w celu zapewniania bezpieczeństwa osobom doznającym przemocy domowej zostały uregulowane w ramach procedury „Niebieskie Karty”. Wyniki kontroli wykazały jednak wiele nieprawidłowości w jej stosowaniu.

Policjanci w sposób niejednolity podejmowali decyzje o wszczęciu procedury w trakcie interwencji domowych. Przykładowo w Komendzie Powiatowej Policji w Zakopanem zaledwie 5-7% wszystkich interwencji domowych zakończonych było jej wszczęciem, podczas gdy w Komendzie Powiatowej Policji w Pile dotyczyło to 60-70% przypadków. W co trzeciej skontrolowanej komendzie powiatowej stwierdzono przypadki zaniechania jej wszczęcia, mimo że sporządzony w notatnikach służbowych przez funkcjonariuszy Policji opis wskazywał na zasadność takiego postępowania.

Dodatkowo w większości skontrolowanych jednostek (wszystkie komendy

powiatowe policji i prawie 70% kontrolowanych ośrodków pomocy społecznej) wszczęte już procedury „Niebieskie Karty” realizowano nieprawidłowo lub nierzetelnie. Najczęstszą nieprawidłowością był brak niezwłocznego wsparcia dla osób uwikłanych w przemoc domową. Przykładowo w komendach powiatowych policji policjanci m.in.:

- nieterminowo przeprowadzali wizyty sprawdzające stan bezpieczeństwa osób doznających przemocy (dotyczyło to zarówno pierwszej, jak i kolejnych wizyt);
- nierzetelnie dokumentowali podejmowane działania, co uniemożliwiało szybkie pozyskanie wiarygodnych i kompletnych informacji na temat danej rodziny, ale także podjętych, zaplanowanych oraz wymaganych wobec niej działań;
- nie przekazywali (bądź nie udokumentowali przekazania) informacji o założeniu Niebieskiej Karty do zespołów ds. profilaktyki społecznej oraz nieletnich i patologii – mimo obecności nieletnich w rodzinie, w której stwierdzono stosowanie przemocy.

Ustalenia kontroli wskazują również, że głównymi sprawcami przemocy domowej były osoby pod wpływem alkoholu (od 45% do ponad 80% Niebieskich Kart założono osobom nietrzeźwym). Pomimo jednoznacznej korelacji między spożyciem alkoholu, a występowaniem przemocy odnotowano natomiast istotne rozbieżności w postępowaniu policji wobec odurzonych sprawców. W zależności od komendy byli oni pozostawieni w miejscu interwencji domowej bądź przewożono ich do policyjnych pomieszczeń dla osób zatrzymanych albo izb wytrzeźwień. Odsetek

przypadków odizolowania sprawcy od ofiary, w zależności od komendy, wahał się od 0% do ponad 90%. Jednocześnie w czterech skontrolowanych placówkach nie przekraczał 20%, co oznaczało, że znaczna część winowajców nie była skutecznie odizolowana od ofiar i nadal pozostała w ich otoczeniu, stanowiąc dla nich zagrożenie.

W trakcie kontroli ujawniono również nieprawidłowości związane z funkcjonowaniem zespołów interdyscyplinarnych i grup diagnostyczno-pomocowych, których zadaniem jest bieżące reagowanie na przypadki przemocy domowej oraz koordynacja wsparcia dla osób w nią uwikłanych. W szczególności stwierdzono opóźnienia w:

- powoływaniu grup roboczych (a następnie diagnostyczno-pomocowych) sięgające nawet 47 dni;
- wyznaczeniu terminu posiedzenia tych grup – w skrajnych przypadkach termin został ustalony dopiero po 55 dniach od otrzymania formularza „Niebieska Karta”;
- przekazywaniu formularzy „Niebieskie Karty” członkom zespołów interdyscyplinarnych lub grup roboczych/ diagnostyczno-pomocowych.

Stwierdzono także:

- brak systematycznego kontaktu z osobami doznającymi przemocy oraz nie przykazywanie im informacji o dostępnych formach pomocy i sposobach jej uzyskania;
- nieopracowanie diagnozy sytuacji rodziny oraz indywidualnych planów pomocy, także w odniesieniu do dzieci;
- niedostateczne dokumentowanie działań podejmowanych przez pracowników socjalnych.

Stwierdzone nieprawidłowości i zaniedbania w sposób istotny ograniczały skuteczność realizowanych działań, niejednokrotnie uniemożliwiając szybkie i adekwatne reagowanie na dramatyczne sytuacje, w jakich znalazły się ofiary przemocy.

Nieprawidłowości instytucjonalne

Kontrolowane jednostki nie zawsze prawidłowo i rzetelnie organizowały warunki do wykonywania zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej, w tym współpracę z innymi podmiotami.

Co czwarta badana jednostka nie była odpowiednio przygotowana organizacyjnie do realizacji ustawowych zadań – w obowiązujących regulacjach wewnętrznych nie znalazły odzwierciedlenia wybrane zadania nałożone na właściwe jednostki samorządu terytorialnego ustawą o przeciwdziałaniu przemocy.

W trzech spośród kontrolowanych jednostek nie zaplanowano ani nie zabezpieczono środków finansowych na zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy domowej, co świadczy o niskim priorytecie samego problemu wśród władz lokalnych. Dodatkowo brak odpowiedniego zabezpieczenia środków nie sprzyjał podejmowaniu skutecznych i kompleksowych działań w tym obszarze.

We wszystkich jednostkach wydatki na zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy domowej ujmowane były w sposób niejednorodny w ramach klasyfikacji budżetowej. Ze względu na występowanie tego zjawiska w połączeniu z innymi problemami społecznymi, jak uzależnienia,



ubóstwo czy bezdomność, środki przeznaczone na przeciwdziałanie przemocy ewidencjonowano w różnych rozdziałach klasyfikacji budżetowej, co znacznie utrudniało, a w wielu wypadkach wręcz uniemożliwiało precyzyjne ustalenie całkowitej kwoty przeznaczonej na ten cel oraz ocenę adekwatności podejmowanych działań względem potrzeb.

Zabrakło również skoordynowanej współpracy pomiędzy poszczególnymi podmiotami zaangażowanymi w przeciwdziałanie przemocy domowej. W żadnej z jednostek nie opracowano i nie wdrożono ogólnych zasad czy wytycznych ani standardów współpracy międzyinstytucjonalnej, które mogłyby stanowić podstawę do wdrożenia i egzekwowania wspólnych działań. Ich brak przekładał się na niespójność działań podejmowanych przez różne podmioty i instytucje, przyczyniając się nie tylko do odstąpienia od realizacji ustawowych zadań, lecz również do ograniczenia efektywności pozostałych.

Edukacja i kampanie społeczne

Zapobieganie przemocy domowej wymaga wielopoziomowego i zintegrowanego podejścia, które obejmuje działania edukacyjne, prawne, społeczne i instytucjonalne. Jednym z kluczowych elementów skutecznej prewencji jest edukacja społeczna (wskazane są programy skierowane do różnych grup wiekowych, szczególnie dzieci i młodzieży), której celem jest budowanie postaw opartych na szacunku, empatii i rozpoznawaniu granic. W Polsce nie ma jednak obowiązkowych programów o relacjach interpersonalnych i przemocy emocjonalnej, co stanowi istotną lukę w profilaktyce.

Kampanie społeczne są natomiast skutecznym narzędziem walki z przemocą domową, ponieważ oddziałują na poziomie świadomości zbiorowej, kształtując postawy, normy społeczne i wiedzę. Jednym z najczęstszych powodów niezgłaszania przemocy przez ofiary jest brak wiedzy o jej formach oraz strach przed stygmatyzacją – kampanie publiczne pozwalają przełamać te bariery, pokazując, że przemoc to przestępstwo, a nie „prywatna sprawa”. Mogą również wywierać presję społeczną na sprawców oraz zmieniać stereotypy kulturowe legitymizujące przemoc, jak np. przekonanie, że „mężczyzna musi mieć kontrolę”, lub że „kobieta prowokuje”. Ważnym aspektem jest również normalizacja korzystania z pomocy – dzięki kampaniom ofiary przestają czuć się osamotnione. Są one także relatywnie niskokosztowym narzędziem, które – jeśli dobrze zaprojektowane – mogą mieć szeroki zasięg przy minimalnym nakładzie środków (np. kampanie w mediach społecznościowych z udziałem influencerów). Co więcej, mogą być łatwo dostosowane do lokalnych uwarunkowań kulturowych, co zwiększa ich skuteczność.

Ważne są ogólnokrajowe kampanie informacyjne, takie jak prowadzona w Wielkiej Brytanii kampania „#YouAreNotAlone”, która w czasie pandemii COVID-19 promowała mechanizmy dyskretnego zgłaszania przemocy, m.in. zachęcając do wykorzystania symbolu ręki i współpracy z aptekami. W Polsce podobny efekt mogłaby osiągnąć szersza popularyzacja międzynarodowego sygnału „Pomóż mi”. Jest to prosty i czytelny ruch dłoni, który możemy wysłać do kogoś, kogo znamy lub całkowicie obcej nam

osoby. Informuje on o tym, że jesteście ofiarą przemocy. Wykonanie tego znaku jest proste: należy pokazać otwartą dłoń, a następnie złożyć ją w pięść, chowając kciuk do środka.

Podsumowanie i wnioski

Wyniki przeprowadzonej kontroli wskazują, że zarówno brak centralnego rejestru rodzin dotkniętych zjawiskiem przemocy domowej oraz nieprawidłowości: niska jakość lokalnych programów przeciwdziałania przemocy domowej, ograniczone wsparcie zarówno dla osób doznających przemocy, jak i niewystarczające działania wobec jej sprawców ukazują konieczność wdrożenia rozwiązań o charakterze strategicznym i długofalowym. Warunkiem skutecznej walki z przemocą domową jest stworzenie spójnego, funkcjonalnego systemu, który nie tylko umożliwi, ale i wymusi natychmiastową, skoordynowaną reakcję wszystkich zaangażowanych podmiotów. Odpowiedzialność nie powinna spoczywać wyłącznie na policji i pomocy społecznej. Równie istotną rolę do odegrania mają pracownicy ochrony zdrowia, edukacji, organizacje pozarządowe i całe społeczeństwo. Zwiększenie ich zaangażowania, zarówno dzięki działaniom edukacyjnym, jak i ustawodawczym, jest niezbędne do zapewnienia realnej ochrony ofiarom i skutecznego zapobiegania przemocy.

W wyniku kontroli NIK skierowała wnioski systemowe do Prezesa Rady Ministrów o podjęcie działań umożliwiających stworzenie kompleksowego rejestru rodzin dotkniętych przemocą domową, dostępnego dla wszystkich podmiotów publicznych zaangażowanych na rzecz jej przeciwdziałania.

Z kolei do Ministra do spraw Równości o podjęcie działań w celu:

1. Budowania świadomości społecznej na temat konieczności przeciwdziałania przemocy domowej, z wykorzystaniem ogólnopolskich kampanii informacyjnych dotyczących m.in. skali tego zjawiska oraz jego negatywnych skutków społecznych;
2. Przygotowania wytycznych dla wojewodów odnośnie do opracowania, jednolitych w skali kraju, materiałów instruktażowych i zaleceń dla osób realizujących zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy domowej, zwłaszcza dotyczących:
 - a) obowiązku diagnozowania zjawiska przemocy i określania ram przygotowywanych programów;
 - b) identyfikowania rodzin szczególnie zagrożonych występowaniem przemocy.

ALICJA ZDYCH

doradca ekonomiczny,
Delegatura NIK w Poznaniu

Słowa kluczowe: przemoc domowa, przeciwdziałanie przemocy domowej, „Niebieska Karta”, regionalne ośrodki polityki społecznej, powiatowe centra pomocy rodzinie, ośrodki pomocy społecznej



ABSTRACT

Preventing Domestic Violence – Gaps and Irregularities in the Support System

Domestic violence is one of the most serious social challenges. People experience it regardless of their social status, education level, age and gender. It breaches the basic freedoms of a person – the right to live without fear, the right to personal safety, and physical and mental integrity. That is why counteracting domestic violence is not only a moral duty of the society, but also a prerequisite for a state of law to operate, and for compliance with human rights. The lack of efficient fight against violence translates into an erosion of social trust in public institutions. When victims do not get adequate support, and offenders remain unpunished, the society stops believing that the basic citizens' rights are really protected in an effective manner. The consequences of domestic violence are long-term and multidimensional – not only do they affect physical and mental health of victims, but hamper their ability to live in a society as well. Family and social links frequently break, mental problems arise, as well as addictions, self-destructive behaviours, including attempted suicide. Over the last years, the Supreme Audit Office has twice examined whether the measures taken by the entities responsible for counteracting domestic violence are appropriate and effective. In addition, an expert panel was organised in the NIK headquarters, dedicated to the issue. The results of the audit show that the quality of local programmes of domestic violence counteracting is low. Support for victims is insufficient and so are measures taken against offenders. There are no solutions available of strategic and long-term nature that would help protect victims in a better way.

Alicja Zdych, economic advisor, Regional Branch of NIK in Poznań

Key words: domestic violence, counteracting domestic violence, Niebieska Karta ("Blue Record"), regional social policy centres, local social family assistance centres, social assistance centres

Bezpieczeństwo paliwowe państwa

Nieudana fuzja Orlenu z Lotosem

IZABELA OSEMEK

Pomysł połączenia Orlenu z Grupą Lotos w jeden duży koncern paliwowy zrodził się w pierwszej dekadzie lat dwutysięcznych. Na jego realizację należało poczekać kolejne dziesięć lat. W lutym 2018 r. ówczesny Minister Energii podpisał w imieniu Skarbu Państwa list intencyjny ze spółką Orlen, dotyczący zamiaru przejęcia przez nią kontroli kapitałowej nad Grupą Lotos. Czynność, która początkowo miała służyć sprawdzeniu możliwości dokonania fuzji, przy zachowaniu odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa paliwowego państwa, w rzeczywistości zainicjowała złożony i czasochłonny proces połączenia. W trakcie jego realizacji popełniono liczne błędy, które spowodowały, że przedsięwzięcia nie można uznać za ekonomicznie opłacalne. Ponadto transakcja zrodziła ryzyko dla bezpieczeństwa paliwowego państwa.

Wprowadzenie

Artykuł przedstawia wyniki analizy Najwyższej Izby Kontroli¹ dotyczącej połączenia Orlen SA² i Grupy Lotos SA³ – dwóch największych spółek rafineryjnych w Polsce. Przeprowadzona przez NIK kontrola doraźna miała stanowić ocenę działań organów korporacyjnych spółki Orlen dotyczących przygotowania i przeprowadzenia procesu połączenia, w szczególności pod względem gospodarności oraz prawidłowości stosowania przepisów prawa. Ponadto ocenie poddano działalność Rafinerii

Gdańskiej sp. z o.o., której sposób funkcjonowania zmienił się w wyniku realizacji środków zaradczych określonych przez Komisję Europejską. Oceniono również inne efekty, jakie zostały osiągnięte w wyniku fuzji. Czynności kontrolne przeprowadzono w spółkach Orlen SA i Rafineria Gdańska sp. z o.o., uzupełniając zakończone w styczniu 2024 r. badanie „Realizacja działań w zakresie poprawy bezpieczeństwa paliwowego w sektorze naftowym”. Wówczas spółka Orlen udaremniła przeprowadzenie czynności kontrolnych.

