maj
czerwiec
2013
3

KONTROLA PAŃSTWOWA

WYWIAD Z JACKIEM JEZIERSKIM
PREZESEM NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Służba obywatelom – kluczem do sukcesu Izby

MAŁGORZATA NIEZGÓDKA-MEDEK

Pozycja ustrojowa Najwyższej Izby Kontroli
– nowelizacja ustawy o NIK z 2010 r.

ILONA KIELAN-GLIŃSKA

Ochrona praw klientów biur podróży

CZASOPISMO PUNKTOWANE

ISSN 0452-5027

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KONTROLA PAŃSTWOWA

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

WARSZAWA

DWUMIESIĘCZNIK – ROCZNIK 58: 2013 r. – NUMER 3 (350) – MAJ – CZERWIEC

KOMITET REDAKCYJNY

Zbigniew Cieślak, dr hab., prof. UKSW w Warszawie, sędzia Trybunału Konstytucyjnego
Jacek Jagielski, prof. dr hab., Uniwersytet Warszawski
Adam Lipowski, prof. dr hab., Polska Akademia Nauk
Teresa Liszcz, dr hab., prof. UMCS w Lublinie, sędzia Trybunału Konstytucyjnego
Jacek Mazur, dr, radca prezesa NIK
Wojciech Misiąg, dr, wiceprezes NIK, prof. nadzw. WSIiZ w Rzeszowie
Małgorzata Niezgódka-Medek, sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego
Marzena Repetowska-Nyc, redaktor naczelna „Kontroli Państwowej"
Czesława Rudzka-Lorentz, dr, radca prezesa NIK
Janusz Witkowski, prof. dr hab., prezes Głównego Urzędu Statystycznego
Marek Zająkała, p. o. dyrektora Departamentu Obrony Narodowej NIK

REDAKCJA

Marzena Repetowska-Nyc, redaktor naczelna
Barbara Odolińska, redaktor, zastępuje red. naczelną, tel. 22 444-5781
Joanna Kulicka, redaktor, tel. 22 444-5401
Jacek Matwiejczyk, redaktor, tel.22 444-5311

Adres redakcji

Najwyższa Izba Kontroli, 02-056 Warszawa, ul. Filtrowa 57

Nasz adres w Internecie

e-mail: KPred@nik.gov.pl; http://www.nik.gov.pl

„Kontrola Państwowa" znajduje się na liście czasopism naukowych Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z liczbą 7 punktów za umieszczoną w niej publikację. Pismo można odnaleźć w bazach Central European Journal of Social Sciences and Humanities oraz Index Copernicus Journal Master List.
Więcej informacji na temat zmian w sposobie oceniania czasopism naukowych i stawianych im wymagań na s. 157.

* *Cytat na stronie tytułowej pochodzi z pisma ministra skarbu Księstwa Warszawskiego, Tadeusza Dembowskiego, wystosowanego w związku z pracami przygotowawczymi do dekretu z 14 grudnia 1808 roku o Głównej Izbie Obrachunkowej.*

Spis treści

Kontrola i audyt 8

Służba obywatelom – kluczem do sukcesu Izby
Wywiad z Jackiem Jezierskim – Prezesem Najwyższej Izby Kontroli 8

NIK ma służyć obywatelom, sprawdzać w ich imieniu, czy instytucje państwowe i samorządowe funkcjonują w zgodzie z prawem, czy postępują rzetelnie i gospodarnie – mówi Jacek Jezierski. Prezes NIK odpowiada także na pytania związane z nowelizacją ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli oraz podsumowuje działalność Izby w ostatnich latach. Zdradza, jakie były nadzieje i obawy związane z nowelą, opisuje zapisy, które przyniosły mu szczególną satysfakcję. W rozmowie nie zabrakło również pytań dotyczących najważniejszych kontroli z ostatnich lat, coraz większego zaangażowania w działalność międzynarodową, oceny Izby przez audytora sejmowego oraz przeglądu partnerskiego, któremu NIK poddała się w ubiegłym roku.

Paweł Banaś: Przegląd partnerski NIK w 2012 r. – podnoszenie jakości pracy Najwyższej Izby Kontroli 16

Zespół składający się z przedstawicieli najwyższych organów kontroli Austrii, Litwy, Holandii i Danii przeprowadził w 2012 r. przegląd partnerski Izby. Kontrolerzy odwiedzili sześć razy centralę w Warszawie i raz delegaturę w Krakowie. Spotkali się z 32 pracownikami oraz niektórymi odbiorcami wyników prac NIK. Na koniec przedstawili raport, którego najważniejszą częścią jest 11 przydatnych rekomendacji. Zaproponowane rozwiązania mają przyczynić się do podniesienia jakości pracy Izby. Autor przybliża terminologię wykorzystaną w dokumencie oraz omawia wszystkie otrzymane zalecenia.

Małgorzata Niezgódka-Medek: Pozycja ustrojowa Najwyższej Izby Kontroli – nowelizacja ustawy o NIK z 2010 r. 31

Trzy lata temu zmieniono ustawę o Najwyższej Izbie Kontroli, która obowiązywała od 1994 r. Nowela dotyczyła przede wszystkim zagadnień związanych z postępowaniem kontrolnym oraz statusem pracowników, jednak wprowadziła także modyfikacje w regulacji prawnej zawartej w rozdziałach 1 i 2 tego aktu, co miało znaczenie dla charakterystyki ustrojowej Izby. Z jednej strony podkreśliły one bowiem jej pozycję jako naczelnego organu kontroli państwowej, z drugiej – zmieniły zakres podległości NIK Sejmowi. Autorka przedstawia pozycję ustrojową Najwyższej Izby Kontroli w świetle aktualnego stanu prawnego.

Olga Leszczyńska-Luberek, Jacek Mazur: Możliwości współpracy najwyższych organów kontroli i krajowych urzędów statystycznych państw UE w sprawach związanych ze statystykami opracowywanymi na potrzeby unijnej procedury nadmiernego deficytu 42

Kooperacja najwyższych organów kontroli i urzędów statystycznych państw UE w sprawach związanych ze statystykami opracowywanymi na potrzeby unijnej procedury nadmiernego deficytu powoli staje się rzeczywistością. W niektórych krajach jej zakres warunkują przepisy dotyczące funkcjonowania obu instytucji. Ze względu na wagę zagadnienia oraz zalecenia Unii Europejskiej, należy poszukiwać możliwości współdziałania w warunkach określonych obowiązującymi regulacjami. Autorzy nie wykluczają, że w poszczególnych państwach członkowskich podejmowane będą działania zmierzające do dostosowania obowiązujących regulacji do potrzeb tej współpracy. Nie bez znaczenia jest fakt, że obie instytucje posiadają odmienną wiedzę w różnych obszarach, z której mogą wzajemnie korzystać.

USTALENIA KONTROLI NIK 66

Ilona Kielan-Glińska: Ochrona praw klientów biur podróży – wady systemu zabezpieczeń turystycznych 66

Upadłości i niewypłacalności organizatorów turystyki oraz pośredników turystycznych, które wystąpiły w latach 2010–2012 (III kw.), uwidoczniły małą skuteczność polskiego systemu zabezpieczenia finansowych interesów klientów biur podróży. W badanym przez NIK okresie wystąpiło aż 21 takich zdarzeń. W 13 spośród nich środki pochodzące z zabezpieczeń finansowych nie wystarczyły bądź na pokrycie kosztów powrotu klientów do kraju, bądź na zwrot wpłat wniesionych przez klientów w razie niewykonania zobowiązań umownych. Marszałkowie województw – we współpracy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych i polskimi konsulami – zorganizowali powrót do kraju ponad 10 tys. polskich turystów. Artykuł przedstawia szczegółowe wyniki kontroli, która objęła Ministerstwo Sportu i Turystyki, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a także 16 urzędów marszałkowskich.

Piotr Wasilewski: Przestrzeganie praw pacjenta w lecznictwie psychiatrycznym 77

Osoba hospitalizowana w szpitalu psychiatrycznym znajduje się w wyjątkowym położeniu z kilku powodów. Po pierwsze – z samego faktu występowania zaburzenia psychicznego, które w sposób bezpośredni sprawia, że taka osoba powinna być otoczona szczególną opieką. Po drugie – szpital psychiatryczny ma pewne cechy instytucji totalnej, to znaczy kontrolującej różne aspekty życia pacjenta. Trzecim powodem jest to, że niektóre prawa hospitalizowanego w szpitalu psychiatrycznym są ograniczone ze względu na specyfikę tego rodzaju podmiotów. Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania, NIK zdecydowała o podjęciu kontroli, w której szczególną uwagę poświęcono problematyce przestrzegania praw pacjenta w lecznictwie psychiatrycznym. Badaniem objęto 18 szpitali, w tym 11 psychiatrycznych i 7 oddziałów psychiatrycznych w szpitalach ogólnych w 9 województwach.

POZOSTAŁE KONTROLE NIK 87

Wyniki przekazane do publikacji w kwietniu i maju 2013 r. – red. 87

Rubryka sygnalizuje zakończenie przez NIK badań w wybranych obszarach i opublikowanie ich w formie „Informacji o wynikach kontroli". W tym numerze piszemy o kontroli: inwestycji drogowych Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad; procesu naboru do policji i służb specjalnych; sposobu planowania i realizacji kontroli oraz weryfikacji świadczeń przez Narodowy Fundusz Zdrowia; działań zarządców infrastruktury kolejowej oraz jednostek państwowej straży pożarnej podejmowanych w celu usuwania skutków katastrof i zdarzeń w ruchu kolejowym oraz zapewnienia przejezdności linii; inwestycji infrastrukturalnych spółki PKP Polskie Linie Kolejowe; realizacji przez państwowe instytucje kultury zadań statutowych; działań organów gmin na rzecz ustalania i pobierania opłaty adiacenckiej i planistycznej; legalności, rzetelności i gospodarności przygotowania oraz realizacji przedsięwzięć w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP); realizacji i stopnia zaawansowania Działania I.1 RPO Województwa Łódzkiego – Drogi; finansowania rozwoju zawodowego publicznych służb zatrudnienia w województwie świętokrzyskim; przeprowadzania konkursów i zawierania umów przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości i Regionalne Instytucje Finansujące.

Państwo i społeczeństwo 90

Paweł Daniel: Skarga na bezczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania – zakres sądowej kontroli 90

Artykuł przedstawia kryteria orzekania w sprawach o bezczynność organu administracji lub przewlekłe prowadzenie postępowania, z powołaniem się na orzecznictwo sądów administracyjnych. Podjęte rozważania wykazują, że w obecnym stanie prawnym

wydawanie wyroków nie sprowadza się wyłącznie do kontroli dochowania terminów załatwienia sprawy, lecz odnosi się również do oceny zasadności działań podejmowanych przez administrację publiczną.

Tadeusz Wrona: Składanie oświadczenia o bezstronności i niezależności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego 105

Autor omawia problem składania przez kierownika zamawiającego oświadczenia o jego bezstronności i niezależności, o którym mowa w art. 17 ust. 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych, w kontekście interpretacji Urzędu Zamówień Publicznych, komentarzy do ustawy pzp oraz orzecznictwa. Przedstawia również skutki wprowadzenia legalnej definicji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w zakresie składania tych oświadczeń.

Współpraca międzynarodowa 114

Jacek Mazur: Centralny Urząd Kontroli Egiptu w okresie zmian ustrojowych 114

Zmiany, który nastąpiły w Egipcie w wyniku rewolucji w 2011 r. dotknęły także tamtejszy najwyższy organ kontroli (CUK). Rok temu jego prezesem został sędzia Hesham Genena, który zainicjował prace nad nową ustawą, mającą zwiększyć rolę CUK. W obecnej sytuacji politycznej jest to trudny proces, więc ustawodawca zapoznawał się z doświadczeniami krajów po transformacji ustrojowej. Swoją pomoc zaoferował także Bank Światowy, który zorganizował warsztaty „Dobre praktyki w zakresie podstaw prawnych najwyższych organów kontroli".