¹ Artykuł opracowano na podstawie wystąpień pokontrolnych z kontroli *Połączenie Orlen SA z Grupą Lotos SA*, nr ewid. I/24/003/KGP, luty 2025 r.

² Dalej Orlen, PKN Orlen, spółka Orlen, Spółka.

³ Dalej Grupa Lotos, Lotos.



W literaturze przedmiotu wskazuje się, że nabycie jednego przedsiębiorstwa przez drugie ma sens ekonomiczny tylko wtedy, gdy prowadzi do wzrostu wartości rynkowej nowo powstałego podmiotu gospodarczego. Fuzje i przejęcia są jednym ze sposobów, choć niekoniecznie najbardziej efektywnym, maksymalizacji tej wartości. Są natomiast jedną z alternatyw rozwoju, których wykorzystanie musi wynikać z gruntownie przeprowadzonych analiz i ocen. To z nich powinien wypływać wniosek, że oczekiwana stopa zwrotu z dodatkowo uzyskanych przepływów pieniężnych uzasadnia poniesienie kosztów nabycia⁴. Innymi słowy, podejmując decyzję o fuzji, organy korporacyjne spółki (zarząd, rada nadzorcza, walne zgromadzenie akcjonariuszy⁵) powinny znać całkowity koszt przeprowadzenia transakcji oraz możliwe do osiągnięcia efekty finansowe przedsięwzięcia, zbilansować koszty i korzyści, a następnie ocenić, jak ostatecznie transakcja wpłynie na wyniki spółki. Jak podaje M. Jaeger, wyróżnia się cztery teorie dotyczące przesłanek, z powodu których przedsiębiorstwa decydują się na fuzje i przejęcia⁶:

- Teoria efektywności mówi o tym, że wzrost następuje przez realizację potencjału synergii. Synergia może mieć charakter operacyjny (połączenie tych samych funkcji w celu obniżenia kosztów), finansowo-gospodarczy (w wyniku dywersyfikacji przepływy finansowe są korzystniejsze) bądź też może pojawić się synergia

w zarządzaniu (gdy z dwóch połączonych firm wybiera się najlepszych menedżerów oraz najlepsze praktyki i systemy zarządzania);

- Teoria monopolu zakłada, że celem połączenia jest osiągnięcie dominującej pozycji rynkowej. Dzieje się tak dzięki ograniczeniu konkurencji oraz dążeniu do uzyskania pozycji monopolisty;
- Teoria strategii zakłada, że wzrost następuje przez zdobycie atrakcyjnych rynków. Celem połączenia ma być opanowanie nowych rynków, ewentualnie umocnienie pozycji na rynkach już zdobytych. W tym ujęciu działania firm powinny koncentrować się na rozwoju działalności strategicznej;
- Teoria wyceny skupia się na podniesieniu wartości przejmowanej firmy i tym samym maksymalizacji zysku w wyniku rynkowej wyceny przejmowanego przedsiębiorstwa. Przejęcie traktuje się jako rodzaj inwestycji.

Bez względu na to, która z teorii przyświecałaby podjęciu decyzji o fuzji, działania w ramach transakcji powinny być realizowane w sposób rzetelny i konsekwentny, bez istotnych odstępstw od pierwotnych założeń, z pominięciem barier oraz wrogich przejęć. Tylko wtedy transakcja ma szansę zakończyć się powodzeniem.

W Europie znaczące pod względem wpływu na rynek paliwowy sektora naftowego fuzje i przejęcia miały miejsce pod koniec XX w. W 1986 r. z inicjatywy rządu w Madrycie, w wyniku integracji rozdrobnionego hiszpańskiego przemysłu naftowego powstał Repsol. W kolejnych latach

⁴ W. Frąckowiak: *Fuzje i przejęcia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2009, s. 12.

⁵ W odniesieniu do spółki akcyjnej.

⁶ M. Jaeger: *Personalmanagement bei Mergers & Acquisitions*, Luchterhand, Neuwied, 2001, s. 24-25.

(1992–1993) z połączonych biznesów gazowych Repsol, La Caixa i państwowego Enagas powstała spółka Gas Natural, będąca niemal monopolistą na hiszpańskim rynku gazu ziemnego. Później dokonywano kolejnych przejęć, w 1999 r. Repsol przejął największy południowo-amerykański koncern YPF. Podobnie działał francuski Total, który swojego połączenia z Elf Aquitaine dokonał w 2000 r. Analogiczne działania podjęły inne koncerny, jak: Statoil z Norwegii, Eni z Włoch, Galp Energia z Portugalii, OMV z Austrii oraz MOL z Węgier. Obecnie⁷ światowy rynek paliwowy śledzi działania brytyjskiego giganta Shell dotyczące zamiaru przejęcia BP. Połączenie miałyby umożliwić rywalizację z amerykańskim Exxon'em i Chevron'em. Wszystkim tym transakcjom przyświecały i przyświecają zbliżone cele: osiągnięcie zdolności do realizacji dużych inwestycji infrastrukturalnych, koncentracja środków finansowych na najbardziej efektywnych projektach i przedsięwzięciach, połączenie doświadczenia, kompetencji i wiedzy pracowników w celu realizacji agresywnej strategii dotyczącej projektów badawczo-rozwojowych, co istotnie wpływałoby na wzrost gospodarczy danego kraju. Nie inaczej do sprawy fuzji podchodził Orlen. W połączeniu z Grupą Lotos upatrywał szansę na stworzenie zintegrowanego koncernu multienergetycznego, zdolnego do lepszego konkurowania w wymiarze

międzynarodowym, odpornego na wahania rynkowe. Synergie uzyskane w wyniku konsolidacji miały zwiększyć potencjał połączonego koncernu w wielu obszarach działalności, co umożliwiłoby dalszą, znaczącą ekspansję zarówno w kraju i regionie, jak i na świecie. Dodatkowo połączony koncern mógłby wzmocnić bezpieczeństwo energetyczne kraju, zwłaszcza w sytuacji niekorzystnej koniunktury na rynku. Wspólne zakupy miały nie tylko obniżyć ceny sprowadzanego surowca, ale otworzyć się w większym stopniu na inne regiony świata⁸.

W pierwszym kwartale 2018 r. Orlen rozpoczął działania dotyczące połączenia z Grupą Lotos. Przebieg tego procesu ilustruje tabela 1. na s. 73.

Niewłaściwe przygotowanie transakcji

Podpisanie przez Orlen listu intencyjnego ze Skarbem Państwa dotyczącego potencjalnego nabycia 53% udziałów Grupy Lotos było poprzedzone uzyskaniem przez Zarząd spółki stosownej rekomendacji⁹. Wynikało z niej, że połączenie przyczyni się do powstania silnego i konkurencyjnego podmiotu, ale również rozwiąże konflikt interesów na rynku rafineryjnym obu spółek, które oddzielnie konkurują z dużymi podmiotami z zagranicy. Ponadto wskazywano na efektywniejszą reakcję na zagrożenia jednego dużego koncernu,

⁷ <<https://www.money.pl/gospodarka/bedzie-wielka-fuzja-na-ryнку-paliw-shell-analizuje-mozliwosc-przejecia-konkurenta-7153068682197696a.html>>, (dostęp 4.5.2025).

⁸ Na podstawie komunikatu PKN Orlen z 30.11.2018, <<https://www.orklen.pl/pl/o-firmie/media/komunikaty-prasowe/2018/listopad/PKN-ORLEN-rozpoczal-najwazniejszy-etap-przejecia-Grupy-Lotos>>.

⁹ Sporządzonej przez ekspertów zatrudnionych w Orlen.



Tabela 1. Harmonogram transakcji połączenia Orlen z Grupą Lotos – najważniejsze działania

Termin	Działanie
27 lutego 2018 r.	PKN Orlen podpisuje list intencyjny ze Skarbem Państwa dotyczący potencjalnego zakupu co najmniej 53% udziałów w Grupie Lotos. Struktura transakcji zostanie potwierdzona po dalszej analizie i po otrzymaniu odpowiednich aprobat.
3 czerwca 2019 r.	Złożenie wniosku o koncentrację do Komisji Europejskiej.
14 lipca 2020 r.	Zgoda Komisji Europejskiej, pod warunkiem m.in. sprzedaży 30% udziałów w Rafinerii w Gdańsku i 389 stacji detalicznych Lotosu w Polsce.
2021 r.	Szereg czynności po stronie łączących się spółek prowadzonych w porozumieniu z Komisją Europejską, w tym m.in. negocjacje z potencjalnymi inwestorami zainteresowanymi transakcją.
12 stycznia 2022 r.	Dezinwestycje i środki zaradcze ogłoszone przez PKN Orlen. Komunikat dotyczący umów zawartych z nabywcami w ramach realizacji środków zaradczych w związku z decyzją Komisji Europejskiej.
2 czerwca 2022 r.	Podpisanie Planu połączenia.
15 czerwca 2022 r.	Opinia biegłego rewidenta do Planu połączenia.
20 czerwca 2022 r.	Decyzja Komisji Europejskiej dotycząca akceptacji nabywców i zawartych z nimi umów.
11 lipca 2022 r.	Publikacja Dokumentu wyłączeniowego.
19 lipca 2022 r.	Przyjęcie przez Radę Ministrów wniosku w sprawie zgody na połączenie Orlenu z Lotosem.
20 lipca 2022 r.	Walne Zgromadzenie Lotosu podejmuje uchwałę o połączeniu.
21 lipca 2022 r.	Walne Zgromadzenie Orlenu podejmuje uchwałę o połączeniu.
1 sierpnia 2022 r.	Zarejestrowanie połączenia spółek w Krajowym Rejestrze Sądowym.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów PKN Orlen.

niż dwóch oddzielnych spółek działających na lokalnym rynku. Połączenie miało służyć realizacji skoordynowanej polityki w zakresie bezpieczeństwa energetycznego państwa. Wyżej wymienione korzyści, chociaż ważne z punktu widzenia Orlenu, jak również interesu Skarbu Państwa, nie zostały zwymiarowane i oszacowane, nie przeprowadzono żadnych szczegółowych analiz.

Orlen posiadał w swoich zasobach trzy merytoryczne raporty dotyczące fuzji przedsiębiorstw, sporządzone przed podjęciem decyzji o połączeniu z Grupą Lotos. Pochodziły one, odpowiednio, z lat 2010,

2015 i 2016. Wskazywały mocne i słabe strony tego procesu, obrazowały zmiany zachodzące w branży naftowo-gazowej oraz wyzwania, jakie stoją przed europejskimi rynkami paliw i handlu ropą. Przybliżyły sytuację na światowych rynkach surowców, tendencję zmian, a w rezultacie ich wpływ na poziom marż rafineryjnych. Nie odwoływały się natomiast do szczegółowych założeń przyjętych dla planowanego procesu połączenia z Grupą Lotos. W żadnym z raportów nie zdefiniowano oczekiwanych wartości mierników, wskaźników ekonomiczno-finansowych. Przede wszystkim, nie określono oczekiwanej

stopę zwrotu z dodatkowo uzyskanych przepływów pieniężnych, która uzasadniałaby poniesienie kosztów w celu nabycia przedsiębiorstwa. Nie skalkulowano ekonomicznych skutków transakcji, kosztów jej przeprowadzenia, wymiernych – w aspekcie finansowym – korzyści płynących z połączenia. Nie przeprowadzono rzetelnej analizy i oceny ryzyka towarzyszącego temu procesowi, tym samym nieznane były możliwości jego mitygacji. Wszystkie parametry, które powinny być podstawą podjęcia decyzji o fuzji Orlenu z Grupą Lotos były definiowane na bieżąco, w trakcie procesu połączenia.

Na potrzebę rzetelnej sformułowania założeń przedsięwzięcia przed przystąpieniem do jego realizacji wskazuje K. Wrzosek, posługując się przykładem fazy inicjowania i definiowania projektu. Sformułowanie inicjatywy projektu powinno być poprzedzone przeprowadzeniem badań i analizy potrzeb, których wyniki są wykorzystywane do tworzenia strategii, a następnie planów. Inicjowanie to opisanie konieczności podjęcia projektu, które zawiera jego uzasadnienie, wskazanie korzyści, jak i negatywnych konsekwencji rezygnacji z jego przeprowadzenia¹⁰. Co istotne, sama rezygnacja czy odstępnie od projektu powinno zostać określone przez konkretną wartość (liczbową, procentową, etc.), zaś osiągnięcie tej wartości determinować decyzję o definitywnym zakończeniu realizacji projektu.

Kontrola wykazała, że charakter transakcji oraz sposób jej przeprowadzenia nie zostały wystarczająco rozpoznane, o czym świadczy to, że Zarząd spółki nie spodziewał się, iż będzie podlegać ocenie Komisji Europejskiej¹¹. Zakładano, że transakcja będzie mieć charakter lokalny, gdyż dotyczy rynku krajowego, a organem oceniającym będzie Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Dotkliwe środki zaradcze

Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 139/2004 z 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw¹² Komisja Europejska, w procedurze notyfikacji, ocenia, czy połączenie dwóch podmiotów spowodowałoby istotne zakłócenie skutecznej konkurencji na wspólnym rynku, w szczególności w wyniku stworzenia bądź umocnienia pozycji dominującej połączonych przedsiębiorstw. Ewentualne przeszkody dotyczące zachowania warunków konkurencji mogą być wyeliminowane jeśli zainteresowane podmioty zobowiążą się do podjęcia dodatkowych czynności, które ograniczałyby powstawanie nadmiernej koncentracji w wybranych obszarach. Takie działania są określane jako środki zaradcze¹³. Komisja nie może ich jednostronnie i samodzielnie narzucić, wszelkie rozwiązania mające na celu zachowanie warunków konkurencji proponowane są przez strony. Z punktu widzenia niniejszego rozporządzenia preferowane

¹⁰ K. Wrzosek: *Wprowadzenie do zarządzania projektami* [w:] *Zarządzanie projektami*, J. Skalik (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2009, s. 26-27.

¹¹ Dalej również KE.

¹² Tj. rozporządzenie WE w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw. Tekst mający znaczenie dla EOG.

¹³ Tłumaczenie z j. angielskiego słowa *remedies*.



są takie zobowiązania, jak sprzedaż całego przedsiębiorstwa lub jego części. Niemniej nie powoduje to, że inne rodzaje zobowiązań nie mogą być zaproponowane przez uczestników postępowania, jeśli tylko będą służyć eliminacji istotnego zakłócenia efektywnej konkurencji.

Od sierpnia 2018 r. do czerwca 2019 r. Orlen przedkładał Komisji Europejskiej robocze formularze zgłoszeniowe w sprawie połączenia z Grupą Lotos. Zawierały one propozycje środków zaradczych w tych obszarach rynku paliwowego, w których KE stwierdziła nadmierną koncentrację. Przykładowo w formularzu z grudnia 2018 r. Orlen zaproponował zbycie pojemności magazynowych w wybranych terminalach paliwowych. Inne propozycje w tym okresie dotyczyły sprzedaży wybranych elementów działalności detalicznej i działalności hurtowej.

W czerwcu 2019 r. Spółka złożyła, na podstawie art. 4 rozporządzenia WE w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw, oficjalny wniosek do KE dotyczący zamiaru koncentracji przedsiębiorstw Orlen i Grupy Lotos, rozpoczynający procedurę notyfikacji. Dwa miesiące później Komisja Europejska podjęła decyzję o rozpoczęciu postępowania na mocy artykułu 6 ust. 1 lit. c tegoż rozporządzenia. W jej ocenie planowana koncentracja wzbudzała poważne wątpliwości co do zgodności ze wspólnym rynkiem

i możliwości utrzymania równowagi konkurencyjnej. Kategorie stanowiska Komisji Europejskiej spowodowało trwające do czerwca 2020 r. impas w rozmowach z Orlenem. Największe zastrzeżenia Komisji dotyczyły detalicznego rynku zaopatrzenia w paliwa silnikowe na autostradach w Polsce i na krajowych rynkach sprzedaży paliw B2B¹⁴ oraz B2C¹⁵, możliwości blokowania przez Orlen innym dostawcom detalicznym dostępu do paliwa kupowanego na rynku hurtowym oraz technicznych barier związanych z brakiem dostępu, przez potencjalnych importerów paliwa, do infrastruktury magazynowej oraz infrastruktury importowej. W negocjacje z Komisją Europejską Orlen zaangażował przedstawiciela polskiego rządu, wiceprezesa Rady Ministrów w 2020 r.¹⁶, ministra rozwoju w latach 2019–2020¹⁷. Okazało się, że bez spełnienia środka zaradczego w postaci zbycia udziałów Rafinerii w Gdańsku nie będzie zgody na koncentrację. Z tego powodu w czerwcu 2020 r. Orlen ponownie poszerzył propozycję środków zaradczych i zaproponował zbycie 30% udziałów w Rafinerii Gdańskiej oraz połowy ówczesnego wolumenu produkcji paliw Grupy Lotos w ramach formuły *joint venture*¹⁸.

Komisja Europejska 4 lipca 2020 r. wydała zgodę na koncentrację, uzależniając ją od realizacji środków zaradczych, polegających m.in. na:

¹⁴ B2B – sprzedaż i dystrybucja paliw płynnych w kanale hurtowym.

¹⁵ B2C – sprzedaż i dystrybucja paliw płynnych w kanale detalicznym.

¹⁶ Dotyczy okresu od 9 kwietnia do 6 października.

¹⁷ Dotyczy okresu od 15 listopada 2019 r. do 6 października 2020 r.

¹⁸ *Joint venture* – wspólne przedsięwzięcie (ang.). Oznacza utworzenie przez niezależne przedsiębiorstwa jednego podmiotu, z zamiarem realizowania wspólnego celu.

- zbyciu 30% udziałów w Rafinerii w Gdańsku z prawem do processingu¹⁹, zbyciu działalności hurtowej, dodatkowym prawie nabywania określonej ilości paliw w ramach umowy *off-take*²⁰, dostępie do pojemności magazynowych dla ropy naftowej, świadczeniu usług logistycznych w zakresie transportu paliw do terminali, sprzedaży Lotos Biopaliwa sp. z o.o.;
- zbyciu 9 terminali paliw, 5 należących do Grupy Lotos i 4 należących do Orlenu na rzecz niezależnego operatora logistycznego, zwolnieniu pojemności magazynowych Grupy Lotos i Grupy Orlen w wybranych terminalach, realizacji inwestycji w terminalu w Szczecinie i jego sprzedaży;
- zbyciu co najmniej 389 stacji paliwowych sieci Grupy Lotos;
- sprzedaży udziału Grupy Lotos w JV Lotos Air BP, zawarciu umowy na dostawy paliwa lotniczego, zwolnieniu pojemności Grupy Lotos na paliwo lotnicze;
- dezinwestycji²¹ lub długoterminowej dzierżawie aktywów asfaltowych Grupy Lotos.

Kontrola wykazała, że Orlen konsekwentnie dążył do zrealizowania połączenia, stopniowo zwiększając zakres środków zaradczych zarówno pod względem ilościowym²², jak i jakościowym²³. Pozwoliło

to ostatecznie uzyskać akceptację Komisji Europejskiej dla połączenia, niemniej doprowadziło do wyzbycia się istotnej części aktywów Grupy Lotos. Uznając za nadrzędny interes Orlenu, wynik rozmów z KE należy ocenić jako niezadawalający. Wskutek konieczności rozłączenia przedsiębiorstw dotychczas wspólnie działających w ramach jednej grupy kapitałowej (Grupy Lotos), a także przez rozdzielenie linii biznesowych w poszczególnych spółkach (spółkach-córkach), zerwane zostały kluczowe procesy odpowiadające za powstawanie synergii w Grupie Lotos (np. transport, logistyka)²⁴. Spowodowało to, że Orlen musiał na nowo szukać argumentów przemawiających za połączeniem.

Niekorzystny wynik rozmów z inwestorami

Decyzja Komisji Europejskiej z 14 lipca 2020 r., poza określeniem środków zaradczych, stanowiła również zobowiązanie, aby nowy nabywca²⁵ aktywów posiadał odpowiedni potencjał do rozwijania działalności zakupionego przedsiębiorstwa, czyniąc z niego skutecznego konkurenta na wspólnym rynku. Nabywca musiał być niezależny od stron transakcji i niepowiązany z nimi, posiadać zasoby finansowe,

¹⁹ Tj. uprawnienie do wykorzystywania w pełnym zakresie zdolności produkcyjnych rafinerii.

²⁰ Tj. umowa na odbiór produktów naftowych, obowiązująca w okresie trwania *joint venture* z Saudi Aramco.

²¹ W rozumieniu transakcji sprzedaży aktywów.

²² Dotyczy m.in. zwiększania liczby stacji paliwowych sieci Grupy Lotos przeznaczonych na sprzedaż w ramach propozycji przedkładanych do Komisji Europejskiej przez Orlen.

²³ Dotyczy m.in. propozycji sprzedaży części udziałów Rafinerii Gdańskiej.

²⁴ Szczegółowe dane w tym zakresie zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy z 16.4.1993 o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa spółki Orlen (wcześniej Grupy Lotos).

²⁵ Szczegółowe dane dotyczące negocjacji, zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy z 16.4.1993 o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa spółki Orlen, jak również tajemnicę przedsiębiorstwa drugiej strony.



bogate doświadczenie branżowe, sprawdzoną wiedzę specjalistyczną. Ponadto przejście przedsiębiorstwa przez proponowanego nabywcę nie mogło stwarzać ryzyka powstania nowych problemów dotyczących konkurencji ani ryzyka opóźnienia realizacji zobowiązań²⁶.

Poza wymogami KE, Orlen sformułował własne oczekiwania dotyczące potencjalnych nabywców. Mieli oni zapewnić Spółce osiągnięcie dodatkowych korzyści, tzw. *remedies*+²⁷ oraz *remedies*++²⁸. Było to działanie uzasadnione, biorąc pod uwagę, jak bardzo środki zaradcze przeformułowały, wręcz zdeformowały istotę połączenia przedsiębiorstw (*sensu stricto*). *Remedies*+ dotyczyły planów rozszerzenia działalności Orlenu na sąsiednich rynkach w drodze wymiany aktywów z potencjalnym inwestorem (transakcja SWAP²⁹), np. wymiana udziałów w Rafinerii Gdańskiej sp. z o.o. na udziały w innej rafinerii/petrochemii w Europie. *Remedies*++ miały przyczynić się do osiągnięcia pozycji jednego z wiodących koncernów europejskich, skokowego wzrostu wyniku EBITDA³⁰ przez nawiązanie partnerstwa biznesowego z jednym z globalnych graczy z branży paliwowej,

i zawiązaniu partnerstwa w takich obszarach, jak np. rozwój petrochemii, dostawy ropy, B+R i zielone technologie. Kwestie te były kluczowe dla Orlenu pod względem biznesowym, finansowym i kreowania przyszłej strategii silnego koncernu multienergetycznego.

W świetle tak sformułowanych kryteriów Komisji Europejskiej oraz własnych, Orlen przystąpił, od listopada 2020 r., do rozmów z zaproszonymi inwestorami. W spotkaniach uczestniczyły firmy, jak Unimot, Saudi Aramco i MOL Group. Do kolejnego etapu zaproszono ośmiu wybranych inwestorów, którzy przeprowadzili badanie *due diligence*³¹ wybranych aktywów. Byli to m.in. MOL Group, Saudi Aramco, Enviem Group, Unimot, z czego sześciu inwestorów złożyło oferty wiążące. Tę spełniającą zarówno warunki KE, jak i oczekiwania Orlenu³², przedstawił MOL Group. Poza korzystną ceną zaoferowaną za nabycie wybranych aktywów, zaproponował również wymianę polskich stacji paliw na stacje paliw na Słowacji (41 stacji) i Węgrzech (144 stacje). Spółka Rossi Biofuel, należąca do Grupy Enviem, przedłożyła ofertę na zakup 100% udziałów Lotos Biopaliwa

²⁶ Kryteria zostały określone w zawiadomieniu Komisji Europejskiej w sprawie środków zaradczych dopuszczalnych na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 139/2004 i rozporządzenia Komisji (WE) nr 802/2004, tzw. *Remedies Notice*.

²⁷ Dotyczy korzyści w ujęciu kapitałowym.

²⁸ Dotyczy korzyści w ujęciu strategicznym, w tym m.in. przyczyniających się do zwiększenia skali działania.

²⁹ SWAP – wymiana przyszłych płatności lub aktywów między dwiema stronami. Celem SWAP jest zabezpieczenie się przed ryzykiem, np. związanym z kursami walut lub stopami procentowymi, albo uzyskanie korzystniejszych warunków finansowych.

³⁰ EBITDA – zysk operacyjny przedsiębiorstwa przed potrąceniem odsetek od zaciągniętych zobowiązań oprocentowanych, podatków, amortyzacji wartości niematerialnych i prawnych oraz amortyzacji rzeczowych aktywów trwałych.

³¹ Szczegółowa analiza kondycji finansowej przedsiębiorstwa z uwzględnieniem aspektów prawnych i podatkowych, wykonywana na zlecenie inwestora zainteresowanego nabyciem tego przedsiębiorstwa.

³² Dotyczy korzyści *remedies*++.

sp. z o.o. Oferta została zaakceptowana przez Orlen.

Kluczowi inwestorzy tej transakcji, Saudi Aramco i Unimot, złożyli propozycję z niską ceną ofertową³³, nieproporcjonalną do korzyści wynikających z nabywanego pakietu wybranych aktywów Grupy Lotos i Orlen³⁴. Przez udział w transakcji istotnie zmienili dotychczasowy porządek krajowego rynku paliw sektora naftowego. Unimot nabył 100% akcji Lotos Terminale SA, objął funkcję niezależnego operatora logistycznego (NOL), a także przejął biznes produkcji i sprzedaży asfaltów. Przedmiotem transakcji było przede wszystkim przejęcie 9 terminali paliw o łącznej pojemności 350 tys. m³ oraz nabycie zakładów produkcji asfaltów w Jaśle i Czechowicach-Dziedzicach. Tym samym Unimot stał się trzecim graczem na rynku magazynowania paliw oraz drugim graczem na rynku sprzedaży asfaltów. Saudi Aramco nabyło 30% udziałów w Rafinerii Gdańskiej sp. z o.o. w powiązaniu z umową *off-take*, gwarantującą odbiór określonego wolumenu paliw, 50% udziałów Lotos Air BP sp. z o.o., oraz przejęło handel hurtowy paliwami. Dodatkowo Saudi Aramco uzyskało dostęp do pojemności magazynowych na ropę naftową.

Kontrola wykazała, że nie doszło do dwustronnej wymiany aktywów pomiędzy Orlen i Saudi Aramco, nie zawarto umów wiążących w zakresie partnerstwa w obszarze rozwoju petrochemii, działalności B+R czy realizacji projektów R&D. Nie zostały

zatem osiągnięte *remedies*+ i *remedies*+++. Orlen wprawdzie zawarł z Saudi Aramco umowę na dostawę zwiększonych wolumenów ropy naftowej, niemniej nie uzyskał preferencyjnej ceny zakupu. Aspiracje Orlenu związane z tą transakcją zostały solidnie zweryfikowane. Taki wynik negocjacji był z góry znany, ponieważ transakcja połączenia Orlenu z Lotosem była obserwowana przez niemal wszystkich uczestników światowego rynku paliw. Mieli oni zatem świadomość, że Orlen musi wypełnić zobowiązania Komisji Europejskiej, chcąc ukończyć proces fuzji. Tym samym transakcja przybrała charakter sprzedaży wymuszonej, co oznaczało, że przewaga negocjacyjna była po stronie zainteresowanych podmiotów. Rozliczenie finansowe transakcji, czyli kwota ogółem otrzymana ze sprzedaży wybranych aktywów Grupy Lotos i Orlen, również nie było zadowalające.

Nieuzyskanie adekwatnej ceny sprzedaży

Orlen dokonał wyceny aktywów Grupy Lotos i własnych terminali paliwowych przeznaczonych na sprzedaż dwoma metodami: zdyskontowanych przepływów pieniężnych (DCF) podejście dochodowe oraz spółek porównywalnych i transakcji porównywalnych – podejście rynkowe. Wynik wyceny wskazywał, że aktywa objęte środkami zaradczymi są warte³⁵ 8,2 mld zł w ujęciu *Equity Value*³⁶ oraz 8,9 mld zł w ujęciu *Enterprise*

³³ Patrz przyp. 26.

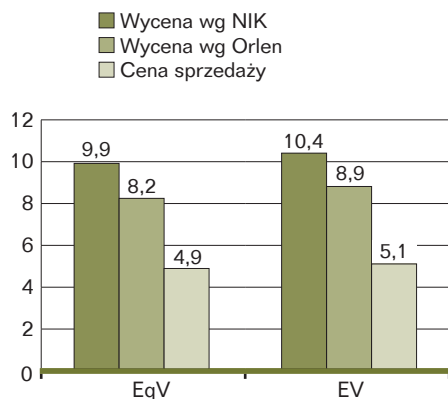
³⁴ Dotyczy wybranych terminali paliwowych.

³⁵ Według mediany wartości minimum i maksimum.

³⁶ *Equity Value*, tj. wartość 100% kapitałów własnych przedsiębiorstwa. Dalej również EqV.



Rysunek 1. **Wartość wyceny NIK i Orlen oraz cena sprzedaży aktywów w ujęciu Equity Value oraz Enterprise Value w mld zł**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustaleń kontroli NIK.

Value³⁷. Kontrola wykazała, że ww. aktywa nie zostały prawidłowo oszacowane przez Orlen – ich wartość została umniejszona w wyniku nieprecyzyjnie sformułowanych założeń dla części wyliczeń³⁸. Chodziło głównie o nieaktualne dane finansowe w księgach założeń makroekonomicznych (np. niski wskaźnik inflacji), nieuprawnione zastosowanie ujemnej stopy wzrostu w okresie rezidualnym oraz nieuzasadnione uwzględnienie ryzyka specyficznego, zwiększającego koszt kapitałów własnych. Według Najwyższej Izby Kontroli wartość tych aktywów była wyższa odpowiednio o 1,7 mld zł w ujęciu EqV oraz 1,5 mld zł w ujęciu EV.