Przemysław Dowgiało: Zespół NIK prowadzi audyt zewnętrzny CERN – Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych 120

W kwietniu 2013 r. zespół NIK do spraw audytu zewnętrznego CERN odwiedził Europejską Organizację Badań Jądrowych w Genewie. Celem wizyty było omówienie zasad współdziałania, a także uzyskanie stosownych uprawnień oraz dodatkowych informacji o funkcjonowaniu CERN zarówno od jej pracowników, jak i dotychczasowych audytorów z włoskiego NOK.

Przemysław Witek: Spotkanie grupy zadaniowej EUROSAI – zabezpieczanie przed klęskami żywiołowymi 123

Ustalenie sposobu i terminów sfinalizowania przeprowadzonej z udziałem NIK międzynarodowej kontroli wykorzystania środków publicznych na zabezpieczenie przed klęskami żywiołowymi było celem spotkania grupy zadaniowej EUROSAI. Odbyło się ono w marcu 2013 r. w stolicy Bułgarii, Sofii.

Przemysław Dowgiało: Spotkanie pracowników NIK z delegacją Wietnamu 126

W centrali NIK 12 kwietnia 2013 r. miało miejsce spotkanie kontrolerów Izby z przedstawicielami wietnamskich instytucji – Agencji Zamówień Publicznych oraz Banku Światowego – Biura w Wietnamie. Gości zapoznano ze stosowaniem procedur zamówień publicznych w odniesieniu do polskich przepisów i międzynarodowych standardów.

Trochę historii 128

Piotr M. Pilarczyk: Kontrola państwowa w okresie powstania styczniowego – Izba Obrachunkowa kontrolerem powstańczych finansów 128

Zryw z 1863 r. charakteryzował niezwykły ustrój władz powstańczych, które funkcjonowały w formie państwa podziemnego. Organizacja ta powołała również organ kontroli państwowej – Izbę Obrachunkową Rządu Narodowego w Paryżu. Jej zadaniem było wykonywać kontrolę wszystkich funduszów narodowych, sprawdzać podstawy dokonania, jak i same rachunki dochodów i wydatków, składane rachunki zatwierdzać i archiwizować, a także prowadzić całościowy rachunek dochodów i wydatków powstańczych.

Recenzje 145

Krzysztof Zwierzchowski: Recenzja pracy zbiorowej: „Performance Auditing. Contributing to Accountability in Democratic Government", („Kontrola wykonania zadań. Wspomagając odpowiedzialność w demokratycznym rządzeniu") 145

Książka jest dziełem zbiorowym piętnastu specjalistów, którzy są w swoich krajach cenionymi praktykami kontroli wykonania zadań lub pracownikami naukowymi zajmującymi się tym zagadnieniem. Ich dobór zaowocował interesującym połączeniem wiedzy praktycznej osób zatrudnionych bądź wywodzących się z instytucji kontroli państwowej z teorią kontroli wykonania zadań prezentowaną przez naukowców.

Sygnały o książkach 148

Spis treści w języku angielskim 151

Informacja dla Prenumeratorów 156

Informacja dla Czytelników i Autorów 157

Kontrola i audyt

Wywiad z Jackiem Jezierskim – Prezesem Najwyższej Izby Kontroli

Służba obywatelom – kluczem do sukcesu Izby

Mija rok od wejścia w życie większości przepisów ustawy z 22 stycznia 2010 roku o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, która zmodyfikowała wiele uregulowań prawnych dotyczących funkcjonowania Izby. Zostały wprowadzone zmiany w strukturze organizacyjnej oraz w planowaniu i realizacji zadań kontrolnych. Skłoniło nas to, aby zapytać Prezesa NIK o najważniejsze sprawy związane z nowelizacją ustawy i poprosić o podsumowanie działalności Izby w ostatnich latach.

Fot. Zofia Swoczyna, NIK

Panie Prezesie, co Pana zdaniem było najważniejsze w ostatnich sześciu latach funkcjonowania Najwyższej Izby Kontroli?

Niewątpliwie nowelizacja ustawy, która uporządkowała wiele spraw, ale i niosła w trakcie prac sejmowych zagrożenia dla niezależności NIK. Na szczęście niemal wszystkie udało się nam usunąć, przekonując posłów do przyjęcia ustawy bez niebezpiecznych dla Izby przepisów.

Czego obawiał się Pan najbardziej?

Były propozycje, żeby NIK poddać audytowi zewnętrznemu, który bardzo łatwo można było rozumieć także jako audyt postępowań kontrolnych. To niewątpliwie byłoby rozwiązanie niekonstytucyjne. Początkowe zapisy nie ograniczały bowiem zakresu audytu do gospodarki finansowej, budżetowej. Najwyższa Izba Kontroli, tak jak wszystkie inne instytucje państwowe, powinna być poddana zewnętrznemu oglądowi, właśnie jeśli chodzi o gospodarkę finansową. Jednak regulacje te, przez swoją ogólnikowość, pozwalały audytorowi na wgląd w akta kontrolne. Udało się nam jednak przekonać posłów do zredukowania audytu do spraw gospodarczo-finansowych, choć uważam, że przepis ten można jeszcze doprecyzować.

Jakie jeszcze widział Pan zagrożenia dla niezależności Izby?

Pojawiły się próby upolitycznienia procesu wyboru kadry kierowniczej. W komisjach konkursowych, wyłaniających dyrektorów i wicedyrektorów, mieli zasiąść przedstawiciele marszałka Sejmu, czyli *de facto* większości sejmowej. Przy mianowaniu wiceprezesów niektórzy posłowie proponowali wyeliminowanie z tego procesu prezesa NIK, w ten sposób, że jeśli prezes z marszałkiem Sejmu nie zdołaliby uzgodnić, kto ma zostać wiceprezesem, wówczas wiceprezesa powoływałby marszałek bez wniosku prezesa lub też, w drugim wariancie, robiłaby to większość sejmowa.

Czyli można sobie wyobrazić celowe doprowadzenie do sytuacji patowej przy wyborze wiceprezesa, aby bez uzgodnienia powołać na to stanowisko osobę niekoniecznie akceptowaną przez prezesa.

Tak. Proponowano też kadencyjność wiceprezesów. Skazywałoby to prezesa na współpracę z osobami, o które występował jeszcze jego poprzednik, bez ustawowej możliwości ich odwołania. Udało nam się jednak skłonić posłów do odrzucenia tych propozycji.

W czasie prac nad ustawą wprowadzono szereg zapisów, które Pana satysfakcjonowały. Co nowelizacja przyniosła dobrego? Na co Pan dzisiaj spogląda z zadowoleniem?

W wyniku tej nowelizacji nastąpiły duże zmiany w trzech obszarach: organizacyjnym, kadrowym i proceduralnym. Zmiany organizacyjne pozwoliły na lepsze dopasowanie struktury wewnętrznej jednostek kontrolnych do zewnętrznych oczekiwań i wymagań, a dzięki temu do bardziej precyzyjnego formułowania tematów kontroli. Przesunęliśmy ciężar tematyki kontrolnej

> *Z satysfakcją odnotowuję jednak, że nowelizacja we wszystkich obszarach została wdrożona solidnie, poprawnie, ze spokojem. Izba przez cały okres mojej kadencji funkcjonowała i funkcjonuje stabilnie.*

z wzajemnych relacji między różnymi urzędami na problemy, jakie mają obywatele w kontaktach z instytucjami publicznymi. Chcemy wnikliwie przyglądać się temu, czy państwo dobrze służy obywatelom.

Ustawodawca, konstruując nowelizację przy współudziale NIK, wziął pod uwagę, że przyszedł już czas, aby stanowiska dyrektorów nie były obsadzane osobami z kręgów polityki, z zewnątrz, lecz by pochodzili oni z Najwyższej Izby Kontroli.

Myślę, że motywacją do tego było zabezpieczenie NIK – czyli instytucji, od której oczekuje się apolityczności – przed wpływami polityków. Można na kadencyjność dyrektorów spojrzeć z różnych stron; niewątpliwie niesie ona pewne minusy, ale są i plusy tego rozwiązania. Między innymi ten, że jeśli chodzi o wymagania, jakie muszą spełniać kandydaci na dyrektorów i wicedyrektorów, zostały one już w ustawie bardzo precyzyjnie określone – mają to być mianowani kontrolerzy, którzy w dodatku nie brali udziału w aktywnym życiu partyjnym.

> *Przesunęliśmy ciężar tematyki kontrolnej z wzajemnych relacji między różnymi urzędami na problemy, jakie mają obywatele w kontaktach z instytucjami publicznymi. Chcemy wnikliwie przyglądać się temu, czy państwo dobrze służy obywatelom.*

Zapewne ważne jest również to, że zaproponowaną przez Pana zasadę niesięgania po ludzi zaangażowanych politycznie udało się zastosować wobec wiceprezesów.

Rzeczywiście, wiceprezesów udało się powołać zgodnie z tą, uzgodnioną przeze mnie z marszałkami Sejmu zasadą, że będzie to osoba z doświadczeniem kontrolerskim, niezaangażowana w bieżącą politykę.

Ustawodawca zablokował także możliwość angażowania się kontrolerów w lokalne życie polityczne. Oczywiście, jeśli ktoś chce startować w wyborach na posła czy radnego, może to uczynić, ale potem, po uzyskaniu mandatu…

… musi wybrać, czy zostaje w Izbie, czy podejmuje obowiązki radnego. Ustawodawca w tym wypadku uporządkował pewną niespójność przepisów. Poprzednie uregulowania stanowiły, że nie można łączyć mandatu posła czy senatora z pracą w Najwyższej Izbie Kontroli, natomiast takiego zastrzeżenia nie było w stosunku do działaczy samorządowych, pochodzących z wyborów. To kreowało sytuacje konfliktu interesów, kiedy radni pracowali w NIK i równocześnie kontrolowali organy samorządu.

Izba powinna być postrzegana jako urząd w pełni apolityczny.

Dwadzieścia lat demokracji doprowadziło już do tego, że możemy Izbę opierać na wykwalifikowanej kadrze urzędniczej, pochodzącej z otwartych, konkursowych naborów zewnętrznych. Nie musimy się posiłkować politykami. Na początku transformacji w Polsce było oczywiście inaczej, bo najaktywniejsi ludzie szli do polityki. Warto było ich pozyskiwać również do NIK. Dzisiaj Izba ma już młodych, zdolnych, apolitycznych kontrolerów – to oni są jej przyszłością. Im dalej będą od po-

lityki, tym bardziej staną się wiarygodni dla obywateli.

Co jeszcze dobrego przyniosła nowelizacja ustawy?

Powiązała precyzyjnie status kontrolera z wykonywaniem zadań kontrolnych. To dobre rozwiązanie. Lepsze płace i większe gwarancje niezależności są przypisane osobom uczestniczącym w procesie kontrolnym.

Nowelizacja ustawy przyniosła też nową procedurę kontrolną. Jak Pan ją ocenia?

Niewątpliwe są pewne mankamenty.

Jakie?

Borykamy się z procedurą rozpatrywania zastrzeżeń. Trzyosobowy zespół orzeczników może wywrócić wyniki całej kontroli w jej najistotniejszych ustaleniach. Myślę, że trzeba przywrócić dwuinstancyjność przy rozpatrywaniu zastrzeżeń, aby zapewnić jednolitą linię orzecznictwa. Drugim ważnym mankamentem nowej procedury jest brak poświadczenia przez kontrolowanego, że ustalenia dokonane przez kontrolera są zgodne z rzeczywistością. Proces odwoławczy nie może się skupiać na prostowaniu liczb, nazw czy też innego rodzaju drobnych niezgodności, powinien dotyczyć najważniejszych ujawnionych nieprawidłowości. Mój następca będzie miał szansę zebrać wszystkie uwagi kontrolerów, ocenić procedurę i zaproponować zmiany w ustawie.

Z satysfakcją odnotowuję jednak, że nowelizacja we wszystkich obszarach została wdrożona solidnie, poprawnie, ze spokojem. Izba przez cały okres mojej kadencji funkcjonowała i funkcjonuje stabilnie. Nie pojawiły się żadne zarzuty braku profesjonalizmu czy obiektywizmu.

Nowelizacja stała się szansą na przeprowadzenie innych zmian.