Niezależnie od tego, którą z nich się przyjmie do rozliczenia transakcji fuzji (wg Orlen/NIK), to porównując ją z ceną sprzedaży aktywów ogółem, w żadnym przypadku nie osiągnięto wartości wynikającej z wyceny. Łączna wysokość zawartych umów stanowiła średnio około 50% wartości wyceny zbywanych aktywów. Przedstawia to rysunek 1.

Rozpatrując kontekst finansowy tej transakcji nie można pominąć okoliczności, w jakich ona przebiegała, chodzi bowiem o wyjątkowo niespokojne otoczenie geopolityczne. Gospodarka światowa, odbudowując się powoli po skutkach pandemii COVID-19, znalazła się w obliczu potężnych zawirowań wywołanych w 2022 r. inwazją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę. Indeksy giełdowe na światowych rynkach finansowych zostały całkowicie zniekształcone, pojawiło się realne ryzyko wzrostu cen surowców energetycznych i wysokiej inflacji. Sytuację tę oddaje komunikat banku PKO BP z 24 lutego 2022 r.: „Kurs EUR/PLN przy podwyższonej zmienności pozostanie zapewne pod presją. W przypadku obligacji spadki rentowności widoczne na świecie mogą doprowadzić do przesunięcia w dół krzywych dochodowości. Ten ruch może być częściowo hamowany przez rosnące notowania surowców energetycznych (wzrost oczekiwań inflacyjnych), a w przypadku Polski przez obawy o destabilizację sytuacji geopolitycznej w regionie Europy

³⁷ Enterprise Value, tj. całkowita wartość przedsiębiorstwa wynikająca ze wszystkich wykorzystywanych źródeł kapitału – kapitału własnego (przynależnych właścicielom – tzw. Equity Value) jak i kapitału dłużnego (przynależnego kredytodawcom, pożyczkodawcom, itp.). Dalej również EV.

³⁸ Dane szczegółowe dotyczące wycenianych aktywów były przekazywane przez Orlen zatrudnionym doradcom.

Środkowo-Wschodniej”³⁹. Niepokojące prognozy gospodarczo-rynkowe nie powstrzymały Orlenu w dążeniu do sfinalizowania procesu połączeniowego.

Przedstawiał on wynik rozliczenia transakcji fuzji łącznie z wartością prognozowanych synergii możliwych do osiągnięcia do 2032 r., w kwocie 10,7 mld zł. Synergie miały pochodzić z projektów i strumieni biznesowych zaplanowanych do realizacji przez połączony podmiot. Prezentacja wyniku fuzji w taki sposób miała służyć zniwelowaniu niekorzystnego wyniku rozmów z inwestorami. To podejście było niewłaściwe – nie można traktować potencjalnych, przyszłych synergii jako rekompensaty niskiej ceny sprzedaży aktywów. Jej istota polega na tym, że odwołuje się do wyniku i efektu pracy, przy założeniu, że podmioty działające wspólnie osiągają więcej aniżeli działając osobno. W naukach o zarządzaniu za skutek synergii uznaje się zwiększenie efektywności organizacji do poziomu wyższego niż suma wyników wszystkich jej części⁴⁰. Wyróżnia się kilka typów synergii występujących pomiędzy różnymi dziedzinami działalności przedsiębiorstwa, np. technologiczną, handlową. Jej miarą może być poziom oszczędności powstałych wskutek optymalizacji procesów produkcyjnych czy też wielkość wygenerowanych przychodów ze sprzedaży. Synergia to wartość szacowana, niepewna, zależna od kondycji finansowej spółki i otoczenia, w jakim będzie ona funkcjonować w przyszłości.

Brak gruntownej analizy ryzyka

W ramach kontroli przeprowadzonej w Orlenie potwierdzono zagrożenia zidentyfikowane we wcześniejszym badaniu z 2024 r. „Realizacja działań w zakresie poprawy bezpieczeństwa paliwowego w sektorze naftowym”. Połączenie Orlen z Grupą Lotos przeprowadzone z uwzględnieniem środków zaradczych określonych przez Komisję Europejską spowodowało, że:

- część infrastruktury przesyłowej i magazynowej związanej z ropą naftową została przekazana podmiotom prywatnym,
- Skarb Państwa stracił wpływ na około 20% rynku produktów rafineryjnych (ropy i benzyny) wytwarzanych w Polsce,
- inwestor zagraniczny (Saudi Aramco) otrzymał prawo do dysponowania 50% produktów wytworzonych w gdańskiej rafinerii, oraz prawo weta wobec kluczowych decyzji strategicznych w zakresie zarządzania spółką Rafineria Gdańska.

Orlen na etapie przedkładania KE kolejnych propozycji środków zaradczych nie opracowywał odrębnych analiz wpływu zbycia aktywów Grupy Lotos na bezpieczeństwo paliwowe państwa. Analizy sporządzone w związku z warunkową decyzją Komisji Europejskiej, choć uwzględniały kwestię bezpieczeństwa paliwowego, dotyczyły przede wszystkim działalności operacyjnej i biznesowej Spółki oraz możliwości uplasowania się na polskim i europejskim rynku paliw po połączeniu z Grupą Lotos. Minister Aktywów Państwowych⁴¹, który

³⁹ <<https://www.money.pl/gospodarka/wojna-rosji-z-ukraina-widac-globalny-przeplyw-kapitalu-i-wzrost-cen-surowcow-6740748127321024a.html>>

⁴⁰ G. Gierszewska, M. Romanowska: *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 2009.

⁴¹ Wykonujący prawa z akcji należących do Skarbu Państwa w spółce Orlen SA i Grupa Lotos SA na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy z 16.12.2016 o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. z 2020 r., poz. 735).



w 2022 r. wnioskował do Rady Ministrów o wyrażenie zgody na połączenie spółek paliwowych, również nie widział potrzeby sporządzania analiz w tym zakresie, dlatego nie nałożył na zarządy oraz rady nadzorcze łączących się spółek obowiązku analizowania ryzyka dla bezpieczeństwa paliwowego państwa. Nie rozpoznano więc w sposób gruntowny i wyczerpujący wszystkich rodzajów zagrożeń wynikających z podejmowanych decyzji oraz nie określono sposobu ich mitygacji.

Minister Przemysłu⁴², podobnie jak NIK, dostrzegł ryzyko w obszarze bezpieczeństwa paliwowego państwa wynikające z realizacji środków zaradczych. Wskazał, że udział Orlenu w produkcji paliw w Polsce wzrósł z 60% do około 80%, co daje jej zdecydowanie dominującą pozycję na krajowym rynku hurtowym paliw, i tym samym budzi zagrożenie wykorzystania praktyk monopolistycznych. Zawieszenie importu paliw i zwiększony popyt na produkt krajowy może, zdaniem Ministra, doprowadzić do problemów z ich dostępnością na polskim rynku hurtowym. Poza tym, podlegające dezinvestycji terminale paliwowe znalazły się w posiadaniu Unimot Terminale sp. z o.o., przez co spółka stała się kluczowym operatorem baz paliwowych na południu kraju. Skarb Państwa nie posiada udziałów w jej

akcjonariacie, zatem nie ma wpływu na jej funkcjonowanie.

Z obecnej perspektywy, jak zauważył Minister Przemysłu, działania Orlenu podjęte w związku z realizacją środków zaradczych nie miały negatywnych skutków dla bezpieczeństwa paliwowego państwa, poza pojawieniem się tymczasowych trudności, po stronie producentów i handlowców, z pozyskaniem pojemności magazynowych w celu tworzenia obowiązkowych zapasów ropy i paliw. Regulacje w tym zakresie wynikają z ustawy z 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym⁴⁴. Zobowiązuje ona Orlen do ich tworzenia i utrzymywania, podobnie jak i Saudi Aramco – w wyniku nabycia udziałów Rafinerii Gdańskiej. Działania zapewniające dostępność na rynku dodatkowych pojemności magazynowych podjęła Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych oraz spółka PERN SA (krajowy operator infrastruktury logistycznej dla ropy naftowej i paliw).

Wnioski

Niewiele fuzji i przejęć kończy się sukcesem. Według badań przeprowadzonych przez „Harvard Business

⁴² Urzędujący od 13.12.2023 odpowiedzialny za sprawy jednego działu administracji rządowej: gospodarka surowcami energetycznymi. Ministerstwo Przemysłu zostało utworzone w 2024 r. Pismo NIK zostało skierowane na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z 23.12.1994 o Najwyższej Izbie Kontroli, (Dz.U. 2022 r. poz. 623, t.j.). Odpowiedź Ministra z 25.9.2024.

⁴³ Za wyjątkiem czynności określonych w art. 3 ust. 1 pkt 6 lit. a) ustawy z 24.7.2015 o kontroli niektórych inwestycji, (Dz.U. z 2024 r., poz. 1459, t.j.). Od 1.1.2023 spółka Unimot, a także spółka Rafineria Gdańska, występują w Wykazie podmiotów podlegających ochronie na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 16.12.2022 (Dz.U. poz. 2838), a następnie rozporządzenia Rady Ministrów z 27.12.2023 (Dz.U. poz. 2812).

⁴⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 1650, ze zm. Dalej ustawa o zapasach.

Review&Blackpartners”⁴⁵ wskaźnik ten wynosi od 10% do 30%. Oznacza to, że duży odsetek transakcji (70%-90%) nie osiąga założonych celów. Połączenie Orlenu z Lotosem jest tego przykładem. U podstaw tego niepowodzenia leżało niewłaściwe i nierzetelne przygotowanie założeń, brak zdefiniowania i zwymiarowania celów planowanych do osiągnięcia, brak doświadczenia w tego typu transakcjach i sposobie ich przeprowadzania pod nadzorem Komisji Europejskiej. Wpłynęło to niekorzystnie na przebieg całego procesu połączenia. Intensywne rozmowy z KE doprowadziły do uzyskania warunkowej zgody na koncentrację, niemniej wynegocjowany pakiet środków zaradczych stanowił dla Spółki czynnik negatywnie wpływający na opłacalność ekonomiczną przedsięwzięcia, szczególnie z uwagi na zakres dezinwestycji. Sprzedaż aktywów objętych środkami zaradczymi nie przyniosła spodziewanych rezultatów w postaci uzyskania ceny równej bądź wyższej niż wartość wynikająca z wycen. Rozliczenie transakcji ogółem wskazywało na sprzedaż tych aktywów o co najmniej

pięć miliardów złotych poniżej wyceny⁴⁶, co NIK oceniła jako działanie niegospodarne. Potencjał synergiczny z połączenia dwóch przedsiębiorstw został znacząco pomniejszony w związku z realizacją środków zaradczych, a rozmowy o wspólnych inwestycjach ze strategicznym partnerem fuzji zakończyły się fiaskiem. Transakcja zrodziła ryzyko dla bezpieczeństwa paliwowego w sektorze naftowym, niemniej zostało ono zmniejszone przez podmioty rządowe i państwowe. W wystąpieniu pokontrolnym do Orlen SA odstąpiono od formułowania wniosków w zakresie nieprawidłowości stwierdzonych w procesie połączenia Orlenu z Grupą Lotos ze względu na jego zakończenie. Wyniki kontroli zostaną udostępnione Prokuraturze Krajowej w związku z toczącym się śledztwem w przedmiotowej sprawie.

IZABELA OSEMEK

doradca ekonomiczny,

Departament Gospodarki,

Skarbu Państwa i Prywatyzacji NIK

⁴⁵ <<https://blackpartners.pl/blog/dlaczego-wiekszosc-transakcji-fuzji-i-przejec-sie-nie-udaje-5-glownych-powodow>>, (dostęp 3.10.2023).

⁴⁶ Według wyceny NIK.

Słowa kluczowe: połączenie Orlen z Grupą Lotos, bezpieczeństwo energetyczne, sektor naftowy, infrastruktura logistyczna dla ropy naftowej

Bibliografia:

1. Wystąpienia pokontrolne z kontroli „Połączenie Orlen SA z Grupą Lotos SA”, nr. ewid. KGP/411.1.1.2024 oraz KGP/411.1.2.2024.



2. W. Frąckowiak: *Fuzje i przejęcia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2009.
3. M. Jaeger: *Personalmanagement bei Mergers & Acquisitions*, Luchterhand, Neuwied, 2001.
4. K. Wrzosek: *Wprowadzenie do zarządzania projektami* [w:] *Zarządzanie projektami*, J. Skalik (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2009.
5. Gierszewska G., Romanowska M.: *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2009.

ABSTRACT

Failed Merger Between Orlen and Lotos – State’s Fuel Safety

In her article, the author presents the results of the analysis performed by the Supreme Audit Office with regard to the merger between Orlen SA and Grupa Lotos SA – the two largest refining companies in Poland. The idea to merge them was born in the 2010s, yet its implementation was delayed by a decade. The *ad hoc* audit that NIK conducted was to evaluate the activities of Orlen’s corporate bodies with regard to preparing and conducting the merger, especially as for its economy and application of legal regulations. Moreover, the evaluation comprised the activity of Rafineria Gdańska sp. z o.o. (limited liability company), whose way of operating had changed due to the preventive measures set out by the European Commission. The audit also examined other effects of the merger. The audit proceedings were conducted at Orlen and at Rafineria Gdańska, to complement the audit entitled “Implementation of measures to improve fuel safety in the oil sector” that was carried out in January 2024. Then Orlen prevented the audit proceedings and they were not undertaken.

Izabela Osemek, economic advisor, Department of Economy, Public Assets & Privatization

Key words: merger between Orlen and Grupa Lotos, energy safety, refining sector, logistics infrastructure for oil

Niecelowe i niegospodarne wydatki

Funkcjonowanie Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego

ZBIGNIEW ŁABĘCKI

Dekadę od utworzenia Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego (NIST, Instytut) pojawiły się głosy, że nie zrealizował celów, dla których został powołany. Zgodnie ze statutem NIST powinien wspierać harmonijny rozwój samorządu, przygotowywać ekspertyzy i opinie dotyczące jego stanu, podnosić standardy działania m.in. przez aktywność badawczą i analityczną oraz edukacyjno-szkoleniową związaną z funkcjonowaniem administracji publicznej. Najwyższa Izba Kontroli podjęła kontrolę działalności Instytutu, która wykazała liczne nieprawidłowości, polegające m.in. na: wykorzystywaniu jego zasobów do prowadzenia kampanii wyborczych, organizowaniu seminariów dla osób niebędących przedstawicielami samorządu terytorialnego, podawaniu w księgach rachunkowych niezetelnych danych. Artykuł przybliży szczegółowe ustalenia Izby.