Tak. Bardzo zależało mi na formułowaniu ciekawszych tematów kontroli – istotniejszych dla obywatela – oraz na tym, aby wyniki kontroli były aktualne. Raporty NIK nie mogą opisywać rzeczywistości sprzed lat, lecz powinny się przede wszystkim skupiać na aktualnych problemach, jakie obywatele mają z instytucjami państwowymi lub samorządowymi. Myślę, że to się Izbie coraz bardziej udaje: sformułować ważny z punktu widzenia obywateli temat i sprawnie przeprowadzić kontrolę w tym zakresie.

> *Dwadzieścia lat demokracji doprowadziło już do tego, że możemy Izbę opierać na wykwalifikowanej kadrze urzędniczej, pochodzącej z otwartych, konkursowych naborów zewnętrznych. [...]. Dzisiaj Izba ma już młodych, zdolnych, apolitycznych kontrolerów – to oni są jej przyszłością.*

Jak postrzega Pan kontrole z ostatnich sześciu lat? Które z nich wydają się ważne? Które zostaną zapamiętane?

Niewątpliwie kontrola dotycząca przygotowań do lotów VIP-ów, w tym do tragicznego lotu 10 kwietnia 2010 r. Stwierdziliśmy w niej między innymi, że polskie prawo nie pozwalało na wykonanie lotu z zamiarem lądowania w Smoleńsku, bo tamtejsze lotnisko nie figurowało w żadnych rejestrach lotnisk. Prawo zezwalało

na lądowanie wyłącznie na lotnisku znajdującym się w stosownych rejestrach.

Ważne też były kontrole dotyczące badań klinicznych, profilaktyki onkologicznej, praw pacjentów szpitali psychiatrycznych, przeszczepów narządów, komercjalizacji szpitali, praw osób niepełnosprawnych, domów dziecka, adopcji, ochrony przeciwpowodziowej, bezpieczeństwa energetycznego, prywatyzacji wielu sektorów, wydobycia gazu łupkowego, nadzoru budowlanego, budowy dróg i autostrad, bezpieczeństwa na drogach, przygotowań do Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej Euro 2012, prezydencji Polski w Unii Europejskiej, funkcjonowania telefonu 112, uprawy roślin GMO, schronisk dla zwierząt, ogródków działkowych, straży miejskiej, funkcjonowania spółki Elewarr, wykorzystania Stadionu Narodowego, wychowania fizycznego w szkołach, otyłości wśród uczniów, bezpieczeństwa na kolei, upadków biur podróży, akcyzy na alkohol, fotoradarów, billingów, ekranów akustycznych i wiele, wiele innych. Wszystkie te kontrole zostały dobrze przyjęte i ocenione przez posłów, ekspertów, dziennikarzy, jak również przez opinię publiczną. Po wielu z nich nastąpiły zmiany w kontrolowanym obszarze.

„NIK ma służyć obywatelom, sprawdzać w ich imieniu, czy instytucje państwowe i samorządowe funkcjonują w zgodzie z prawem, czy postępują rzetelnie i gospodarnie. Jeśli tak jest, to poinformowanie obywateli staje się wręcz niezbędnym elementem procesu kontrolnego – nie dodatkiem, a jego istotną częścią.

Wyraźnie akcentował Pan w ostatnich latach komunikowanie o wynikach kontroli.

Jeśli naczelny organ kontroli może samodzielnie zaplanować temat kontroli, przeprowadzić ją bez przeszkód i zakomunikować o niej w nieskrępowany sposób – to jest to dla mnie wyrazem niezależności, niezbędnej do funkcjonowania demokratycznego państwa. Czasem słyszałem zarzuty, że nadmiernie koncentrujemy się na upowszechnianiu wyników kontroli. Ale przecież NIK ma służyć obywatelom, sprawdzać w ich imieniu, czy instytucje państwowe i samorządowe funkcjonują w zgodzie z prawem, czy postępują rzetelnie i gospodarnie. Jeśli tak jest, to poinformowanie obywateli staje się wręcz niezbędnym elementem procesu kontrolnego – nie dodatkiem, a jego istotną częścią. Nowelizacja ustawy poszerzyła nasze możliwości w tym zakresie. Możemy informować obywatela na każdym etapie kontroli, a nie tylko od momentu przesłania informacji do Sejmu. Staliśmy się dzięki temu bardziej niezależnym i autonomicznym gospodarzem kontroli.

Inne instytucje od dawna miały taką możliwość – na przykład prokuratura, która na każdym etapie postępowania może informować o prowadzonym postępowaniu.

Kilka razy przyszło mi przypominać, że Najwyższa Izba Kontroli jest nie tylko niezależna od władzy wykonawczej, ale także autonomiczna wobec Sejmu. Owszem, podlegamy Sejmowi, ale Trybunał Konstytucyjny orzekł, że podległość ta jest ograniczona do tych kompetencji, które są wymienione w ustawie, czyli powoływania prezesa, wiceprezesów, nadawania statutu, zlecania tematów kontroli, powo-

ływania członków Kolegium, rozpatrywania sprawozdania z działalności NIK czy analizy wykonania budżetu państwa. W pozostałych sprawach NIK zachowuje autonomię – inaczej stałaby się jednym z biur kancelarii Sejmu.

NIK zyskała także w ostatnich latach narzędzia do informowania swoich pracowników między innymi o zamierzeniach kierownictwa.

Bardzo mocno postawiliśmy na rozwój komunikacji wewnętrznej, bo zależy nam na poważnym traktowaniu pracowników. Wszyscy powinni wiedzieć, w jakim kierunku zmierza Izba, co ważnego się w niej dzieje. Stało się to możliwe dzięki uruchomieniu nowoczesnego, multimedialnego portalu intranetowego, a system wideokonferencji ułatwił komunikowanie się pracownikom przede wszystkim z jednostek kontrolnych, bez konieczności odbywania uciążliwych wyjazdów służbowych. Tak jest nie tylko sprawniej, ale i o wiele taniej.

Przywiązuje Pan dużą wagę do współpracy międzynarodowej.

Mamy za sobą prezydencję w EUROSAI w latach 2008–2011. Trzyletni okres przewodzenia Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli zbudował pozycję Izby na forum międzynarodowym.

Zaczęło się od VII Kongresu EUROSAI w Krakowie.

Kongres został znakomicie odebrany przez naszych międzynarodowych partnerów. W czasie trzyletniej prezydencji zbudowaliśmy dla EUROSAI plan strategiczny na kolejnych sześć lat, zaangażowaliśmy się w podkreślanie niezależności organów kontroli i wagi komunikowania wyników audytu obywatelom. Zorganizowaliśmy także w Warszawie seminarium na temat relacji ze społeczeństwem, budowanych za pośrednictwem mediów. Nasi partnerzy ocenili je bardzo dobrze. Ostatnio zaś wygraliśmy konkurs na audytora zewnętrznego Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych – CERN. Pokonaliśmy tak zaawansowane i cenione najwyższe organy kontroli, jak norweski, szwajcarski i hiszpański. Zostaliśmy też – po raz pierwszy w historii – wybrani na reprezentantów EUROSAI do zarządu Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli – INTOSAI, a ja osobiście, jako przedstawiciel INTOSAI, znalazłem się w radzie do spraw standardów w światowej organizacji audytorów wewnętrznych (The Institute of Internal Auditors – IIA).

NIK bardzo zabiegała na arenie międzynarodowej o zaakcentowanie niezależności organów kontroli.

Wysiłki wielu osób, w tym moje osobiste, doprowadziły do uchwalenia przez ONZ rezolucji w sprawie niezależności organów kontroli. Ta niezależność jest, wedle rezolucji, wręcz jednym z gwarantów demokracji.

Zdecydował się Pan na przeprowadzenie przeglądu partnerskiego w Najwyższej Izbie Kontroli.

Takie przeglądy są już dzisiaj standardem międzynarodowym. Dla najwyższego organu kontroli w każdym państwie jest ważne, aby ktoś z zewnątrz mógł spojrzeć na jego funkcjonowanie. W naszym wypadku audyt przeprowadzili kontrolerzy z Austrii, Holandii, Danii i Litwy.

Najważniejsze jest ciągłe dbanie o to, żeby Najwyższa Izba Kontroli była niezależna od władzy wykonawczej i zachowała autonomię wobec Sejmu. [...]. Zachowując niezależność i autonomię potrafimy być instytucją stroniącą od bieżącej polityki, stabilną, przewidywalną, prawdziwym gwarantem demokracji.

Jakie były ich najważniejsze uwagi?

Audytorzy docenili nasze osiągnięcia w planowaniu kontroli i komunikowaniu się ze społeczeństwem, a równocześnie stwierdzili, że powinniśmy poprawić sposób prezentowania wyników kontroli podmiotom kontrolowanym i Sejmowi. Nasze dokumenty są jeszcze wciąż mało przejrzyste i za bardzo sformalizowane. Przez swoją skomplikowaną postać mogą utrudniać odbiór, a tym samym reakcję kontrolowanych oraz osób w państwie, które mogłyby, posiłkując się naszymi raportami, podejmować decyzje o koniecznych zmianach.

Oprócz przeglądu partnerskiego, NIK została po raz pierwszy oceniona przez audytora sejmowego.

To była ocena pozytywna. Audytor napisał, że „wystąpiła gospodarność, celowość i rzetelność dokonywania wydatków ze środków publicznych oraz w istotnym zakresie udzielania zamówień publicznych". Z satysfakcją odnotowuję też, że audytor nie naruszył naszej niezależności i nie badał procesów kontrolnych.

Istotnym kryzysem systemowym, który mógł zagrozić NIK była sprawa, jaka wypłynęła przy okazji ACTA. Pojawiło się obywatelskie pytanie o uprawnienia Izby do dostępu do danych osobowych.

Przepis przyjęty podczas nowelizacji ustawy nie był może najlepiej sformułowany. Teoretycznie umożliwiał naszym kontrolerom wgląd do danych wrażliwych, które w praktyce nie były i nie będą przez organ kontroli nigdy wykorzystane. Dlatego zaproponowaliśmy zmiany ograniczające nasz dostęp tylko do tych danych, które są niezbędne w czasie kontroli, bez uprawnień do sięgania po dane wrażliwe. Najwyższa Izba Kontroli musi mieć dostęp do danych, które pozwolą jej na ocenę wydatkowania środków publicznych. Inne dane wrażliwe, na przykład dotyczące orientacji seksualnej czy preferencji religijnych, są nam niepotrzebne. Posłowie podczas posiedzeń komisji podzielili nasze stanowisko. Podzieliła je także Rzecznik Praw Obywatelskich.

Wszystkim pracownikom ta kadencja Pana Prezesa będzie się kojarzyła – od strony osiągnięć gospodarczych – z Zielonym Biurem.

Jest to na pewno znak czasów. Wydaje mi się jednak, że najistotniejsze są te zmiany, które pozwalają na dużo lepsze wykorzystywanie naszych możliwości: wideokonferencje, intranet, ale przede wszystkim mobilny kontroler, czyli zdalny dostęp do naszych baz danych ze wszystkich miejsc kontroli. Każdy kontroler otrzymał laptopa z kartą SIM. To, co kiedyś wymagało wielu godzin czy wręcz dni, powrotów do centrali czy delegatur, wertowania dokumentów (np. dzienników ustaw) po to, żeby dokładnie się zorientować w materii, która jest akurat kontrolowana, dzisiaj możliwe jest do załatwienia zdalnie, w kilka minut.

To na pewno prowadzi do poczucia większego komfortu pracy. Jest jeszcze kilka rzeczy, o których warto powiedzieć – chociażby e-szafa, która pozwala na gromadzenie wszystkich dokumentów w uporządkowany sposób. NIK zawsze produkowała olbrzymie ilości dokumentów, które tonęły w archiwach. Teraz, dzięki e-szafie, każdy uprawniony pracownik może bez problemu do nich sięgnąć.

Sześć delegatur doczekało się poważnych remontów.

Wydaje mi się, że naprawdę mamy już dzisiaj niezłe warunki pracy. Kontroler to osoba, która często dużo czasu spędza poza swoją siedzibą, ale na miejscu musi mieć na tyle dobre warunki, by jak najlepiej wykonywać swoją pracę. Te warunki to wyraz szacunku pracodawcy dla pracownika. Tak to rozumiem.

Gdyby Pan miał swojemu następcy przekazać jakieś przesłanie, to co by Pan powiedział?

Myślę, że najważniejsze jest ciągłe dbanie o to, żeby Najwyższa Izba Kontroli była niezależna od władzy wykonawczej i zachowała autonomię wobec Sejmu. Kluczem do sukcesu Izby jest służba obywatelom, którzy muszą być przekonani, że zajmujemy się ważnymi dla nich problemami, że to dla nich – profesjonalnie i obiektywnie – ustalamy, jak funkcjonuje państwo. Zachowując niezależność i autonomię, potrafimy być instytucją stroniącą od bieżącej polityki, stabilną, przewidywalną, prawdziwym gwarantem demokracji. Oczywiście, nie uda się tego osiągnąć bez stałej dbałości o profesjonalizm i etykę wszystkich zatrudnionych w NIK. To oni bowiem stanowią o jakości pracy Izby.

(M. M.)

Podnoszenie jakości pracy Najwyższej Izby Kontroli

Przegląd partnerski NIK w 2012 roku

Powody organizacji przeglądu partnerskiego mogą być różne: poszukiwanie skuteczniejszej strategii, weryfikacja procedur, pokaz przejrzystości, doskonalenie narzędzi pracy, a nawet obowiązek ustawowy. Często urząd poddający się przeglądowi liczy na potwierdzenie dobrej opinii o sobie. Nic w tym niewłaściwego – jest to przecież dobrowolne poddanie się próbie. Największą jednak wartością, jaką przegląd partnerski może przynieść, są trafne ustalenia prowadzące do przydatnych rekomendacji – zarazem twórczych i realistycznych. Czy można tak określić 11 rekomendacji, które Najwyższa Izba Kontroli otrzymała w 2012 roku? Poniższy artykuł wprowadza w terminologię oraz podejście INTOSAI do przeglądów partnerskich, koncentruje się jednak na omówieniu tła rekomendacji uzyskanych przez NIK, aby pomóc w odpowiedzi na postawione wyżej pytanie. Pełną odpowiedź może przynieść dopiero praca nad ich wdrożeniem.

PAWEŁ BANAŚ

Wprowadzenie

Termin 'przegląd partnerski' jest polskim tłumaczeniem angielskiego *peer review*. Kluczowy jest tu wyraz *peer*, oznaczający osobę tej samej profesji, pozycji zawodowej lub szerzej: osobę o podobnym statusie społecznym, w podobnym wieku czy po prostu kogoś, kto jest nam równy. *Review* oznacza przegląd.

„Międzynarodowe standardy najwyższych organów kontroli" (dalej: ISSAI) podają następującą definicję: „przegląd jednego najwyższego organu kontroli przez jeden lub kilka partnerskich najwyższych organów kontroli"[1] (dalej również: NOK). Przeprowadzenie przeglądu zależy wyłącz-

[1] ISSAI 5600: *Peer Review Guideline*, <www.issai.org/media(852,1033)/ISSAI_5600_E_Endorsement.pdf>, rozdz. 2 (tłum. autora).

nie od dobrej woli jego uczestników. Mogą nimi być tylko najwyższe organy kontroli, czyli podmioty mieszczące się w opisanym wyżej pojęciu *peer*. W praktyce wyjątek od tej zasady mogą stanowić profesjonalne ciała organizacji międzynarodowych, jak na przykład *INTOSAI Development Initiative (IDI)* czy *Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA)* – wspólna inicjatywa UE i OECD.

Warto dodać, że przeglądy partnerskie są działaniem występującym w różnych środowiskach zawodowych – naukowych, medycznych czy edukacyjnych. Zastosowanie takiego przeglądu ma największy sens tam, gdzie poziom specjalizacji lub autonomii organizacyjnej uniemożliwiają dokonanie wartościowego jakościowo przeglądu instytucjom spoza danego obszaru. W przypadku NOK oba te warunki mają zastosowanie: najwyższe organy kontroli najczęściej cieszą się daleko idącą niezależnością organizacyjną, proceduralną i finansową, jak również *ex definitione* – jako organy najwyższe, są unikatowe w swoich krajach. Nie tylko ze względu na pozycję w strukturach administracji państwa, ale również ze względu na niepowtarzalny zakres i sposób prowadzenia badań.

Ujmując rzecz pragmatycznie, przeglądy partnerskie NOK stanowią istotną część odpowiedzi na pytanie: kto kontroluje kontrolera? Nie zagrażając ich niezależności, przeglądy przeprowadzane przez inne NOK pozwalają na weryfikację jakości strategii, zarządzania i wykonywania zadań. Z zasadą dobrowolności, jak również z bardzo szerokim polem działań NOK wiąże się dowolność w kształtowaniu zakresu przeglądu. ISSAI 5600 zostawia uczestnikom decyzję o jego rozmiarach i zawartości.

Przeglądy partnerskie NOK

Podkomitet INTOSAI[2] zajmujący się przeglądami partnerskimi odnotował do tej pory 34 przeglądy partnerskie NOK przeprowadzone od 1999 r. oraz 17 planowanych bądź rozpoczętych. Prawdopodobnie nie wszystkie NOK poinformowały Podkomitet o swoich przeglądach – na przykład, przeprowadzony w 2005 r. przez brytyjski NAO przegląd rosyjskiej Izby Obrachunkowej nie został odnotowany w rejestrze. Na podstawie zebranych przez Podkomitet materiałów można stwierdzić, że niektóre kraje dokonują przeglądu regularnie co kilka lat, na przykład Kanada, Stany Zjednoczone, Polska[3], Estonia. W przypadku NOK Indonezji obowiązek taki zapisano w ustawie. Niektóre NOK są również wyjątkowo cenione jako przeglądający; należą do nich NOK Wielkiej Brytanii (uczestnik 11 przeglądów) czy Holandii (8). Polska uczestniczyła dotychczas w dwóch zespołach przeglądowych[4].

Przegląd partnerski może być narzędziem stosowanym wewnątrz organizacji,

[2] INTOSAI CBC Sub-committee 3: *Promote Best Practices and Quality Assurance through voluntary Peer Reviews*.

[3] Zob. B. Sułkowska: *Przegląd partnerski w Najwyższej Izbie Kontroli*, „Kontrola Państwowa" nr 3/2007; „Biuletyn Informacyjny", NIK, nr 2/2001 nt. pierwszego przeglądu partnerskiego NIK, przeprowadzonego przez SIGMA.

[4] Zob. L. Marcinkowski: *Przegląd partnerski Urzędu Kontroli Danii*, „Kontrola Państwowa" nr 1/2007; P. Banaś, J. Mazur: *Przegląd partnerski NUK Słowacji*, „Kontrola Państwowa" nr 4/2011.

której jednostki mają pewną autonomię; NOK Indii stosuje je jako środek podnoszenia jakości działania regionalnych (stanowych) urzędów kontroli.

ISSAI 5600

Uchwalony przez Kongres INTOSAI w Johannesburgu w 2010 r. dokument składa się z dwóch części: przewodnika *Peer Review Guideline* oraz listy pytań *Peer Review Checklist*. Przewodnik jest pomocny w przygotowaniu, przeprowadzeniu i podsumowaniu przeglądu partnerskiego. Odnosi się do następujących zagadnień: definicja przeglądu, określenie jego celu, wybór uczestników, przygotowanie i przeprowadzenie przeglądu, działania następcze i ewaluacja. Zawiera również słownik terminów i kwestionariusz opinii o przydatności ISSAI 5600 w przeprowadzonym przeglądzie.

Lista kontrolna to obszerny zestaw pytań, na które należy odpowiedzieć w czasie przeglądu. Uporządkowano je w następujących grupach[5]:

1. Zrozumienie ogólnych ram działalności badanego NOK
a. niezależność prawna
b. niezależność finansowa
c. niezależność organizacyjna
d. zakres uprawnień
e. funkcje kontrolne i podejście
f. strategia
g. zarządzanie wewnętrzne
h. rozliczalność (*accountability*)
i. zalecenia prawno-administracyjne

2. Wewnętrzne standardy i regulacje/procedury kontroli jakości
a. rodzaje kontroli
b. standardy kontroli
c. kontrola jakości
d. wewnętrzny/zewnętrzny przegląd
e. relacje z innymi podmiotami publicznymi
f. bezpieczeństwo informacji

3. Aspekty strukturalne
a. zasady formalne
b. obszary funkcjonalne

4. Proces kontrolny
a. wybór kontroli
b. planowanie
c. przeprowadzenie kontroli
d. raportowanie
e. działania pokontrolne i dalsze losy wniosków NOK.

Zbiór pytań jest bardzo obszerny, a część z nich składa się w istocie z kilku pytań, obejmujących wiele zagadnień. Biorąc pod uwagę zakres konkretnego przeglądu, należy posłużyć się jedynie wybranymi pytaniami. W praktyce, NOK przeglądany wskazuje obszar zainteresowania, a zespół przeglądowy wybiera konkretne pytania.

Wymieniony wyżej Podkomitet INTOSAI, który przygotował projekt ISSAI 5600, pracuje obecnie nad jego poprawioną wersją. W pracach Podkomitetu aktywny udział bierze Najwyższa Izba Kontroli. Powstanie i rozwój tego dokumentu to z pewnością temat na osobny artykuł. Dla przeglądu partnerskiego NIK znaczenie ma fakt, że samo uchwalenie ISSAI 5600 przez kongres INTOSAI zainicjo-

[5] Tłum. własne – P.B.

wało istotną zmianę: można prognozować, że przeglądy partnerskie NOK będą w coraz większym stopniu odnosiły się do przewodnika przeglądów partnerskich. To daje nadzieję na ich większą standaryzację, a dzięki temu również coraz większą rolę. Dzięki standaryzacji będzie można po prostu stwierdzić, czego po wynikach przeglądów partnerskich można oczekiwać i jak rozumieć ich rezultaty.

Dla przeglądu przeprowadzonego w NIK w 2012 r. ważne jest również, że zgodnie z oczekiwaniem Izby, koncentrował się on na zakresie rzeczowym określonym przez rozdział 4. listy sprawdzającej, to znaczy na procesie kontrolnym. Posługując się listą, zespół sformułował około 100 pytań, które zostały skierowane do wybranych jednostek NIK – odpowiedzialnych za wybrane przez zespół 11 kontroli (siedem planowych i cztery doraźne).

Organizacja przeglądu partnerskiego NIK w roku 2012

Prezes NIK zwrócił się z propozycją przeprowadzenia przeglądu do NOK Austrii, Danii, Holandii i Litwy. Przewodnictwo objęła Dania. Zespół przeglądowy odwiedził w 2012 r. sześć razy centralę NIK w Warszawie, raz Delegaturę NIK w Krakowie. Spotkał się w tym czasie z 32 pracownikami NIK – kontrolerami, koordynatorami, kierownictwem jednostek oraz przedstawicielami kierownictwa NIK. Ponadto, członkowie Zespołu spotkali się z niektórymi odbiorcami wyników prac Izby: przewodniczącym sejmowej Komisji Kontroli Państwowej, wiceprzewodniczącym Komisji Finansów Publicznych, przedstawicielami Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Wojewodą Małopolskim i przedstawicielami Małopolskiego Urzędu Marszałkowskiego, przedstawicielami środków przekazu (TVN, RMF FM, „Dziennika Gazeta Prawna").

We wrześniu 2012 r. Zespół spotkał się w Kopenhadze, praca nad projektem raportu trwała do grudnia 2012 r. Wyniki przeglądu zostały przedstawione Kolegium NIK 30 stycznia 2013 r., na posiedzeniu rozszerzonym o udział dyrektorów i wicedyrektorów jednostek NIK, audytora wewnętrznego oraz radców prezesa NIK.

Język przeglądu

Przegląd partnerski to przedsięwzięcie organizacyjne, które wiąże się z różnego rodzaju problemami. Nie są one przedmiotem tego opracowania[6], ale warto na chwilę zatrzymać się nad problemem języka. Zgodnie z ustaleniami, językiem przeglądu była *lingua franca* dzisiejszych czasów – język angielski. Coraz większa liczba pracowników NIK sprawnie się nim posługuje, co więcej, Izba dysponuje silnym Wydziałem Współpracy z Zagranicą, który asystował. Trudności jednak wynikają nie tylko ze względu na poziom znajomości języka, lecz również z odmiennych tradycji pracy.