Wprowadzenie

Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego z siedzibą w Łodzi utworzono 4 września 2015 r. jako państwową jednostkę budżetową podległą Ministrowi Administracji i Cyfryzacji, a następnie – od 14 października 2015 r. do dziś – Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji. Miał realizować zadania na rzecz rozwoju samorządu terytorialnego i podnoszenia standardów jego działania. Zadania te obejmowały m.in. opracowanie ekspertyz, opinii oraz ocen dotyczących stanu funkcjonowania samorządu terytorialnego i jego organów; koncepcje zmian

aktów prawnych dotyczących samorządu; działalność wydawniczą, promocyjną, edukacyjną i szkoleniową; wsparcie w zakresie zarządzania jakością oraz rozwoju potencjału instytucjonalnego jednostek samorządu terytorialnego (JST); realizację programów i projektów współfinansowanych ze środków zewnętrznych, w tym Unii Europejskiej oraz popularyzowanie idei rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i budowy e-administracji.

Od momentu powstania do 2024 r. Instytut nie był oceniany przez Najwyższą Izbę Kontroli. W 2024 r. NIK przygotowała kompleksową kontrolę¹ tej jednostki,

¹ Artykuł opracowano na podstawie wyników kontroli NIK: *Funkcjonowanie Narodowego Instytutu Samorządowego*, nr ewid. I/24/002/LLO.



trwającą od sierpnia 2024 r. do stycznia 2025 r. Objęto nią funkcjonowanie Instytutu w okresie pełnych sześciu ostatnich lat (2019–2024). Celem było sprawdzenie, czy działalność NIST – w tym gospodarka finansowa i realizacja zadań – była prowadzona prawidłowo.

Ustalenia kontroli

Kontrolę rozpoczęto miesiąc po powołaniu nowego dyrektora Instytutu. Poprzednia dyrektorka została odwołana ze stanowiska pod koniec lutego 2024 r. W okresie jej nieobecności działalność placówki znacznie spowolniła, odeszło wielu pracowników, została jednak zapewniona obsługa księgowości, kadrowa i prawna oraz administracyjna i techniczna, prowadzono też zakontraktowane wcześniej szkolenia online. Wcześniej Instytut realizował szerokie spektrum zadań statutowych, przyjętych również w rocznych planach działalności, przy czym zasadniczą pozycję stanowiła w nich organizacja szkoleń, prowadzonych zarówno stacjonarnie, jak i za pośrednictwem Internetu.

Od 2015 r. i prawie do końca 2024 r. nie działała Rada Programowa – ciało opiniotwórcze i doradcze Dyrektora NIST. Jej brak, w opinii NIK, mógł w niekorzystny sposób wpływać na realizację zadań przez Dyrektora Instytutu. W wyniku kontroli stwierdzono bowiem wiele nieprawidłowości polegających na podejmowaniu nielegalnych, niecelowych i niegospodarnych działań, niemających wiele albo nic wspólnego z zadaniami, dla których Instytut został powołany.

Wydatki na kampanię wyborczą

Pierwszym nasuwającym się przykładem jest wykorzystywanie zasobów NIST

w kampaniach wyborczych do Sejmu RP prowadzonych bez powodzenia przez byłą dyrektorkę Instytutu w latach 2019 i 2023. Wykorzystywała wówczas pracowników NIST do: zbierania głosów poparcia, przygotowania materiałów wyborczych, rozwieszania banerów w różnych miejscowościach okręgu wyborczego kandydatki, rozdawania ulotek w centrach miast czy też umieszczania ich w pocztowych skrzynkach odbiorczych. Wykonywanie takich prac potwierdziło 10 pracowników, wskazywali oni jednak, że była to powszechna praktyka i wielu innych zatrudnionych w Instytucie brało w tym udział. Nie wskazywano, aby dyrektorka polecała komukolwiek wykonywanie takich prac, były to raczej prośby akceptowane z obawy o pogorszenie relacji z przełożoną czy o nieprzedłużenie terminowej umowy o pracę.

Wątpliwości budzi organizacja przez Instytut cyklu seminariów na zamku lub w hotelu w Uniejowie koło Łodzi dla osób i podmiotów niebędących przedstawicielami organizacji samorządu terytorialnego – kół gospodyń wiejskich, uniwersytetów trzeciego wieku, organizacji rolniczych oraz organizacji zrzeszających seniorów, emerytów i rencistów. W latach 2019, 2022 i 2023 zorganizowano 66 takich seminariów, przy czym uczestnikami 45 spośród 47 z nich, zorganizowanych w latach wyborczych (2019 i 2023), byli przedstawiciele wskazanych organizacji z miejscowości objętych okręgiem wyborczym, z którego kandydowała do Sejmu RP dyrektorka Instytutu. Uczestnikom zapewniano wyżywienie oraz atrakcje w postaci wstępu na baseny termalne. Tematem szkoleń były zagadnienia istotne dla docelowych grup uczestników, jak profilaktyka

zdrowotna, szeroko pojęte bezpieczeństwo czy też obsługa programów elektronicznych. Nie sposób nie docenić wagi takich szkoleń dla osób starszych. Jednak to nie Instytut powinien zajmować się ich organizacją, ponieważ nie do tego celu został powołany. Łączne zidentyfikowane koszty takich seminariów sięgały prawie 360 tys. zł.

Innym przykładem zaangażowania zasobów Instytutu w kampanię wyborczą dyrektor NIST było zatrudnienie przez okres dwóch przedwyborczych miesięcy 2023 roku pracownika, który – zarówno w godzinach pracy, jak i w czasie wolnym – przygotowywał spoty wyborcze na potrzeby tej kampanii. W czasie zatrudnienia w Instytucie zrealizował ich sześć: cztery bezpośrednio związane z kampanią wyborczą oraz dwa dotyczące seminariów w Uniejowie. Łączne koszty związane z jego zatrudnieniem wyniosły 10 tys. zł.

Jako niecelowe i niegospodarne oceniono także zatrudnienie referenta ds. informacji, promocji i kontaktów zewnętrznych, który praktycznie nie wykonywał pracy na rzecz NIST, nie posiadał też do niej kwalifikacji. Jego doświadczenie zawodowe ograniczało się do krótkiego okresu pracy w firmach produkujących uzbrojenie, a raportowane przez niego zadania miały charakter sporadyczny i wtórny, jak np. przekazywanie dyrekcji Instytutu zapisów posiedzeń komisji sejmowych, które są powszechnie dostępne. Koszty zatrudnienia tego pracownika wyniosły 242,6 tys. zł, w tym 189,2 tys. zł w okresie objętym kontrolą.

Inne wydatki

Łącznie w latach 2019–2023 w Instytucie zidentyfikowano wiele niecelowych i niegospodarnych działań, na które wydatkowano ponad 1,1 mln zł – połowę rocznego budżetu NIST. Oprócz wspomnianych seminariów w Uniejowie oraz zatrudnienia dwóch pracowników, były to również wydatki na gadzety reklamowe, których łączna wartość w latach objętych kontrolą wyniosła prawie 405 tys. zł. Zamawiano je w ogromnych ilościach i szerokim asortymencie, jak np.: 23 tys. sztuk długopisów i zestawów piśmiennych, 21 tys. notesów, notatników i planerów, prawie 17 tys. teczek na dokumenty, 16 tys. toreb papierowych i bawełnianych i 12 tys. smyczy oraz, w mniejszych ilościach ale w szerszym asortymencie, np. kubki ceramiczne i termiczne, butelki filtrujące, parasole, słuchawki douszne, podkładki pod mysz, powerbanki, portfele, kijki do *nordic walking* czy koszulki z nadrukiem. Co do zasady, trudno jest negować celowość dokonywania zakupów materiałów promocyjnych w danej organizacji świadczącej usługi na zewnątrz. Takie zakupy powinny być jednak dokonywane gospodarnie i w niezbędnym zakresie. Dla porównania warto tu przytoczyć ustalenia kontroli „Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne”², prowadzonej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, organie założycielskim NIST. Roczne wydatki MSWiA na promocję i reklamę wyniosły 224,7 tys. zł i stanowiły 0,07% wszystkich wydatków

² Nr ewid. P/25/001.



Ministerstwa, jako dysponenta III stopnia. Natomiast w NIST wydatki na promocję w latach 2019–2023 stanowiły aż 3,2% ogółu wydatków oraz 8,6% wszystkich wydatków pomniejszonych o wynagrodzenia osobowe wraz z pochodnymi i wynagrodzenia bezosobowe.

Materiały promujące NIST rozdawało np. uczestnikom szkoleń, ale również przypadkowym odbiorcom podczas pikników organizowanych w gminach przez Zarząd Województwa Łódzkiego. Podczas tych wydarzeń Instytut finansował też inne cele, jak: usługi wykonywania zdjęć pamiątkowych w tzw. fotobudkach (14 tys. zł), usługi gastronomiczne – serwowanie waty cukrowej i popcornu (1 tys. zł) oraz aranżację stoiska NIST, obejmującą przygotowanie strojów na użytek kierownictwa Instytutu (4,2 tys. zł).

Ze środków Instytutu na potrzeby jego kierownictwa sfinansowano ponadto zakup damskiego munduru galowego strażaka Ochotniczej Straży Pożarnej wraz z wyposażeniem (1,1 tys. zł) oraz udział w kilkudniowym kursie języka angielskiego (5,4 tys. zł), przeprowadzonym w zabytkowym pałacu w województwie wielkopolskim. Tu należy dodać, że w Instytucie zatrudniono filologa języka angielskiego, do którego obowiązków należało podnoszenie kompetencji językowych pracowników NIST.

Przykładem niegospodarności był wybór sposobu finansowania samochodu służbowego na użytek dyrekcji. Zdecydowano się na formę najmu długoterminowego pojazdu

jednej z popularnych marek flotowych, przy czym w Instytucie nie było dokumentów wskazujących na analizy opłacalności tego przedsięwzięcia. Pojazd był wynajmowany w latach 2020–2023, dokładnie przez trzy i pół roku. Koszty najmu wyniosły 122,5 tys. zł. Tymczasem według oficjalnego cennika z 2020 r. cena zakupu samochodu odpowiadającego wynajmowanemu pojazdowi pod względem marki, modelu, rodzaju napędu i wersji wyposażenia wynosiła około 100 tys. zł, o ponad 20 tys. zł mniej niż wydano za najem. Przy analizie porównawczej kosztów wynajmu długoterminowego i zakupu pojazdu należy wziąć pod uwagę także inne koszty, które w wypadku najmu nie obciążały Instytutu, np. ubezpieczenia i przeglądów technicznych. W tych latach nie powinny przekroczyć 13 tys. zł. Najistotniejszym elementem tej analizy jest jednak wartość rezydualna nowo zakupionego pojazdu: cena sprzedaży pojazdu (wyprodukowanego w 2020 r.) mogłaby wynieść nawet 90 tys. zł³.

Likwidacja sprzętu elektronicznego

Nie tylko zarządzanie finansami, ale również mieniem pozostawiało wiele do życzenia. Stwierdzono wiele nieprawidłowości w procesie likwidacji i utylizacji sprzętu elektronicznego, przeprowadzonej w 2023 r. Był on niespójny, a zeznania świadków wykluczały się. Likwidacji poddano 36 szt. urządzeń elektronicznych o łącznej wartości początkowej przekraczającej 50 tys. zł, w tym: laptopy, dyski twarde, drukarki i telefony komórkowe.

³ Dane z otomoto.pl.

Dokumentacja zawierała protokoły likwidacji podpisane przez członków komisji likwidacyjnej, ekspertyzy techniczne urządzeń sporządzone przez informatyków współpracujących z NIST oraz protokoły przekazania urządzeń do utylizacji.

Z zeznań wynikało, że ekspertyzy techniczne i protokoły likwidacji zostały antydatowane (opatrzone je datami wcześniejszymi niż daty ich faktycznego sporządzenia). Ponadto w toku kontroli w Instytucie odnaleziono laptop oraz telefon komórkowy, będący jeszcze w 2025 r. w użytkowaniu głównej księgowej NIST. Oba urządzenia nie miały uszkodzeń opisanych w ekspertyzach technicznych. Dlatego wątpliwości kontrolerów wzbudziły opinie zawarte w pozostałych ekspertyzach stanu technicznego urządzeń przewidzianych do likwidacji. Ponieważ dwa odnalezione w NIST urządzenia wykazano w protokole przekazania do zniszczenia, podpisanym przez przedstawiciela firmy utylizacyjnej, niepewne jest, czy inne (głównie laptopy, drukarki oraz telefony komórkowe) faktycznie zostały poddane tej procedurze. Ponadto firma, której miano je przekazać do utylizacji nie posiadała stosownych zezwoleń na tego typu działalność na terenie Łodzi. Jej wiceprezes przedstawił swoją wersję wydarzeń. Zeznał, że jego firma nie poddała przejętego sprzętu elektronicznego bezprawnej utylizacji, ani też nie przekazano go uprawnionemu podmiotowi. Według niego, sprzęt był w stanie dobrym i bardzo dobrym, został więc przekazany do prowadzonego w firmie punktu wymiany, gdzie bardzo szybko znalazł nowych właścicieli. Nikt z przesłuchanych

w tej sprawie pracowników i byłych pracowników Instytutu nie był świadkiem odbioru urządzeń do utylizacji. W ich ocenie żaden z telefonów komórkowych nie został jej poddany.

Rachunkowość, zamówienia, kadry

Stwierdzono także nieprawidłowości związane z rachunkowością. Przede wszystkim nierzetelnie prowadzono księgi rachunkowe. W latach 2020–2024 zaewidencjonowano w nich zobowiązania wynikające z 78 dowodów, na kwotę 167,4 tys. zł, w niewłaściwych okresach sprawozdawczych. W 77 przypadkach miało to wpływ na miesięczne sprawozdania budżetowe Rb-28, zaś w jednym – na kwotę 16,9 tys. zł – na sprawozdanie roczne za 2022 r. Ujęto w nim wydatek z tytułu zakupu sprzętu elektronicznego (16,9 tys. zł), który faktycznie został dokonany dopiero w styczniu 2023 r. Ponadto nie przeprowadzono wymaganej aktualizacji Zakładowego Planu Kont.

Z kolei na realizację hostingu, utrzymania i administrowania platformami szkoleniowymi, serwerami i oprogramowaniem wydatkowano o 7,8 tys. zł więcej od kwoty wynikającej z umowy zawartej w tej sprawie, tym samym był to wydatek nielegalny.

Liczne były także nieprawidłowości dotyczące realizowanych zamówień publicznych. Wbrew własnym uregulowaniom, nie opracowano planów zamówień na lata 2021–2023, a postępowania w sprawie zamówień prowadzono niezgodnie z wewnętrznymi procedurami. Analiza siedmiu postępowań⁴ wykazała, że nie sporządzano

⁴ Stanowiących wartościowo 19,6% wszystkich zamówień udzielonych w latach 2019–2023.



wymaganej dokumentacji, a w jednostkowych przypadkach nie powołano komisji przetargowej oraz nie opublikowano informacji o udzieleniu zamówienia. Nieprawidłowości w zakresie zatrudnienia dotyczyły niezapewnienia przez dyrekcję NIST obsady na stanowiskach kierowników trzech komórek organizacyjnych oraz zatrudnienia 12 osób w systemie zadaniowego czasu pracy, pomimo że nie został przewidziany w Regulaminie pracy Instytutu.