Wystarczy wspomnieć, że mówiąc o kontroli koordynowanej, mamy na myśli grupę kontroli jednostkowych połączo-

[6] Por. wydawany przez NIK „Przegląd Metodyczny" 1/2013, poświęcony w całości przeglądowi partnerskiemu przeprowadzonemu w Izbie w 2012 r.

nych wspólnym programem i – najczęściej – wspólną „Informacją o wynikach kontroli". Dla kolegów z wielu NOK kontrola to jedynie kontrola jednostkowa, ewentualnie w rozbudowanej formule (*multi-location audit*) kontrola kilku podmiotów. Łatwo sobie wyobrazić ich dezorientację, kiedy mówi się im o kontroli, która objęła kilkadziesiąt czy kilkaset jednostek (jak w przypadku kontroli budżetowej). Raport z kontroli (*audit report*) – termin w warunkach NIK używany głównie podczas tłumaczeń lub przez osoby niezorientowane w prawidłowej terminologii – dla wielu NOK jest terminem podstawowym i odpowiada wystąpieniu pokontrolnemu NIK. „Informacja o wynikach kontroli", która nie wszędzie występuje, to jednak najczęściej również *audit report* (por. np. rekomendacje 8-10).

O niuansach w tłumaczeniu pojęcia *performance audit* będzie mowa dalej, przy okazji rekomendacji 5., a wytłumaczenie obcokrajowcowi, na czym polega szczególne polskie rozwiązanie (utrzymujące w administracji zarówno instytucjonalną kontrolę wewnętrzną, jak audyt wewnętrzny) w języku, w którym oba te pojęcia tłumaczy się jako *internal audit*, jest zadaniem prawie beznadziejnym.

Raport

Liczący 35 stron *„Raport z przeglądu partnerskiego Najwyższej Izby Kontroli"* (grudzień 2012 r.) zawiera następujące rozdziały:

1. Cel i kontekst przeglądu
2. Główne wnioski, mocne strony i rekomendacje
3. Dobór tematów i planowanie kontroli
4. Czynności kontrolne
5. Sporządzanie raportów
6. Procedura pokontrolna

Całość poprzedza streszczenie (ang. *executive summary*), a uzupełniają trzy załączniki:

Załącznik 1. O przeglądzie partnerskim
Załącznik 2. Lista kontroli wybranych do przeglądu partnerskiego
Załącznik 3. Lista osób uczestniczących w spotkaniach w ramach przeglądu partnerskiego

Przegląd partnerski nie jest ani kontrolą, ani audytem, jednak nie sposób nie dostrzec istotnych podobieństw warsztatowych. Można zauważyć, że opisywany tu Raport odzwierciedla pewne cechy typowe dla audytów *performance*[7]:

1. Oś raportu stanowią formalne rekomendacje – w regularnym audycie ich realizacja byłaby następnie przedmiotem systematycznego monitoringu ze strony kontrolującego;
2. Troska o wysoką komunikatywność – czytelny, niesformalizowany język, dodatkowe informacje na marginesach;
3. Uzasadnienia są sformułowane z mniejszą niż w dokumentach NIK troską o precyzję i wskazanie źródeł;
4. Poza wyróżnionymi w tekście rekomendacjami w tekście można znaleźć dodatkowe sugestie działań, które nie będą przed-

[7] *Performance audit*, obok *financial* i *compliance* (zgodności) stanowi jeden z głównych typów kontroli wykonywanych przez NOK. W NIK przyjęło się utożsamianie *performance audit* z kontrolą wykonania zadań. O problemach w tłumaczeniu tego terminu por. komentarz do rekomendacji 5.

miotem monitoringu, jednak z reguły wraca się do nich w kolejnych audytach;
5. Wyliczenie silnych stron audytowanego – ograniczenie się do wyliczenia problemów zaczerniłoby obraz i mogłoby być odebrane jako negatywne nastawienie audytorów (*negativity*), co może niekorzystnie wpłynąć na atmosferę współpracy z audytowanym[8];
6. Opis procedury przeglądu oraz lista analizowanych kontroli i osób, z którymi rozmawiano są jednocześnie wypełnieniem wymogu przejrzystości audytu oraz prezentują zakres pracy audytora.

Rekomendacje

Rekomendacje wraz z uzasadnieniami stanowią główną część „Raportu z przeglądu partnerskiego" – sformułowanie ich było zasadniczą częścią pracy Zespołu przeglądowego. Jak już podano wyżej, językiem przeglądu, a więc i raportu, był angielski. Wydział Współpracy z Zagranicą NIK przetłumaczył[9] ten tekst na potrzeby dyskusji, która odbyła się na posiedzeniu Kolegium NIK 30 stycznia 2013 r. Rozważając jednak dokładnie poszczególne rekomendacje i ustalenia, warto pamiętać, że były one formułowane w specyficznym języku używanym w audycie i zarządzaniu, który nie zawsze łatwo poddaje się tłumaczeniom[10]. Mimo wysokiej oceny tego przekładu, w dalszej analizie będą zachowane sformułowania w języku oryginału.

1. Kontynuować doskonalenie procesu wyboru tematów do kontroli, opierając się w większym stopniu na analizie ryzyka

Continue to focus the audit selection process to ensure a more risk-based approach

Pierwsza rekomendacja otwiera rozdział „Dobór tematów i planowanie kontroli". Jej forma i zawartość odzwierciedlają główny problem warsztatowy, z którym musiał poradzić sobie Zespół przeglądowy. Analizą objął kontrole do końca 2011 r., tymczasem właśnie pod koniec tego roku rozpoczął w NIK działalność zespół do spraw planu pracy NIK na rok 2012, przekształcony następnie w zespół do spraw planowania. Zainicjował on szereg istotnych zmian w podejściu do przygotowania przez NIK rocznego planu kontroli. W rezultacie, planowanie kontroli na 2013 r. w znacznym stopniu różniło się od tego, z czym Zespół przeglądowy mógł się zetknąć analizując kontrole z lat wcześniejszych.

[8] Por. również komentarz do rekomendacji 9.
[9] Autor korzystał z tłumaczenia dokonanego przez Wydział Współpracy z Zagranicą NIK, proponując w niektórych wypadkach modyfikacje (np. w tłumaczeniu rekomendacji).
[10] Por. wyżej: Język przeglądu.

Zespół stwierdził, że planowanie w NIK ma charakter oddolny (*bottom-up*), to znaczy, propozycje tematów są zgłaszane przez departamenty i delegatury, które określają przy tym związek swoich propozycji z dość ogólnie zarysowanymi priorytetami, a kierownictwo NIK przegląda je i dokonuje wyboru. Następnie jednostki kontrolne NIK decydują, w której kontroli chcą wziąć udział.

Zwrócono także uwagę, że o ile jest oczywiste, iż kontrole doraźne są definiowane znacznie swobodniej niż kontrole planowe, to wszystkie kontrole NIK powinny wynikać z analizy ryzyka. Najlepiej byłoby, gdyby dotyczyła ona „nie tylko poszczególnych kontrolowanych i poszczególnych kontroli, ale całego sektora publicznego". Powołano się przy tym na przykład „niektórych NOK wchodzących w skład zespołu przeglądowego", które w monitorowaniu kontrolowanych i w planowaniu korzystają z odpowiedniej bazy danych ryzyk lub systemu zintegrowanej analizy ryzyka.

Zespół przeglądowy odnotował prace wspomnianego nikowskiego zespołu ds. planowania, które doprowadziły już w 2012 r. do znacznego scentralizowania prac nad planem kontroli. Można dodać, że zespół ds. planowania przedstawiał swoje propozycje na podstawie materiałów i propozycji przygotowanych przez Departament Strategii NIK. Pojawiły się propozycje nowych tematów, część propozycji jednostek została odrzucona, część przesunięta do grupy „oczekujących", a część zaakceptowana, często po istotnych modyfikacjach. W terminologii raportu przeglądowego oznaczałoby to pojawienie się w planowaniu Najwyższej Izby Kontroli silnego procesu odgórnego (*top-down*) obok nadal działającego mechanizmu *bottom-up*.

Rozpoczęto również pracę nad skoordynowanym wykorzystaniem analizy ryzyka w planowaniu kontroli, tu jednak zachęta sformułowana przez Zespół przeglądowy zachowuje w znacznym stopniu aktualność. Warto również rozpoznać zastosowanie i przydatność dla NOK rozwiązań informatycznych wspierających analizę ryzyka.

2. W większym stopniu opierać kontrole na analizie systemowej, ograniczając pracochłonne badanie indywidualnych transakcji i dowodów

Consider moving further in the direction of conducting system analysis and scaling down substance auditing

Druga rekomendacja wynika z refleksji nad rozmiarami kontroli NIK, a szczególnie kontroli budżetowej. Przerastają one – czasem wielokrotnie – rozmiary kontroli, z którymi na co dzień mają do czynienia przedstawiciele NOK tworzących Zespół przeglądowy. Był to chyba również obszar, w którym najtrudniej było

znaleźć wspólny język ekspertom Zespołu i NIK – do Zespołu dokooptowano nawet na pewien czas audytora duńskiego NOK, specjalizującego się w audycie finansowym. Ostatecznie, zdaniem autora, na szczególną uwagę zasługuje zamieszczona w raporcie obserwacja: w analizowanych przez Zespół kontrolach ryzyko systemowe było traktowane na równi z innymi typami ryzyka. Tymczasem, koncentracja na ryzyku systemowym prowadziłaby do istotniejszych wyników i oszczędności zasobów.

Za tą uwagą idzie sugestia intensyfikacji współpracy z audytem wewnętrznym (ewentualnie instytucjonalną kontrolą wewnętrzną) badanych jednostek i lepszego wykorzystania wyników jego pracy.

Osobne miejsce Zespół przeglądowy poświęcił kontroli budżetowej, dostrzegając potrzebę większego wpływu Najwyższej Izby Kontroli na usprawnienie systemu rachunkowości i rozliczalności (*accountability*) w administracji rządowej. Dużym obszarem możliwych usprawnień wydaje się informatyczna obsługa rachunkowości budżetowej – obecnie w setkach liczy się różnego rodzaju informatyczne systemy księgowe w administracji publicznej. Wypracowanie wspólnie z Ministerstwem Finansów rozwiązań wspomagających faktyczny dostęp do danych rachunkowych nie tylko zwiększyłoby przejrzystość i rozliczalność sektora publicznego, ale umożliwiłoby NIK skuteczniejszą analizę obszarów zagrożonych istotnym ryzykiem.

Propozycje Zespołu przeglądowego, motywowane wysokimi kosztami kontroli budżetowej, prowadziłyby również do koncentracji na jednostkach, w których występuje istotne ryzyko i ograniczenia się do kontroli jedynie co kilka lat jednostek uzyskujących dobre oceny Izby. Zespół odnotował jednak również, że NIK musi liczyć się w tej dziedzinie z oczekiwaniami Sejmu.

3. Uwzględnić korzyści płynące z analiz przekrojowych i zapewnić, aby ustalenia i wnioski trafiały na odpowiedni poziom zarządzania

Consider the benefits of cross-cutting analysis and assure that findings and recommendations are directed at the appropriate level in the line of responsibility

Rekomendacja ta w rzeczywistości zachęca do kierowania kontroli NIK na wyższy, niż wykonawczy, poziom zarządzania. Wynikła ona z dyskusji Zespołu nad analizowanymi przezeń kontrolami NIK, w czasie których często padało pytanie: Czy inne zaprojektowanie kontroli nie pozwoliłoby odnieść się do słabości w konstrukcji rządowego programu, zamiast jedynie do jego realizacji?

Za odpowiedzią twierdzącą przemawia to, że NOK dysponują szczególną możliwością porównań przekrojowych i międzysektorowych, stosowania porównań

i *benchmarkingu*. Składają się na to: obejmująca wiele branż i specjalności kompetencja merytoryczna, uprawnienia do pozyskiwania informacji wysokiej jakości oraz warsztat zapewniający odpowiednią wiarygodność ustaleń i konkluzji. Często jest tak, że porównywalnymi możliwościami nie dysponuje żadna inna instytucja państwowa danego kraju. Z tego względu, mimo że Zespół jest świadom istnienia analiz przekrojowych NIK, zachęca do dalszego wzmacniania tego kierunku rozwoju kontroli.