Zawiadomienia i wnioski do organów

W związku z ustaleniami kontroli NIK skierowała do Prokuratury Rejonowej Łódź-Polesie jedenaście zawiadomień dotyczących niecelowych i niegospodarnych wydatków na łączną kwotę ponad 1,1 mln zł, tj. szkody majątkowej w wielkich rozmiarach; podawania w księgach rachunkowych nierzetelnych danych; poświadczania nieprawdy w dokumentach dotyczących likwidacji sprzętu elektronicznego oraz wykorzystywania zasobów Instytutu do prowadzenia kampanii wyborczych, tj. przyjmowania w imieniu komitetu wyborczego partii politycznej korzyści majątkowych z innego źródła niż fundusz wyborczy partii. O ostatniej ze wskazanych spraw NIK poinformowała również Państwową Komisję Wyborczą.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli skierowała zawiadomienie do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych w sprawie poniesienia wydatku bez stosownego upoważnienia oraz dwa zawiadomienia do Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora

Ochrony Środowiska w sprawie prowadzenia przez podmiot gospodarczy działalności w zakresie gospodarowania odpadami bez stosownego zezwolenia i w sprawie zlecenia wykonania obowiązku gospodarowania odpadami takiemu podmiotowi.

Wnioski pokontrolne

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli skierowała wnioski do dyrektora NIST o:

- podjęcie działań na rzecz wdrożenia mechanizmów nadzoru nad sposobem prowadzenia ksiąg rachunkowych i procesem udzielania zamówień publicznych;
- sprofilowanie prowadzonej działalności zgodnie z potrzebami samorządu terytorialnego, a więc zgodnie z celami określonymi w Statucie Instytutu.

Dyrektor Instytutu poinformował o działaniach na rzecz realizacji tych zaleceń, w tym dokonaniu zmiany na stanowisku głównego księgowego i radcy prawnego NIST, którego jednym z pierwszych zadań był udział w opracowaniu procedur dotyczących zamówień publicznych. Odnosząc się do drugiego wniosku, dyrektor NIST poinformował o rekrutacji nowych pracowników – ekspertów w zakresie funkcjonowania samorządu terytorialnego oraz o zorganizowaniu ogólnokrajowej debaty poświęconej podziałowi terytorialnemu kraju.

ZBIGNIEW ŁABĘCKI
doradca techniczny,
Delegatura NIK w Łodzi

Słowa kluczowe Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, NIST, nieprawidłowości w NIST

ABSTRACT

Operations of the National Local Self-Government Institute – Ineffective and Uneconomical Spending

The National Local Self-Government Institute (Polish: *Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego*) was established on 4th September 2015. It was supposed to perform tasks to the benefit of local self-government's development and to improve its activities. These tasks comprised, among other things, development of expertise, opinions and evaluations related to the development of local self-government's operations and its bodies; concepts of changes in legal acts related to self-government; publishing, promotional, educational and training activities; support with regard to management quality and institutional capacity development of local self-government units (Polish: *jednostki samorządu terytorialnego* – JST); implementation of programmes and projects co-financed with external funds, including the European Union, as well as promotion of civil society development and e-administration. Since its establishment, the Institute had not been evaluated by the Supreme Audit Office until last year, when NIK launched a comprehensive audit of the Institute that lasted from August 2024 to January 2025. The audit comprised the operations of the Institute over the last six years (2019–2024). The objective of the audit was to examine whether the activity of the Institute, including its financial management and performance of tasks, was appropriate.

Zbigniew Łabęcki, economic advisor, Regional Branch of NIK in Łódź

Key words: Local Self-Government, National Local Self-Government Institute (NIST), irregularities at NIST

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

Funkcjonowanie systemu łączności

NIK oceniła działanie systemu łączności radiowej w służbach podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji. Skontrolowano 30 podmiotów, w tym: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komendę Główną Policji (KGP), Komendą Główną Państwowej Straży Pożarnej (KG PSP), Komendę Główną Straży Granicznej (KG SG) i Służbę Ochrony Państwa (SOP). Badanie przeprowadzono także w jednostkach organizacyjnych podległych KGP, KG PSP i KG SG, tj. pięciu komendach wojewódzkich i siedmiu komendach powiatowych/miejskich Policji, czterech komendach wojewódzkich i pięciu komendach miejskich/powiatowych PSP oraz czterech oddziałach SG. Czynności kontrole dotyczyły okresu od 1 stycznia 2022 r. do 31 października 2024 r.

Gospodarka o obiegu zamkniętym

Celem gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ) jest stworzenie systemu, w którym ilość odpadów jest minimalizowana, a zasoby wykorzystywane w sposób wydajny i zrównoważony. Ma ona wspierać m.in.

wykorzystywanie produktów tak długo, jak to możliwe, a następnie naprawianie ich, odnawianie lub poddawanie recyklingowi. NIK sprawdziła, czy prawidłowo i skutecznie wdrażano założenia transformacji w tym kierunku. Kontrolą objęto 14 jednostek, w tym Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Rozwoju i Technologii, Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Ministerstwo Edukacji i Nauki, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, a także osiem gmin. Badaniu podlegał okres od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2022 r.

System powiadamiania ratunkowego

Głównym celem ustawy o systemie powiadamiania ratunkowego (SPR) było zbudowanie jednolitego systemu, obsługującego zgłoszenia kierowane do numerów alarmowych 112, 997 (Policji), 998 (Państwowej Straży Pożarnej) i 999 (Państwowego Ratownictwa Medycznego). Jego budowa trwała długo i nie obyło się bez problemów. Po kontroli z 2010 r. „Funkcjonowanie numeru alarmowego 112 na terenie Polski” Izba negatywnie oceniła

działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Z tego względu dekadę później postanowiono dokonać ponownej oceny tego systemu. Kontrolą objęto 12 jednostek: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Urząd Komunikacji Elektronicznej oraz 9 urzędów wojewódzkich i Komendę Wojewódzką Państwowej Straży Pożarnej w Warszawie. Badanie dotyczyło okresu od 1 stycznia 2019 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce.

Stan wód w Polsce

NIK sprawdziła, czy realizacja działań na rzecz osiągnięcia dobrego stanu wód w Polsce była prawidłowa i skuteczna. Badaniem objęto: Ministerstwo Infrastruktury, Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie – Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej oraz 5 regionalnych zarządów gospodarki wodnej (w Białymstoku, Bydgoszczy, Lublinie, Rzeszowie i we Wrocławiu) i 5 zarządów zlewni (w Białej Podlaskiej, Białymstoku, Inowrocławiu, Krośnie i we Wrocławiu), Główny Inspektorat Ochrony Środowiska i 5 wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska (w Białymstoku, Bydgoszczy,

Lublinie, Rzeszowie i we Wrocławiu), a także Urząd Miejski w Brzegu Dolnym, Urząd Gminy w Leżajsku, Urząd Miejski w Szubinie, Urząd Gminy Włodawa i Urząd Miasta Wysokie Mazowieckie. Badanie dotyczyło okresu od 1 stycznia 2018 r.

Przeciwdziałanie praniu pieniędzy

Izba zbadała, czy Generalny Inspektor Informacji Finansowej oraz jednostki z nim współpracujące prawidłowo i rzetelnie realizowały zadania związane z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Skontrolowano Ministerstwo Finansów, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Narodowy Bank Polski, urzędy celno-skarbowe, urzędy wojewódzkie, starostwa powiatowe, miasta na prawach powiatu, sądy apelacyjne. Sprawdzaniu podlegał okres od 1 stycznia 2022 r. do 23 stycznia 2025 r.

Mniejsze dochody z podatków

W latach 2022–2023 dochody z podatku od towarów i usług rosły wolniej niż baza makroekonomiczna, a w 2023 r. zwiększyła się luka w podatku od towarów i usług. NIK zbadała, czy działania Krajowej Administracji Skarbowej mające

na celu ograniczenie uszczupleń w podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym były prawidłowe, rzetelne i skuteczne. Skontrolowano osiemnaście jednostek: Ministerstwo Finansów, cztery izby administracji skarbowej, pięć urzędów celno-skarbowych, osiem urzędów skarbowych, a badany okres objął lata 2022–2024 (I półrocze).

Terapia zajęciowa dla niepełnosprawnych

NIK oceniła skuteczność warsztatów terapii zajęciowej (WTZ) dotyczących przygotowania i aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami, a także rzetelność i gospodarność działań powiatów i jednostek, które je prowadzą. Badaniem dotyczącym lat 2021–2023 objęto 22 jednostki, w tym osiem realizujących zadania powiatów z zakresu rehabilitacji społecznej i zawodowej osób z niepełnosprawnościami oraz 14 jednostek prowadzących WTZ. O debacie w NIK na ten temat piszemy na s. 101.

Zasoby surowców energetycznych

Wykorzystanie krajowego potencjału surowcowego zwiększa poziom niezależności gospodarki od ryzyka

związanego z sytuacją międzynarodową (konflikty zbrojne, embargo, wahania cen). Celem kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy działania dotyczące zabezpieczenia i wykorzystania krajowych zasobów surowców energetycznych dla polskiej gospodarki uwzględniają potrzeby wynikające z polityki energetycznej państwa. Zbadano dwa ministerstwa realizujące zadania: Ministerstwo Klimatu i Środowiska oraz Ministerstwo Aktywów Państwowych. Sprawdzeniu podlegały lata 2019–2023 (30 kwietnia) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, mających znaczenie dla badanej działalności.

Nielegalne wyroby akcyzowe

NIK zbadała, czy działania podejmowane przez uprawnione podmioty w związku z ujawnionymi nielegalnymi wyrobami akcyzowymi były prawidłowe i rzetelne. Kontrolą, która dotyczyła lat 2022–2024 objęto 13 jednostek: cztery izby administracji skarbowej, cztery urzędy celno-skarbowe, cztery komendy miejskie (powiatowe) Policji oraz Centralne Biuro Śledcze Policji.

Aktywizacja cudzoziemców

Polska jest jednym z krajów, do których po wybuchu wojny w Ukrainie napłynęło najwięcej cudzoziemców spoza Unii Europejskiej. NIK sprawdziła, czy prawidłowo i rzetelnie przygotowano oraz zrealizowano konkursy w ramach Programu aktywizacyjnego dla cudzoziemców „Razem Możemy Więcej”, a także, czy oferenci uzyskali zakładane efekty i przestrzegali zasad wykorzystania środków na realizację projektów. Ogółem skontrolowano 21 jednostek, w tym Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz 20 realizatorów Programu. Kontrola objęła lata 2022–2023.

Bezpieczeństwo ruchu lotniczego

Praca kontrolera ruchu lotniczego należy do grupy profesji o szczególnym charakterze, wymaga wyjątkowej sprawności psychofizycznej, której obniżenie uniemożliwia wykonywanie pracy w sposób zapewniający bezpieczeństwo ruchu powietrznego. Izba zbadała, czy organy administracji publicznej oraz Polska Agencja Żegluga Powietrznej (PAŻP) zapewniały bezpieczeństwo ruchu

w lotnictwie cywilnym. Kontrolą objęto działalność: PAŻP – organu odpowiedzialnego za zapewnianie służby kontroli ruchu lotniczego w polskiej przestrzeni oraz za infrastrukturę lotniczą, Ministra Infrastruktury oraz Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego mającego nadzór nad Agencją. Kontrola dotyczyła lat 2022–2023 (do 22 grudnia).

Realizacja zadań przez NFZ

Na wykonywanie ustawowych zadań Narodowego Funduszu Zdrowia, w szczególności dostęp do świadczeń, największy wpływ ma wielkość środków pozostających w jego dyspozycji. NIK sprawdziła, czy sytuacja finansowa Funduszu zapewniła podejmowanie działań w sposób pozwalający na poprawę dostępu do świadczeń zdrowotnych dla uprawnionych. Kontrolą objęto cztery jednostki: Centralę NFZ oraz trzy oddziały wojewódzkie (opolski, warmińsko-mazurski oraz wielkopolski), dotyczyła lat 2021–2024 (do 15 listopada).

Grupy ratownicze PSP

Kontrola podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli miała na celu sprawdzenie, czy

specjalistyczne grupy ratownicze Państwowej Straży Pożarnej (PSP) są właściwie przygotowane do realizacji powierzonych im działań. Oceniono: Komendę Główną PSP, 6 komend wojewódzkich i 11 komend powiatowych/miejskich. Kontrola dotyczyła lat 2023–2024 (I półrocze).

Instytut Dziedzictwa Solidarności

Powstanie Instytutu miało stanowić wyraz troski państwa o zachowanie, upamiętnianie i upowszechnianie dziedzictwa ruchu społecznego Solidarności oraz opozycji demokratycznej w czasach komunizmu. Izba zbadała, czy utworzenie i funkcjonowanie Instytutu Dziedzictwa Solidarności oraz finansowanie wybranych zadań przebiegało prawidłowo i rzetelnie. Oceniono także, czy Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego w taki właśnie sposób ustalał również wysokość dotacji dla wybranych podmiotów oraz sprawował nadzór nad ich działalnością, zaś sam Instytut prawidłowo realizował zadania dotyczące działalności kulturalnej. Badaniem objęto Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Instytut Dziedzictwa Solidarności. Kontrola dotyczyła lat 2019–2024. (red.)

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

Z życia NIK

UROCZYSTOŚĆ NADANIA SZTANDARU NIK

W siedzibie NIK, 4 sierpnia 2025 r., odbyła się uroczystość nadania sztandaru Najwyższej Izbie Kontroli z udziałem zastępcy Szefa Kancelarii Prezydenta RP (KPRP), przedstawicieli parlamentu, byłych prezesów Izby oraz członków kierownictwa. Umieszczony na sztandarze napis *Pro patria et lege*, nawiązujący do tradycji Rzeczypospolitej, ma przypominać, że państwo i prawo są w działalności NIK najważniejszą wartością. W liście nadesłanym z tej okazji Marszałek Sejmu RP Szymon Hołownia podkreślił, że sztandar jest wyrazem szczególnego zaufania do profesjonalizmu Izby.



Fot. Przemysław Miłoś, NIK

Sztandar Najwyższej Izby Kontroli, widoczny rewers z logotypem NIK wpisany w krzyż maltański.

Uroczystość rozpoczęto Mszą Świętą w kościele pw. św. Aleksandra przy placu Trzech Krzyży w Warszawie, której kulminacyjnym momentem było poświęcenie sztandaru przez ks. biskupa Piotra Jareckiego z Archidiecezji Warszawskiej. W homilii mówił o znaczeniu tego znaku dla tożsamości instytucji, szczególnym zobowiązaniu, jaki na siebie przyjmuje. – W świecie, który często chce się obyć bez wartości to ważny gest i drogowskaz działań – podkreślał.

W siedzibie NIK jako pierwszy wystąpił minister Piotr Cwik, zastępca Szefa KPRP, który odczytał list Prezydenta RP Andrzeja Dudy skierowany do uczestników wydarzenia.