W czasie wewnętrznych dyskusji nad tą rekomendacją zauważano, że proponowane podejście niesie ze sobą poważne ryzyko: wkroczenia w sferę polityczną lub decyzyjną, ewentualnie pośredniego wystąpienia z krytyką parlamentu – autora ustaw. Niewątpliwie należy je ważyć w każdej konkretnej sytuacji, nie ma jednak powodu, aby to miało przekreślić samą rekomendację. NOK ograniczający swoje kontrole do poziomu wykonawczego przypominałby bardziej inspekcję niż najwyższy organ kontroli.

4. Rozważyć wprowadzenie procedur, które pozwolą na bardziej elastyczne przydzielanie zasobów do poszczególnych kontroli – w zależności od ich zakresu i ryzyka

Consider procedures for awarding resources to the individual audit more flexibly depending on the scope and risk of the audit

Wskazane jest, by kontrolerów i tak zwane osobodni przydzielać do kontroli w zależności od zakresu danej kontroli i ryzyka z nią związanego – co wymagałoby usprawnienia obecnego, bardzo ogólnego szacowania pracochłonności. Trudno z tym postulatem dyskutować, szczególnie że niezależnie od przeglądu partnerskiego, pytanie o zasadność poszczególnych propozycji pracochłonności często wraca na posiedzeniach działającego w Najwyższej Izbie Kontroli zespołu ds. planowania.

Niejako przy okazji Zespół przeglądowy poruszył kwestię publikowania kosztu kontroli. W uzasadnieniu do ww. rekomendacji stwierdził m.in.: „Przekazywanie informacji o kosztach kontroli do wiadomości publicznej poprawiłoby przejrzystość i rozliczalność NOK, a tym samym stanowiłoby dobrą praktykę". Następne zdanie raportu wydaje się jednak temu przeczyć: „Trudno znaleźć przykład dobrego rozwiązania ujęcia kosztów w odniesieniu do jakości kontroli". Rozliczanie z wydatków bez odniesienia do jakości wykonanej pracy nie byłoby chyba jednak dobrą praktyką.

5. Kontynuować wzmocnienie elementu kontroli wykonania zadań (performance audit)

Continue to increase further the element of performance auditing

Standardy INTOSAI[11] dzielą kontrole na trzy typy. W języku angielskim: *financial*, *performance*, *compliance*. Pierwszy z nich nie wymaga tłumaczenia, ostatni oznacza kontrolę zgodności (z prawem, standardami, zbiorem dobrych praktyk itd.), natomiast drugi przyjęło się w NIK określać jako 'kontrola wykonania zadań'.

NIK tradycyjnie przeprowadza tak zwane kontrole zintegrowane, łączące dwa lub wszystkie typy kontroli. Na przykład kontrola budżetowa, która jest najbliższa typowi kontroli finansowej w powyższym rozumieniu, zawiera istotne elementy kontroli zgodności, a od pewnego czasu również kontroli wykonania zadań. Z kolei kontrole wykonania zadań przeprowadzane przez NIK niemal zawsze zawierają element kontroli zgodności, a zdarza się, że również kontroli finansowej. Warto zauważyć, że nie jest to jedyne możliwe rozwiązanie, w wielu NOK kontrole poszczególnych typów są wykonywane osobno, a nawet przez odrębne, wyspecjalizowane zespoły. Tak jest choćby w przypadku NOK Danii, zaś NOK Holandii w ogóle nie przeprowadza samodzielnie kontroli finansowej, koncentrując się na kontrolach *performance*.

Rekomendacja 5., otwierająca rozdział „Czynności kontrolne", została oparta na przeanalizowanej przez Zespół próbie 11 kontroli NIK. Zespół nie podważał podejścia NIK, natomiast stwierdził, że kontrole określane jako kontrole wykonania zadań często są znacznie bliższe kontroli zgodności, ewentualnie dotyczą jedynie oceny zadań, które już zostały wykonane. Tymczasem, zgodnie z „Wytycznymi w sprawie kontroli wykonania zadań"[12] INTOSAI, kontrola taka koncentruje się na oszczędności, wydajności i skuteczności wykonywania zadań, a jej istotnym celem jest pomoc kontrolowanemu – przez odpowiednie wnioski – w zwiększeniu oszczędności, podniesieniu wydajności i osiągnięciu lepszej skuteczności. Zasadniczym pytaniem w takiej kontroli nie jest więc: „Czy zadanie wykonano należycie?", lecz raczej: „Jak w kontrolowanej dziedzinie osiągnąć dobrą jakość za dostępne środki?" W tym sensie, w kontroli typu *performance* bardziej chodzi o zadania właśnie wykonywane, niż już wykonane.

[11] Podział szczególnie wyraźnie uwidoczniony w nowo projektowanym układzie ISSAI 100-400.

[12] ISSAI 3000-3100. Przekład polski ISSAI 3000 został wydany przez Najwyższą Izbę Kontroli: *ISSAI 3000: Standardy i wytyczne kontroli wykonania zadań na podstawie standardów kontroli INTOSAI i praktyki*, Warszawa 2009.

Warto przypomnieć, że zespół ds. planowania również zauważył potrzebę uporządkowania tej terminologii, niezależnie od Zespołu przeglądowego. Jeszcze przed powstaniem „Raportu z przeglądu partnerskiego" zaproponował, wprowadzoną następnie do planu kontroli Najwyższej Izby Kontroli na 2013 r., zasadę deklarowania dominującego typu kontroli. To niewątpliwie krok, który zbliża do uporządkowania zarówno podstawowych kwestii terminologicznych i warsztatowych, jak i otwiera pole do zbliżenia nikowskiej kontroli wykonania zadań do jej postaci standardowej.

6. Wzmocnić dialog z kontrolowanymi

Strengthen dialogue with the auditees

Ta rekomendacja wydaje się w znacznym stopniu rezultatem zderzenia podejścia audytowego z bardziej sformalizowanym podejściem stosowanym w Najwyższej Izbie Kontroli.

W pierwszym intensywna komunikacja w trakcie audytu uzupełnia w pewnym stopniu bardzo uproszczoną procedurę odwoławczą. Audytowany nie ma tu najczęściej formalnych możliwości doprowadzenia do uchylenia jakiegoś ustalenia czy rekomendacji. Może je natomiast skomentować, ale najczęściej jedynie od audytora zależy, na ile te komentarze zostaną uwzględnione.

W drugim podejściu, bliższym naszej tradycji kontrolowania, procedury komunikacji w trakcie kontroli pozostają w cieniu procedur mających wprost zapewnić kontrolowanemu pełne prawa w kontradyktoryjnym dochodzeniu do obiektywnych ustaleń i wniosków.

Zespół przeglądowy zauważył, że „kontakt pomiędzy NIK a jednostkami kontrolowanymi jest bardziej formalny niż w ich własnych najwyższych organach kontroli". Stwierdzenie to zostało oparte również na tym, co Zespół usłyszał od kontrolowanych. W rezultacie, Raport zachęca do intensyfikacji komunikacji, włącznie z dyskusją na temat celów kontroli, która może pomóc w sprofilowaniu kontroli wykonania zadań oraz poprawić jakość analizy ryzyka. Dostrzegając ograniczenia prawne, Zespół wskazał na możliwości związane z komunikacją roboczą, a w ostateczności (to uwaga, która padła w dyskusji z przedstawicielami Najwyższej Izby Kontroli) – zaprojektowania odpowiednich zmian ustawowych.

Radą, której Zespół udzielił w tym miejscu jest również prowadzenie regularnego (raz na 4-5 lat), profesjonalnego badania opinii interesariuszy i jednostek kontrolowanych, z myślą o udoskonaleniu współpracy i skuteczności kontroli.

7. Zwiększyć zaangażowanie i udział kontrolerów na wszystkich etapach procesu kontrolnego, na przykład przez wzmocnienie pracy zespołowej i zastosowanie podejścia projektowego

Increase the involvement and participation of auditors at all stages of the audit, e.g. by strengthening teamwork and using a project-oriented approach to audits

Analizując próbę 11 kontroli NIK, Zespół przeglądowy spotykał się osobno z kierownictwem, koordynatorami i kontrolerami. W rezultacie sformułował powyższą rekomendację wskazując, że udział kontrolerów we wczesnych fazach kształtowania kontroli byłby dobrym środkiem pozwalającym:

- znacznie lepiej niż przez test wiedzy przygotować się do kontroli;
- zapobiec przerośniętym i przez to nierealnym programom kontroli;
- zwiększyć zaangażowanie zespołu kontrolerskiego.

Zespół zauważył, że w większości kontroli planowych zespoły kontrolerskie są bardzo duże, niejednokrotnie przekraczają 30 osób pracujących w różnych miejscach. Z tego względu wskazał na zalety podejścia projektowego, przy czym z opisu tego podejścia wynika, że w rozumieniu Zespołu nie polega ono na zastosowaniu jakiejś określonej metodyki projektowej, jak na przykład *Prince 2*. Po prostu chodzi o zmniejszenie ekipy biorącej udział w kontroli i prowadzenie wszystkich prac przez zespół, który wspólnie opracowuje program, na bieżąco omawia główne problemy pojawiające się w trakcie kontroli, a następnie wspólnie pracuje nad wystąpieniami i informacją pokontrolną.

Analiza uzasadnienia wskazuje, że jest to rekomendacja dotycząca generalnego podejścia do organizacji kontroli. Zalecane podejście możliwe jest tylko w kontrolach mniejszych, najlepiej wykonywanych przez tę samą jednostkę kontrolną – ma prowadzić do kontroli opierających się na trafnej analizie ryzyka, przeprowadzanych w nie więcej niż kilku jednostkach przez mały, dobrze współpracujący zespół.

8. Kontynuować działania, których celem jest poprawa czytelności wystąpień i informacji

Continue to focus on improving the readability of the audit reports

Rekomendacja ta otwiera rozdział „Sporządzanie raportów". Język raportów, sposób prezentowania głównych ustaleń – to troska wszystkich NOK świata. Przełożenie specjalistycznych najczęściej zagadnień na język zrozumiały dla szerokiego grona odbiorców – tak, by nie uronić istoty zagadnienia oraz zachować odpowiedni poziom precyzji – jest zadaniem trudnym nie tylko w przypadku NIK.

Tradycja dobrych relacji NIK ze środkami przekazu, ich powszechne zainteresowanie wynikami pracy Izby, żywa i przyciągająca uwagę strona <www.nik.gov.pl> nie umknęły uwadze Zespołu przeglądowego. Potwierdziły to między innymi jego spotkania z przedstawicielami środków przekazu (TVN, RMF FM, „Dziennik Gazeta Prawna"). Zespół zauważył również prace NIK nad poprawą czytelności i układu graficznego wystąpień i informacji pokontrolnych. Równocześnie jednak, doświadczenia i osiągnięcia innych NOK nie pozostawiają wątpliwości: dokumenty NIK, a szczególnie informacje o wynikach kontroli, muszą stać się bardziej komunikatywne.

9. Proces uczenia się kontrolowanych poprawi się, jeśli wystąpienia i informacje będą zawierały więcej przykładów pozytywnych

Increase the use of positive examples in audit reports to increase learning among auditees

„Członkowie zespołu przeglądowego zaobserwowali, że NIK bardzo rzadko pisze o pozytywnych ustaleniach, głównie podkreślając te negatywne. […]. Pozytywne ustalenia najczęściej kryją się pod sformułowaniem »nie stwierdzono nieprawidłowości«".

W „Raporcie z przeglądu partnerskiego" przyznano, że taka jest tradycja kontrolna, ale wskazano równocześnie, iż coraz więcej NOK próbuje w sposób wyważony pokazywać również ustalenia pozytywne. Takie podejście uświadamia kontrolowanemu nie tylko „czego nie robić", ale również przekonująco podpowiada „co robić". Dostarcza wskaźników i uwiarygodnia raport, zdejmując z niego odium krytykanctwa.