Fot. Przemysław Miłosz, NIK



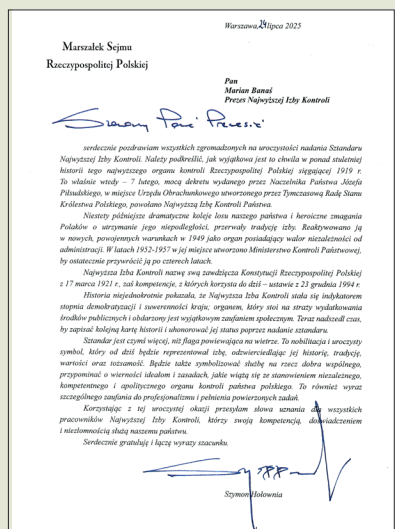
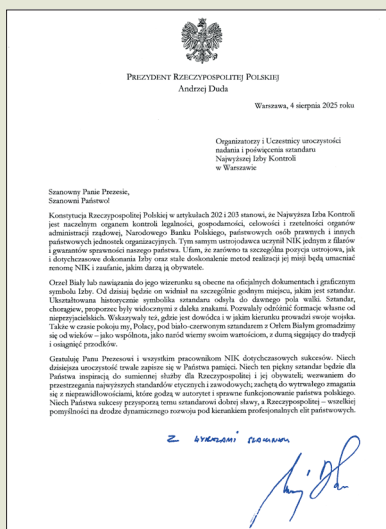
Ksiądz biskup Piotr Jarecki poświęcił sztandar Najwyższej Izby Kontroli.

Prezydent zwrócił uwagę, że konstytucja uczyniła NIK jednym z filarów i gwarantów sprawności państwa. Przypomniął, że Orzeł Biały lub nawiązania do jego wizerunku z godła państwowego są obecne na oficjalnych dokumentach i graficznym znaku Izby, zaś teraz będzie on widniał na sztandarze. Symbolika sztandaru odsyła do dawnego pola walki, ale także w czasie pokoju od wieków Polacy gromadzą się pod biało-czerwonym

Fot. Przemysław Keler, KPRP



Minister Piotr Ćwik wręcza prezesowi NIK Marianowi Banasiowi list gratulacyjny od Prezydenta RP Andrzeja Dudy.



Listy okolicznościowe Prezydenta RP Andrzeja Dudy i Marszałka Sejmu RP Szymona Hołowni.

sztandarem z Orłem Białym, „jako naród wierny swoim wartościom, z dumą sięgający do tradycji i osiągnięć przodków”. Zwracając się do kierownictwa i całej społeczności kontrolerów Prezydent RP dodał: „(...) Niech ten piękny sztandar będzie dla Państwa inspiracją do sumiennej służby dla Rzeczypospolitej i jej obywateli; wezwaniem do przestrzegania najwyższych standardów etycznych i zawodowych; zachętą do wytrwałego zmagania się z nieprawidłowościami, które godzą w autorytet i sprawne funkcjonowanie państwa polskiego. Niech Państwa sukcesy przysporzą temu sztandarowi dobrej sławy, a Rzeczypospolitej – wszelkiej pomyślności na drodze dynamicznego rozwoju pod kierunkiem profesjonalnych elit państwowych”.

Następnie odczytano list okolicznościowy Marszałka Sejmu RP Szymona Hołowni, a głos zabrali Krzysztof Kwiatkowski, senator i były prezes Najwyższej Izby Kontroli; Przemysław Witek, poseł na Sejm RP oraz Tomasz Kaczyński, przewodniczący Zarządu Głównego Związku Zawodowego Pracowników NIK.

Centralnym punktem wydarzenia było odczytanie przez prowadzącą uroczystość Danutę Bolikowską, wiceprzewodniczącą Zespołu ds. Historii i Upamiętniania NIK aktu nadania sztandaru oraz moment przekazania go prezesowi Marianowi Banasiowi przez przedstawiciela Zespołu Krzysztofa Madeja. Pieczę nad nim przejął później poczet sztandarowy. Zabierając głos, prezes Marian Banaś podkreślił wyjątkowy wymiar uroczystości. – Dziś stajemy w obliczu wydarzenia o głębokim znaczeniu. Dla wielu z Państwa tu zgromadzonych, tak jak dla mnie, ta chwila jest wzruszająca i pełna powagi. Nadanie sztandaru Najwyższej Izbie Kontroli to uhonorowanie ponad 106 lat działalności naszej Izby i przypomnienie roli symboli w życiu instytucji demokratycznych. Nasz sztandar nawiązuje do tradycji i dziedzictwa NIK, przypominając trud i duży wkład w rozwój państwa.

W jego symbolice odnajdujemy echo solidarnościowych dążeń, które wywalczyły nam niepodległość i umożliwiły budowę demokratycznej Polski. (...) Sztandar, który został dziś przekazany na moje ręce, będzie podkreślał naszą niezależność. Będzie symbolem wolności od politycznych nacisków i zobowiązania do obiektywnej kontroli państwa, wzmacniał wizerunek NIK jako instytucji opartej na wiedzy, kompetencji i najwyższych standardach – zaznaczył. Dodał, że sztandar scementuje poczucie wspólnoty pracowników NIK i wzmocni zaufanie społeczeństwa, którego interesom służy Izba. – Ten sztandar to żywa idea, która nas jednoczy i inspiruje. Niech jego obecność przypomina nam, że nasza praca ma realny wpływ na życie każdego obywatela, na sprawne funkcjonowanie państwa i na budowę lepszej przyszłości dla Polski. Niech nas prowadzi i dodaje sił w tej zaszczytnej służbie – powiedział na zakończenie prezes.

Wpisy do książki pamiątkowej oraz zdjęcie przy popiersiu Józefa Higersbergera – pierwszego prezesa Izby stanowiły symboliczne zamknięcie uroczystości.



Fot. Przemysław Keiser, KPRP.

Uczestnicy uroczystości. Na widocznym awersie sztandaru widnieje godło Rzeczypospolitej Polskiej, a pod nim łacińska dewiza *Pro patria et lege*.

Sztandar zaprojektowany przez dr Elżę Kozielską, starszą redaktor w Wydziale Wydawniczym NIK został ręcznie wyhaftowany przez siostry Klaryski od Wieczystej Adoracji z Hajnówki. Jest utrzymany w biało-granatowo-złotej kolorystyce. Na jego awersie widnieje godło Rzeczypospolitej Polskiej, a pod nim łaciński napis *Pro patria et lege* („Państwu i prawu”), nawiązujący do dewizy z czasów Rzeczypospolitej Obojga Narodów, umieszczonej na gwiazdzie Orderu Orła Białego: *Pro Fide, Lege et Rege* („Za wiarę, prawo i króla”). Odwołuje się też do wartości ważnych w okresie tworzenia Izby w II Rzeczypospolitej i jest wyrazem idei przyświecających działaniom kontrolnym NIK.



Fot. Przemysław Miłoś, NIK

Przedstawiciel Zespołu ds. Historii i Upamiętniania NIK Krzysztof Madej przekazuje sztandar prezesowi NIK Marianowi Banasiowski.

Rewers sztandaru zawiera logotyp NIK wpisany w krzyż maltański. Zaprojektował go w 1999 r. grafik Andrzej Zbrożek. Krzyż maltański symbolizuje w tradycji europejskiej wierność, honor, wstrzemięźliwość i przezorność – wartości ważne w codziennej pracy kontrolera. (red.)



Fot. Przemysław Miłoś, NIK

Poczet sztandarowy oraz uczestnicy wydarzenia przed popiersiem pierwszego prezesa Izby Józefa Higersbergera.

ODZNACZENIA DLA PRACOWNIKÓW NIK

W siedzibie Najwyższej Izby Kontroli, 1 sierpnia 2025 r., odbyła się uroczystość uhonorowania odznaczeniami państwowymi zasłużonych pracowników NIK. W imieniu Prezydenta RP wręczyła je Barbara Brodowska-Mączka, dyrektor generalna Kancelarii Prezydenta RP.

Fot. Przemysław Miłoś, NIK



Wiceprezes NIK Michał Jędrzejczyk odbiera odznaczenie od dyrektor generalnej KPRP Barbary Brodowskiej-Mączki oraz prezesa NIK Mariana Banasia.

Postanowieniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Andrzeja Dudy z 23 lipca 2025 r. o nadaniu orderów, na podstawie art. 138 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. oraz ustawy z 16 października 1992 r. o orderach i odznaczeniach za zasługi w działalności społecznej oraz osiągnięcia w podejmowaniu działań z zakresu kontroli państwowej, zostali odznaczeni:

ZŁOTYM KRZYŻEM ZASŁUGI

Tomasz SOBECKI
Edward SZEMPRUCH

SREBRNYM KRZYŻEM ZASŁUGI

Stefan GADOS
Grzegorz HABER
Michał JĘDRZEJCZYK
Tomasz SORDYL

BRAZOWYM KRZYŻEM ZASŁUGI

Janusz KLIMEK
Michał PAWELLA
Anna WOJCIESZKIEWICZ

Za wzorowe, wyjątkowo sumienne wykonywanie obowiązków wynikających z pracy zawodowej zostali odznaczeni:

MEDALEM ZŁOTYM ZA DŁUGOLETNIĄ SŁUŻBĘ

Janina BIELAK
Wojciech KUTYŁA
Piotr MIENICKI
Jacek STANKIEWICZ
Grzegorz WALENDZIK

MEDALEM SREBRNYM ZA DŁUGOLETNIĄ SŁUŻBĘ

Agnieszka KLIMOWICZ
Marcin KOPEĆ
Rafał PADRAK
Marcin TOMALAK

MEDALEM BRĄZOWYM ZA DŁUGOLETNIĄ SŁUŻBĘ

Kinga KOMENDA



Fot. Przemysław Mitosz, NIK

Uroczystość nadania odznaczeń państwowych pracownikom NIK.

WIZYTA STUDYJNA CZESKIEGO NOK

Przedstawiciele czeskiego Najwyższego Urzędu Kontroli (NKU) przybyli do Najwyższej Izby Kontroli z wizytą studyjną 8-10 lipca 2025 r. Przywitali ich Paweł Zambrzycki, p.o. dyrektora Departamentu Infrastruktury NIK, Adam Bandosz, doradca techniczny oraz Monika Bukacka i Adam Owsianik, główni specjaliści k.p. Stronę czeską reprezentowali: Michal Šmucr, członek Kolegium NKU, odpowiedzialny za kontrole środków przeznaczonych na przygotowanie budowy szybkiej kolei, Vojtěch Valtr, dyrektor Departamentu Transportu NKU, Milan Hrách, audytor w Departamencie Transportu NKU. Spotkanie było poświęcone zagadnieniom związanym z kontrolą jednostek odpowiedzialnych za budowę i rozbudowę kolei dużych prędkości w obu krajach. Szczególną uwagę zwrócono na wyzwania towarzyszące ocenie efektywności wykorzystania środków publicznych na wczesnym etapie projektów infrastrukturalnych.

Spotkanie było również okazją do zaprezentowania struktury organizacyjnej oraz zasad funkcjonowania obu urzędów.

Na zaproszenie Pawła Rafalskiego, dyrektora Biura Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego przedstawiciele NKU i NIK odwiedzili Centrum Egzaminowania i Monitorowania Maszynistów Urzędu Transportu Kolejowego w Warszawie.

WARSZTATY TERAPII ZAJĘCIOWEJ – PANEL EKSPERTÓW

Najwyższa Izba Kontroli zorganizowała panel poświęcony wynikom kontroli warsztatów terapii zajęciowej (WTZ) dla osób z niepełnosprawnościami. Uczestniczyli w nim przedstawiciele Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (MRPiPS), Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), organizacji pozarządowych prowadzących WTZ, a także ekspertów z dziedziny rehabilitacji osób z niepełnosprawnościami oraz rynku pracy. Kontrola dotyczyła lat 2021–2023, a objęto nią osiem powiatowych centrów pomocy rodzinie (PCPR) oraz 14 warsztatów terapii zajęciowej. Jej celem było sprawdzenie, czy WTZ skutecznie przygotowują osoby z niepełnosprawnościami do aktywizacji zawodowej oraz czy działania powiatów i jednostek prowadzących WTZ są prawidłowe, rzetelne i gospodarne. Ustalenia kontroli zaprezentowali Sylwia Płuszevska oraz Bartłomiej Ślusarczyk, specjaliści k.p. z Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny NIK.

Ustalenia kontroli pokazały wyzwania stojące przed systemem rehabilitacji społecznej i zawodowej osób z niepełnosprawnościami, do których należy brak aktualnych danych o takich osobach w powiatach i niewystarczająca liczba WTZ.

Spotkanie w NIK miało na celu nie tylko prezentację wyników kontroli, ale także wypracowanie wspólnych kierunków usprawnienia tego systemu oraz rekomendacji dla



Fot. Przemysław Miłoś. NIK

Uczestnicy panelu ekspertów: Zatrzymani w terapii – gdzie kończy się rehabilitacja, a zaczyna stagnacja? Ustalenia kontroli przedstawili Sylwia Płuszevska oraz Bartłomiej Ślusarczyk z Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny NIK.

administracji publicznej i organizacji pozarządowych działających na rzecz osób z niepełnosprawnościami i poprawy jakości ich życia.

Dyskusję ekspercką z udziałem sekretarza stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej i Pełnomocnika rządu ds. osób niepełnosprawnych Łukasza Krasonia, prezesa Zarządu PFRON Małgorzaty Lorek, przewodniczącego Federacji Przedsiębiorców Polskich Marka Kowalskiego oraz dyrektora biura organizacji społecznej PSONI Krzysztofa Buryło poprowadził Konrad Kostępski, p.o. dyrektor Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny NIK.

Łukasz Krasoni omówił niektóre z założeń projektu dotyczącego standaryzacji WTZ, zrealizowanego w latach 2020–2023 we współpracy z PFRON, PSONI i Fundacją Królowej Jadwigi. Podkreślił, że zawiera on gotowe do wdrożenia rozwiązania, mające na celu kompleksową poprawę jakości i efektywności WTZ, szczególnie odnośnie do rehabilitacji zawodowej uczestników. Wskazał, że w procesie rehabilitacji społecznej i zawodowej kluczowe są wczesna diagnoza i orzecznictwo, które umożliwią skuteczne przygotowanie osób z niepełnosprawnościami do wejścia lub powrotu na rynek pracy. Zwrócił również uwagę na potrzebę właściwego finansowania WTZ wraz z odpowiednim poziomem wynagrodzeń dla kadry WTZ, aby możliwe było zatrudnianie wykwalifikowanych specjalistów, oferujących adekwatne wsparcie uczestnikom w procesie rehabilitacji.

W dyskusji podniesiono także problemy systemowe, do których należy niskie zatrudnienie biorących udział w WTZ na otwartym rynku pracy lub fluktuacja do innych

ośrodków wsparcia, brak skutecznego przygotowania absolwentów szkół specjalnych do zatrudnienia oraz problemy edukacyjne. Prezes PFRON Małgorzata Lorek również zwróciła uwagę na niskie płace pracowników WTZ, a także na potrzebę stworzenia mechanizmu służącego przeciwdziałaniu potencjalnym nadużyciom finansowym ze strony pracodawców lub uczestników.

Z kolei przewodniczący Federacji Przedsiębiorców Polskich nie zgodził się ze stwierdzeniem, że pracodawcy odczuwają obawy przed zatrudnianiem osób z niepełnosprawnościami. Poparciem tej wypowiedzi były przykłady dobrych praktyk w rehabilitacji zawodowej uczestników WTZ prezentowane przez dyrektora Biura PSONI.