Nie polemizując z argumentacją Zespołu, warto dodać, że ustalenia pozytywne bywają trudniejsze do zweryfikowania niż negatywne i być może również z tego wynika trudność w ich umieszczaniu w dokumentach pokontrolnych. W informacjach pokontrolnych NIK pojawiają się one najczęściej w uzasadnieniach oceny pozytywnej i obejmują zdecydowanie bogatszy zakres konstatacji niż „nie stwierdzono nieprawidłowości". Niewątpliwie natomiast do rzadkości należy wskazanie dobrych praktyk w kontrolowanej działalności. Biorąc to pod uwagę, przekonująca wydaje się zachęta do budowy umiejętności znajdowania i uzasadniania pozytywów w kontrolowanej działalności oraz zastrzeżenie Zespołu o „wyważonym", to znaczy ostrożnym i wiarygodnym wskazywaniu tego, co warto pochwalić.

10. W procesie zapewnienia jakości raportów rozważyć korzystanie w większym stopniu z pomocy ekspertów zewnętrznych

Consider using external assessments in quality assurance of audit reports

Zespół przeanalizował system zapewnienia jakości i stwierdził, że jest on rozbudowany i zadowalający. Jedynym proponowanym rozszerzeniem mogłoby być zaangażowanie w większym stopniu ekspertów zewnętrznych. Zespołowi nie chodzi o udział w kontroli biegłych i specjalistów, ale o „systematyczny zewnętrzny przegląd końcowych raportów z kontroli pod względem stosowanej metodyki, prezentacji itd.". Nie do końca spełniają ten wymóg panele ekspertów (według dotychczasowej praktyki), ponieważ dotyczą zagadnień przewidzianych do kontroli lub już skontrolowanych. W opinii Zespołu, analizie jakościowej na tym etapie powinna zostać poddana metoda, treść oraz forma, w tym komunikatywność i język raportu.

Raport nie odnosi się do zagadnienia tajemnicy kontrolerskiej, która ogranicza możliwość udostępnienia projektu informacji NIK przed jej publikacją. Należy jednak pamiętać, że – podobnie jak w przypadku innych tego rodzaju kolizji z obowiązującą ustawą – odpowiedzią Zespołu przeglądowego będzie: proponujemy to, co wydaje nam się najlepsze dla NOK i jest zgodne ze standardami międzynarodowymi. Jeśli pojawia się kwestia uprawnień i ograniczeń prawnych, przekonajcie ustawodawcę do dobrych rozwiązań.

11. Wzmocnić działania na rzecz wdrażania wyników kontroli i wniosków

Strengthen the follow-up on audit results and recommendations

Ostatni rozdział – „Procedura pokontrolna" zawiera jedynie powyższą rekomendację. Zespół zauważył aktywność NIK w dziedzinie nią objętej, w tym dodatkową korespondencję i kontrole sprawdzające. Zdaniem Zespołu, brakuje natomiast systematyczności, co pociąga za sobą trudności w realnym określeniu, czy i w jakim stopniu administracja podejmuje działania wynikające z ustaleń, wniosków i uwag NIK. To z kolei, wedle autorów Raportu, utrudnia zaangażowanie Sejmu na przykład w celu zdopingowania niesłownego ministra.

Warto pamiętać, że również ten problem należy do kanonu fundamentalnych problemów wszystkich NOK świata. Raport podaje dwa przykłady dobrej praktyki NOK. W pierwszym jest to regularny kontakt z ministrem deklarującym podjęcie działań, w celu weryfikacji postępu prac, a następnie informacja o wdrożeniu rekomendacji dla odpowiedniej komisji parlamentarnej. W drugim zbiera

się i klasyfikuje informacje o wykonaniu rekomendacji a następnie przeprowadza w wylosowanych przypadkach kontrole sprawdzające. Oba przykłady nie pokazują żadnych nadzwyczajnych rozwiązań. Ich mocną stroną jest systematyczność, a co za tym idzie, przyzwyczajenie kontrolowanych, że przyjęty do realizacji wniosek nie będzie zapomniany, zaś parlamentu – do współdziałania z NOK w wymagających tego przypadkach.

Podsumowanie

Przyglądając się rekomendacjom „Raportu z przeglądu partnerskiego" łatwo zauważyć, że łączą się one między sobą: 2. z 3. (kontrole systemowe – i analizy przekrojowe wysokiego poziomu), 1. z 4. i z 7. (analiza ryzyk – przydzielanie zasobów – podejście projektowe), 5. z 6. (element *perfomance* – dialog z kontrolowanym). Odnosi się więc wrażenie, że poszczególne rozwiązania krążą wokół zagadnień bardziej podstawowych. Wynikają one z wizji zmian, których celem jest sprawniejsza, bardziej przejrzysta i wydajna Izba, zużywająca mniej zasobów na poszczególne kontrole, przedstawiająca wyniki pozwalające w przyszłości konstruować lepsze programy rządowe i tworzyć lepsze prawo. Pozostaje pytanie, na ile te rekomendacje dadzą się zrealizować – o tym jednak będziemy mogli się przekonać dopiero po pewnym czasie.

Sukcesem tego, trzeciego już w historii NIK, przeglądu partnerskiego jest również stały postęp w merytorycznym kontakcie z przedstawicielami innych NOK – mimo nieuniknionych barier językowych, z którymi jednak uczymy się coraz lepiej sobie radzić. Pełne zaangażowanie jednostek NIK, których kierownictwo i kadra poświęcały swój czas na prezentacje, spotkania i dyskusje – również w gorącym okresie kontroli budżetowej – musi budzić uznanie.

Z okazji każdego przeglądu coraz głębiej potrafimy również wnikać w istotę formułowanych przez zespoły przeglądowe rekomendacji. Kolejny przegląd partnerski oznacza nie tylko, że NIK staje się instytucją coraz bardziej przejrzystą. Dowodzi również, że w wyważony sposób postępuje w praktyce organizacji uczącej się – pozyskuje doświadczenia zagraniczne i chce je stosować, ale tylko dobrze rozumiejąc ich konsekwencje, mając na celu wzbogacenie własnej tradycji i kultury pracy.

PAWEŁ BANAŚ,
radca prezesa NIK

Nowelizacja ustawy o NIK z 2010 r.

Pozycja ustrojowa Najwyższej Izby Kontroli

Zmiany, które wprowadziła nowelizacja ustawy, podkreśliły pozycję NIK jako naczelnego organu kontroli państwowej. Dotyczy to zwłaszcza regulacji dających podstawę do formułowania przez Izbę wniosków *de lege ferenda* i *de lege lata*, które będą mogły być wykorzystywane w procesie stanowienia prawa i usprawnienia jego stosowania. Nowela przyniosła także zmianę zakresu podległości NIK Sejmowi. Najwyraźniejszym tego przejawem jest poddanie Izby audytowi zewnętrznemu, który – wbrew wstępnemu założeniu – może wykraczać poza sferę dotyczącą wykonania budżetu i gospodarki finansowej Izby.

MAŁGORZATA NIEZGÓDKA-MEDEK

Głęboka zmiana ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, wprowadzona na mocy ustawy z 22 stycznia 2010 r.[1], dotyczyła głównie zagadnień związanych z postępowaniem przed tym organem oraz statusem jej pracowników. Jednak w ramach nowelizacji dokonano także ingerencji w regulację prawną zawartą w rozdziałach 1 i 2 tego aktu, która ma znaczenie dla charakterystyki pozycji ustrojowej Najwyższej Izby Kontroli. Dlatego też, mimo że istota pozycji NIK nie uległa zmianie po wejściu w życie tej noweli, warto przyjrzeć się temu zagadnieniu w świetle aktualnego stanu prawnego.

Władza kontrolująca

Ogólna charakterystyka pozycji ustrojowej Najwyższej Izby Kontroli wynika przede wszystkim z przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.[2], zamieszczonych w rozdziale IX zatytułowanym „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa". W rozdziale tym

[1] DzU nr 227, poz. 1482.
[2] DzU nr 78, poz. 483 ze zm.

kolejno uregulowano status trzech centralnych, konstytucyjnych organów państwa: Najwyższej Izby Kontroli (art. 202-207), Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 208--212) oraz Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (art. 213-215), które nie mieszczą się w żadnej z władz wymienionych w art. 10 ustawy zasadniczej, sklasyfikowanych według tradycyjnego monteskiuszowskiego podziału aparatu państwa na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. W piśmiennictwie zwrócono uwagę, że usytuowanie tych organów, w szczególności Najwyższej Izby Kontroli, w osobnej części Konstytucji, zamykającej rozdziały dotyczące struktury aparatu państwa, dowodzi podjęcia przez ustrojodawcę trafnej próby rozbudowania tradycyjnego trójpodziału o osobną władzę – kontrolującą[3]. Nie przesądzając kwestii, czy istotnie w polskim systemie prawnym można już mówić o ukształtowaniu się wyodrębnionej władzy kontrolującej[4], systematyka przyjęta w Konstytucji pozwala na stwierdzenie, że Najwyższa Izba Kontroli jest centralnym, konstytucyjnym organem państwa, który nie zalicza się do żadnej z trzech klasycznych władz.

Najwyższa Izba Kontroli została określona w art. 202 ustawy zasadniczej jako naczelny organ kontroli państwowej, podległy Sejmowi, działający na zasadach kolegialności. W tym przepisie Konstytucji powtórzono bez zmian treść art. 1 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, nadając mu rangę regulacji konstytucyjnej. Na marginesie można zauważyć, że uchwalenie w końcu 1994 r. i wejście w życie 17 sierpnia 1995 r. ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, w czasie kiedy trwały już prace nad nową ustawą zasadniczą, zdeterminowało unormowania konstytucyjne dotyczącego tego organu[5]. Ustrojodawca, określając konstytucyjną pozycję Najwyższej Izby Kontroli wykorzystał w znacznym stopniu, a przy konstruowaniu art. 202 dosłownie, unormowania zawarte w ustawie. Nawiązano w nich do tradycyjnego w polskim systemie prawnym ukształtowania statusu najwyższej instytucji kontrolnej w państwie, jako wyspecjalizowanego w dziedzinie kontroli organu państwa o szerokich kompetencjach i szczególnej pozycji, chronionych przez Konstytucję, niezależnego od władzy wykonawczej i sądowniczej, a związane-

[3] Zob. A. Sylwestrzak: *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Gdańsk 2001, s. 194-198, 207-208. Podobne stanowisko autor ten zaprezentował w referacie *Status prawny NIK w świetle Konstytucji RP i standardów Unii Europejskiej* na drugim seminaryjnym posiedzeniu Kolegium NIK, zob. „Kontrola Państwowa" nr specjalny 2/2002, s. 51-52.

[4] W piśmiennictwie dostrzega się raczej brak akceptacji takiego stanowiska; zob. B. Banaszak: *Konstytucja RP. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012, s. 999. Także W. Sokolewicz nie podziela poglądów A. Sylwestrzaka o możliwości wyprowadzenia z regulacji konstytucyjnej wniosku o wyodrębnieniu w Konstytucji czwartej władzy kontrolującej, zwracając uwagę, że organom wymienionym w tym rozdziale brakuje wspólnej, na tyle wyrazistej cechy charakterystycznej dla ich kierunków i form działania, by można było przypisać im realizowanie takiej samej funkcji; por. *Komentarz do rozdz. IX* [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. nauk. L. Garlicki, s. 6-7.

[5] O problemach interpretacyjnych, które może wywołać równoczesne obowiązywanie jednobrzmiących regulacji konstytucyjnej i ustawowej, o niejednakowej mocy prawnej, pisze W. Sokolewicz w pkt. 1 komentarza do art. 202, op. cit., s. 1.

go z władzą ustawodawczą[6]. Warto przy tym powtórzyć opinię Leszka Garlickiego, że „…niewiele jest w III Rzeczypospolitej organów i instytucji, które mogą się poszczycić tak długą historią i to historią, w której nie tylko nie zagubiono modelu wyjściowego, ale też w najrozmaitszych okresach historycznych starano się do niego nawiązać lub powrócić"[7]. Ciekawe jest również to, że ten tradycyjny w znacznym stopniu model najwyższej instytucji kontrolnej, w którym w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku dokonano zmian w sposób ewolucyjny, starając się nawiązać do idei wypracowanych przy reaktywowaniu władzy państwowej po I wojnie światowej, odpowiada międzynarodowym standardom dotyczącym statusu prawnego takich instytucji w państwach demokratycznych, oczekiwanego od państw członkowskich przez Unię Europejską[8].