Eksperci zgodzili się, że odpowiedzialność za zatrudnienie uczestników WTZ nie spoczywa wyłącznie na organizatorach warsztatów terapii zajęciowej, ale także na zakładach aktywności zawodowej (ZAZ), zakładach pracy chronionej, powiatowych urzędach pracy czy wreszcie na systemie edukacji, orzecznictwa oraz otwartym rynku pracy. Należy mieć na względzie również obecność innych ośrodków wsparcia, np. środowiskowych domów samopomocy, kiedy rehabilitacja zawodowa nie osiąga zakładanych rezultatów. Uczestnicy dyskusji wskazali na pilną potrzebę wdrożenia zmian systemowych, zwiększenia finansowania i koordynacji działań między podmiotami z zakresu rehabilitacji społecznej i zawodowej, aby efektywniej wspierać osoby z niepełnosprawnościami na ich drodze do rozpoczęcia lub powrotu do aktywności zawodowej.



Fot. Przemysław Mitosz, NIK

Uczestnicy panelu ekspertów, od lewej: p.o. dyrektor Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny NIK Konrad Kostępski, prezes Zarządu PFRON Małgorzata Lorek, przewodniczący Federacji Przedsiębiorców Polskich Marek Kowalski, dyrektor Biura PSONI Krzysztof Buryło, sekretarz stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Pełnomocnik rządu ds. osób niepełnosprawnych Łukasz Krasoń.

PREZES NIK W NOK BUŁGARII

Omówienie ram prawnych i pozycji ustrojowej bułgarskiego organu kontroli oraz wymiana doświadczeń dotyczących planowania, sprawozdawczości i zapewniania jakości w procesach kontrolnych były 7-8 sierpnia 2025 r. celem wizyty delegacji NIK pod przewodnictwem prezesa Mariana Banaś w Narodowym Urzędzie Kontroli Bułgarii (BNAO) oraz spotkania z wiceprezes Margaritą Nikolową. Przedstawicielki BNAO – Dobrinka Mihaylova, dyrektor ds. strategii i planowania oraz Tsvetana Mateva, członek Kolegium NOK Bułgarii – zaprezentowały założenia oraz główne wnioski z rocznego raportu urzędu za 2024 r. Polska strona przybliżyła z kolei doświadczenia NIK z udziału w pracach międzynarodowych forów i grup roboczych. Przedstawiono także działanie mechanizmu szybkiego orzecznictwa na rzecz niezależności NOK (SIRAM), wykorzystywanego w ramach Inicjatywy INTOSAI ds. rozwoju (IDI) oraz doświadczenia Izby w jego stosowaniu. Była to okazja do omówienia możliwości wykorzystania podobnych rozwiązań w działaniach innych organów kontroli oraz wymiany spostrzeżeń na temat skuteczności narzędzi wspierających działalność i niezależność NOK.

Wizyta służyła wzmocnieniu współpracy bilateralnej, a także wymianie doświadczeń i dobrych praktyk dotyczących kontroli oraz rozwoju nowoczesnych narzędzi wspierających prace NOK. Ustalono harmonogram wspólnych szkoleń i seminariów w ośrodku szkoleniowym Najwyższej Izby Kontroli, obejmujących m.in. digitalizację procesów w NOK, automatyzację analiz danych oraz praktyczne aspekty wykorzystania sztucznej inteligencji w kontroli. Potwierdzono zamiar kontynuowania kontroli równoległych jako sprawdzonej i efektywnej formy współpracy.

Jednym z punktów wizyty w Sofii było spotkanie prezesa NIK z ambasadorem RP w Republice Bułgarii Maciejem Szymańskim. Omówiono stan i perspektywy rozwoju relacji polsko-bułgarskich. Uwagę poświęcono wyzwaniom, przed którymi stoją oba państwa.



Fot. NOK Bułgarii

Spotkania w Narodowym Urzędzie Kontroli Bułgarii, po lewej: prezes NIK Marian Banaś i dyrektor Departamentu Strategii Grzegorz Haber, po prawej: wiceprezes NOK Bułgarii Margarita Nikolova, członek Kolegium NOK Bułgarii Tsvetana Mateva, dyrektor ds. strategii i planowania NOK Bułgarii Dobrinka Mihaylova.

WALKA Z KORUPCJĄ I FINANSOWANIEM TERRORYZMU

Pranie pieniędzy i finansowanie terroryzmu było tematem 18. spotkania Grupy roboczej INTOSAI ds. walki z korupcją i przeciwdziałania praniu pieniędzy (ang. INTOSAI Working Group on the Fight Against Corruption and Money Laundering, WGFACML), które zorganizowano w 2-3 lipca 2025 r. pod przewodnictwem Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie. Uczestniczyli w nim przedstawiciele najwyższych organów kontroli (NOK) Austrii, Brazylii, Bułgarii, Chin, Egiptu, Francji, Gwatemali, Indii, Indonezji, Malezji, Mołdawii, Omanu, Tajlandii, Ukrainy i Zjednoczonych Emiratów Arabskich. Wydarzenie poprowadzili prezes NOK Egiptu Mohamed El-Faisal Youssef Ahmed Ragab, który jest przewodniczącym i prowadzącym sekretariat Grupy oraz wiceprezisi Najwyższej Izby Kontroli – Piotr Miklis i Michał Jędrzejczyk.

Pierwszy dzień spotkania poświęcono prezentacjom delegacji na temat dotychczasowych osiągnięć dotyczących walki z korupcją i praniem pieniędzy oraz ram instytucjonalnych i wspólnych wytycznych dotyczących kontroli. Przedstawiono propozycje reform instytucjonalnych, a także zastosowanie narzędzi technologicznych i prawnych zwiększających skuteczność działań antykorupcyjnych.



Fot. Marek Brzezinski, NIK

Spotkanie Grupy roboczej INTOSAI ds. walki z korupcją i przeciwdziałania praniu pieniędzy w siedzibie NIK.

Drugiego dnia obrady odbyły się w dwóch blokach tematycznych skoncentrowanych na wymianie dobrych praktyk oraz doświadczeń. Przybliżono wyniki kontroli systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w Polsce, dzielono się wiedzą na temat nowatorskich metod stosowanych w urzędach, w tym wykorzystania analityki danych, sztucznej inteligencji, współpracy międzyinstytucjonalnej oraz technik kontrolnych w kontekście cyfrowych przepływów finansowych i ryzyka związanego z kryptowalutami.

Na zakończenie zaprezentowano plan pracy Grupy na lata 2026–2028, który określa priorytety, takie jak budowanie zdolności instytucjonalnych, realizację wspólnych badań tematycznych oraz inicjatyw dotyczących aktywów cyfrowych i przeciwdziałania praniu pieniędzy.

Prezes NIK Marian Banaś odbył także spotkanie z prezesem NOK Egiptu Mohamedem El-Faisal Youssef Ahmed Ragabem. Omówiono kluczowe obszary współpracy urzędów, zwłaszcza w ramach INTOSAI, w której przewodnictwo Zarządu obejmie w tym roku Egipt.

ZGROMADZENIE GRUPY DS. KONTROLI ŚRODOWISKOWYCH

Prezes NIK Marian Banaś przewodniczył delegacji Najwyższej Izby Kontroli na 23. zgromadzeniu Grupy roboczej INTOSAI ds. kontroli środowiskowych (ang. INTOSAI Working Group on Environmental Auditing – WGEA), które odbyło się na przełomie czerwca i lipca 2025 r. w Quawrze (Malta). Jego tematem był „Audyt naszej błękitnej planety”, a poruszane zagadnienia koncentrowały się wokół głównych wyzwań środowiskowych dotyczących wody, w tym pitnej i morskiej.

Spotkanie otworzyli Sami Yläoutinen, audytor generalny Finlandii i przewodniczący INTOSAI WGEA oraz gospodarz spotkania Charles Deguara, audytor generalny Malty. Wydarzenie zgromadziło ponad 115 delegatów reprezentujących najwyższe organy kontroli z 46 krajów. Prezes NIK został zaproszony ze względu na przewodnictwo w Grupie roboczej EUROSAI ds. kontroli środowiskowych (EWGEA).

Goście reprezentujący instytucje międzynarodowe i NOK uczestniczyli w dyskusjach plenarnych, sesjach tematycznych i warsztatach. Poruszono kwestie związane z ekosystemami morskimi, zrównoważonymi praktykami śródziemnomorskimi, ekonomią wody. Reprezentanci NOK przybliżyli także wyniki kontroli i dobre praktyki stosowane w poszczególnych krajach.

Warsztaty tematyczne dotyczyły m.in. kontroli zanieczyszczenia mórz, innowacyjnego podejścia do sprawozdawczości środowiskowej, powiązań klimat-woda oraz budowania potencjału do prowadzenia audytu środowiskowego. W ramach warsztatu dotyczącego zarządzania wodą pitną NIK zaprezentowała wyniki kontroli „Gospodarowanie zasobami wodnymi przez przedsiębiorstwa wodociągowe w gminach wiejskich” oraz „Ograniczanie strat wody w systemach wodociągowych w województwie zachodniopomorskim”. W ostatnim dniu odbyło się spotkanie biznesowe INTOSAI WGEA. Jednym z jego kluczowych punktów był panel liderów regionalnych grup WGEA, w trakcie którego prezes Marian Banaś miał wystąpienie dotyczące znaczenia omawianych zagadnień, a także roli regionalnych grup WGEA w rozwoju audytu środowiskowego. Porządek obrad obejmował również: przegląd działań w latach 2023–2025, przedstawienie planu pracy na lata 2026–2028 oraz ceremonię wręczenia nagród INTOSAI WGEA.

Fot. Grzegorz Haber, NIK



Prezes NIK Marian Banaś (w środku) z prezesem NOK Słowacji Ľubomírem Andrassym (z lewej) i audytorem generalnym Malty Charlesem Deguarą (z prawej).

Prezes NIK odbył także spotkania m.in. z audytorem generalnym Malty Charlesem Deguarą i prezesem NOK Słowacji Ľubomírem Andrassym. Wyrażono chęć dalszej budowy relacji wielostronnych i kontynuowania współpracy.

NIK od lat prowadzi kontrole równoległe z NOK Słowacji – obecnie w obszarze edukacji dzieci z Ukrainy, dostępu obywateli do wody pitnej, a także transgranicznego przemieszczania odpadów. Natomiast współpraca NIK z NOK Malty koncentruje się na wzmacnianiu skutecznej polityki komunikacyjnej, sprawozdaniach rocznych z działalności NOK oraz możliwych tematach kontroli równoległych. NOK Malty będzie w tym roku gospodarzem zebrania Komitetu Kontaktowego prezesów NOK UE oraz ETO, a NOK Słowacji spotkania rocznego kierowanej przez NIK grupy EWGEA. Prezes NOK Słowacji obejmie w przyszłym roku funkcję przewodniczącego Zarządu EUROSAI i stanie się gospodarzem Kongresu tej organizacji.

ZAKOŃCZENIE PRZEGLĄDU NOK MACEDONII PÓŁNOCNEJ

Najwyższa Izba Kontroli zakończyła przegląd partnerski najwyższego organu kontroli (NOK) Macedonii Północnej, przekazując 25 czerwca 2025 r. w Skopje swój raport podsumowujący.

W trakcie przeglądu NIK przeanalizowała m.in. metodykę prowadzenia audytu, zarządzanie zasobami ludzkimi, a także komunikację i relacje z interesariuszami. NOK Macedonii Północnej okazał się urzędem dobrze zarządzanym, profesjonalnie i kompetentnie prowadzącym audyty, umiejętnie budującym politykę zarządzania kapitałem ludzkim oraz konsekwentnie wzmacniającym pozycję instytucji wiarygodnej, rzetelnie informującej o wykorzystaniu środków publicznych. Izba przedstawiła też rekomendacje, których wdrożenie pomoże w dalszym usprawnianiu macedońskiego NOK.

NIK zwróciła jednak uwagę na brak jego umocowania w konstytucji, co pozostaje w sprzeczności z wytycznymi podstawowego dokumentu określającego zasady działania kontroli państwowej, czyli „Deklaracji z Limy” z 1977 r. Zmiana tego stanu była jednym z głównych zaleceń z przeprowadzonego przez Izbę przeglądu.

Audytory generalny Republiki Maksim Acevski oraz jego zespół wyrazili uznanie dla pracy grupy prowadzącej przegląd.

Przeglądy partnerskie są narzędziem Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI), które mają na celu podniesienie jakości kontroli przeprowadzanych przez NOK oraz optymalizację działań całej organizacji. Ich cechą jest uniwersalność – mogą być stosowane do oceny każdego organu kontroli i elastyczność – pozwalają na uwzględnienie specyficznej sytuacji danego organu kontrolnego.



Fot. Albiona Mustafa Muhadziri, NOK Macedonii Północnej

Od lewej: Tanja Janevska i Liljana Stojanova, doradcy audytora generalnego macedońskiego NOK; Jeremi Śliwiński, doradca ekonomiczny, Delegatura NIK we Wrocławiu; Maksim Acevski, audytory generalny Republiki Północnej Macedonii; Iwona Sobocińska, doradca dyrektora biura, Biuro Organizacyjne NIK; Aleksandar Popovski, sekretarz generalny NOK Macedonii Północnej.

Contents

Auditing	8
Address by President of the Supreme Audit Office to the Parliament – State Budget Execution in 2024	8
Address by the President of the Supreme Audit Office to the Parliament – NIK Activity Report for 2024	16
MARCIN BĘDZIESZAK, WOJCIECH GOLEŃSKI: Strategic Analyses System at the Supreme Audit Office – Model Solution for Supreme Audit Institutions	27
JACEK SKOWROŃSKI: Extra-Budgetary Economy vs Public Finance Transparency – Selected Funds of the Bank Gospodarstwa Krajowego	48
FINDINGS OF NIK AUDITS	59
ALICJA ZDYCH: Preventing Domestic Violence – Gaps and Irregularities in the Support System	59
IZABELA OSEMEK: Failed Merger Between Orlen and Lotos – State’s Fuel Safety	70
ZBIGNIEW ŁĄBĘCKI: Operations of the National Local Self-Government Institute – Ineffective and Uneconomical Spending	84

contents _____

OTHER AUDITS OF NIK _____ 91

Audit Findings Published in June and July 2025 – ed. _____ 91

NIK in Brief 94

Granting of Standard for NIK – ed. _____ 94

Decorations for NIK Employees – ed. _____ 99

Study Visit of the Czech SAI – ed. _____ 101

Occupational Therapy Workshops – Expert Panel – ed. _____ 101

NIK President at the Bulgarian SAI – ed. _____ 104

Fight Against Corruption and Terrorism Financing – ed. _____ 105

Group for Environmental Audits Assembly – ed. _____ 106

Completion of the Peer Review of the SAI of North Macedonia – ed. ____ 107

Information for Subscribers _____ 111

Information for Readers and Authors _____ 112

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



„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/regularyność/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. Identyfikator 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 wyszukiwanie.

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.

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 sierpniu 2025 r.

Nakład 110 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.*