Określenie Najwyższej Izby Kontroli jako naczelnego organu kontroli państwowej oznacza, że stanowi ona wyodrębniony organ państwowy, który pełni wiodącą rolę w realizacji zadań kontrolnych w państwie[9]. Rola ta uwidacznia się przede wszystkim w zadaniach, które nałożono na Najwyższą Izbę Kontroli w art. 203 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 203 ust. 1, Izba ma obowiązek w sposób wszechstronny (według czterech kryteriów: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności) kontrolować działalność organów i jednostek należących do sfery państwowej – organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych. Może również, zgodnie z art. 203 ust. 2 i 3, kontrolować działalność jednostek ze sfery samorządowej (organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych), stosując do oceny ich działalności trzy kryteria (z wyłączeniem celowości) oraz – w przypadkach wykorzystywania majątku lub „grosza publicznego" lub wywiązywania się z zobowiązań na rzecz państwa – działalność jednostek ze sfery niepublicznej (innych niż państwowe lub samorządowe jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych), posługując się dwoma kryteriami (z wyłączeniem celowości i rzetelności). Wykonanie tych zadań ma dostarczyć przede wszystkim Sejmowi,

---

[6] Szczegółowe informacje na temat historii kontroli państwowej w Polsce i Najwyższej Izby Kontroli zawierają monografie: R. Szawłowski: *Najwyższe państwowe organy kontroli II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2004 oraz A. Sylwestrzak: *Najwyższa Izba Kontroli*, Warszawa 1997; zob. też: opracowanie W. Jaworska-Gromczyńska: *80 lat Najwyższej Izby Kontroli w ustawach*, zawierające teksty przepisów konstytucyjnych i ustaw o NIK od lutego 1919 r. do grudnia 1998 r., „Kontrola Państwowa" nr specjalny z 1999 r.; także M. Niezgódka-Medkova [w:] E. Jarzęcka-Siwik, T. Liszcz, M. Niezgódka-Medkova, W. Robaczyński: *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2000, s. 13-20.

[7] L. Garlicki: *Narodziny i kształtowanie się państwowych organów kontroli w niepodległej Polsce*, referat na jubileuszowej sesji poświęconej 80-leciu kontroli państwowej w niepodległej Polsce, [w:] „Kontrola Państwowa" nr 2/1999.

[8] J. Mazur: *Stosowanie międzynarodowych standardów dotyczących statusu najwyższego organu kontroli w krajach Unii Europejskiej i w Polsce*, referat na drugim seminaryjnym posiedzeniu Kolegium NIK, [w:] „Kontrola Państwowa" nr specjalny 2/2002, s. 56-76.

[9] J. Jagielski: *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2006, s. 113-115.

co wynika wprost z art. 204 Konstytucji RP, ale także i innym władzom, wiedzy o funkcjonowaniu aparatu państwa, stanie finansów publicznych i gospodarowaniu „groszem publicznym".

Niezależność i stabilność

Nadanie tak szeroko i szczegółowo określonym zadaniom Najwyższej Izby Kontroli rangi konstytucyjnej oznacza, że ustrojodawca uznał, iż tylko taki sposób regulacji zapewni niezależność i stabilność wykonywania przypisanych jej zadań. Potwierdził przy tym naczelne znaczenie tego organu dla sprawnego wykonywania funkcji kontrolnej w państwie, która nie może wynikać jedynie z ustawy. Cechą charakterystyczną działalności kontrolnej jest bowiem powstawanie konfliktów pomiędzy organem kontroli a jednostką kontrolowaną. W przypadku gdy wiodąca grupa jednostek kontrolowanych to organy władzy publicznej (egzekutywa), mające wpływ na kształt prawa, określanie kompetencji kontrolnych na poziomie ustawy zwykłej rodzi niebezpieczeństwo dokonywania zmian w tej materii, ograniczających zakres działania organu kontroli.

Należy zwrócić uwagę, że Najwyższa Izba Kontroli jest jednym z niewielu organów konstytucyjnych wykonujących zadania kontrolne w państwie, którego zakres działania został tak szczegółowo sprecyzowany w Konstytucji, że można byłoby zrezygnować z regulowania tych zagadnień na poziomie ustawowym. Jedynie w przypadku Trybunału Konstytucyjnego, którego podstawowym zadaniem jest również działalność kontrolna dotycząca stanowienia prawa na szczeblu centralnym, zastosowano podobną technikę określenia zakresu zadań w art. 188 i art. 189 Konstytucji RP. Stosunkowo precyzyjnie określono jeszcze zadania Trybunału Stanu – w art. 198 ust. 1 i 2. Natomiast w odniesieniu do większości konstytucyjnych organów państwa, wyposażonych w kompetencje kontrolne, w Konstytucji ogólnie zasygnalizowano te kompetencje, powierzając wyznaczenie ich zakresu ustawom. Taki sposób regulacji zastosowano wobec Sejmu (art. 95 ust. 2), Prezydenta RP (art. 126 ust. 1 i 2), Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 3 i art. 148 pkt 5), Sądu Najwyższego (art. 183 ust. 1 i 2), Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz innych sądów administracyjnych (art. 184), Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 208), Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (art. 213, art. 215) czy Rzecznika Praw Dziecka (art. 72 ust. 4).

W konsekwencji przyjęcia w Konstytucji takiego modelu regulacji, podstawowe przepisy ustawy o NIK określające jej kompetencje, w szczególności art. 2 i art. 5, nie stanowią w istocie nowości normatywnej. Dwa pierwsze ustępy art. 2 oraz art. 5 ust. 1 i 2 zawierają bowiem treść zbieżną z art. 203 ust. 1 i 2 ustawy zasadniczej. Natomiast ust. 3 i 5 w art. 2 ustawy o NIK są jedynie przykładową ilustracją tego, jaką treść ustawodawca zwykły nadaje pojęciom konstytucyjnym takim, jak „wykorzystanie majątku lub środków państwowych" lub „wywiązywanie się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa". Walor tej regulacji polega na przesądzeniu na poziomie ustawy, że opisany w tych jednostkach redakcyjnych sposób działania jednostek niepublicznych, z uwagi na związki z majątkiem publicznym lub

obowiązkami wobec państwa (w szerokim tego słowa znaczeniu dotyczącym także samorządu terytorialnego), może być objęty kontrolą Najwyższej Izby Kontroli.

Odmienna sytuacja występuje natomiast w przypadku określenia kompetencji kontrolnych Izby wobec organów państwa lub jednostek obsługujących organy, które nie zaliczają się do organów wymienionych w art. 2 i mają w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych zagwarantowaną samodzielność budżetową[10]. Uprawnienia kontrolne Najwyższej Izby Kontroli wobec tych organów mają podstawę w art. 204 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP, który nakłada na Izbę obowiązek sporządzania dla Sejmu analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej. Jednak w Konstytucji nie sprecyzowano, w jakim zakresie Najwyższa Izba Kontroli ma kontrolować te inne organy państwa. Dlatego też kompetencje kontrolne NIK wobec tych jednostek określono w drodze ustawowej, w art. 4 ustawy o NIK, przy czym w ramach ostatniej zmiany ustawy katalog jednostek wymienionych w ust. 1 tego przepisu uzupełniono o Krajową Radę Sądownictwa oraz Rzecznika Praw Dziecka. Mając zaś na uwadze, że kontrola przeprowadzana przez Najwyższą Izbę Kontroli w stosunku do tych organów i jednostek państwowych służy przede wszystkim opracowaniu analizy wykonania budżetu państwa, zakres kontroli wobec nich został sformułowany w sposób węższy (z pominięciem badania realizacji ustaw i innych aktów prawnych w zakresie działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej) niż w przypadku organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych, wymienionych ogólnie w art. 203 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 2 ust. 1 ustawy o NIK. Oznacza to, że w zasadzie Najwyższa Izba Kontroli nie ma prawa przeprowadzać kompleksowych kontroli w odniesieniu do organów państwa wymienionych w art. 4, z wyjątkiem przypadków działania na zlecenie Sejmu lub na wniosek Prezydenta RP albo Senatu w stosunku do organów wymienionych w ust. 2 i 3 tego przepisu. Trzeba jednak zauważyć, że kontrola wykonania budżetu przez te jednostki będzie miała szerszy wymiar, w pewnym stopniu wkraczający w sferę realizacji celów, dla których zostały powołane, w odniesieniu do kontroli układu zadaniowego budżetu[11].

Uprawnienia i obowiązki

Wyposażenie Najwyższej Izby Kontroli w uprawnienia do kontrolowania organów i jednostek wymienionych w art. 4 ustawy o NIK potwierdza pozycję Izby jako naczelnego organu kontroli państwowej,

[10] Kancelaria Sejmu, Kancelaria Senatu, Kancelaria Prezydenta RP, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny, Krajowa Rada Sądownictwa, Trybunał Konstytucyjny, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowe Biuro Wyborcze oraz Państwowa Inspekcja Pracy.

[11] E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 45.

który ma badać i oceniać prawidłowość gospodarowania całością majątku i środków publicznych w państwie.

W ramach ostatniej nowelizacji uzupełniono przykładowo podany w art. 3 ustawy o NIK zakres podstawowych zadań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli wykonywanych w ramach kontroli organów i jednostek wymienionych w art. 2 o realizację zadań audytu wewnętrznego tych jednostek. Podobną zmianę wprowadzono do art. 4 ustawy o NIK.

Instytucja audytu uregulowana jest w ustawie o finansach publicznych[12]. Tak jak kontrola zarządcza[13], której ocena dokonywana jest w ramach audytu, stanowi formę kontroli wewnętrznej w sektorze jednostek finansów publicznych. Dodanie do art. 3 i art. 4 ustawy o NIK obowiązku kontrolowania przez Izbę realizacji zadań audytu wewnętrznego oznacza wyraźne wskazanie, że jednym z podstawowych zadań Izby powinna być ocena funkcjonowania kontroli wewnętrznej w sektorze finansów publicznych.

Takie zadanie wpisuje się w ustrojową pozycję Najwyższej Izby Kontroli jako naczelnego organu kontroli państwowej, podobnie jak regulacja zawarta w art. 12 i art. 12a ustawy o NIK.

Z art. 12 wynika możliwość wykorzystywania przez Izbę wyników kontroli przeprowadzanych przez inne organy kontroli, rewizji i inspekcji, działające w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym oraz obowiązek tych organów uczestniczenia we wspólnych kontrolach pod kierownictwem Najwyższej Izby Kontroli, a także przeprowadzania kontroli doraźnych na zlecenie Izby.

Natomiast w art. 12a, dodanym w ostatniej nowelizacji, upoważniono Najwyższą Izbę Kontroli do przeprowadzania kontroli wspólnych z naczelnymi organami kontroli Wspólnot Europejskich oraz naczelnymi organami kontroli innych państw, nadając ramy prawne istniejącej od wielu lat współpracy międzynarodowej między najwyższymi organami kontroli[14], w której Izba aktywnie uczestniczy.

Pozycję Najwyższej Izby Kontroli jako naczelnego organu kontroli państwowej wzmacniają również nowe uprawnienia przyznane temu organowi w zakresie inspirowania zmian w procesie stanowienia lub stosowania prawa. Warto przy tym podkreślić, że *de lege lata* Prezes NIK, zgodnie z art. 191 oraz art. 192 Konstytucji RP, a także art. 11 ustawy o NIK, jest jednym z tych organów państwa, który może uruchamiać postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w pełnym zakresie kompetencji Trybunału[15]. W wyniku ostatnich zmian w ustawie o NIK, Prezes NIK uzyskał także uprawnienie w nowym art. 11a do występowania do

[12] Ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (DzU nr 157, poz. 1240 ze zm.) – art. 272-296; zob. też E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, op. cit., s. 45-46.
[13] Rozdział 6, dział I – art. 68-71 ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych.
[14] Zob. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, op. cit., s. 70-71.
[15] Oprócz Prezesa NIK takie uprawnienia posiadają jedynie: Prezydent RP, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego oraz Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego (zob. art. 191 ust. 1 pkt 1 i art. 192 Konstytucji RP).

Marszałka Sejmu o skierowanie do Prezesa Rady Ministrów wniosku o zajęcie stanowiska wobec wynikających z kontroli wniosków dotyczących stanowienia lub stosowania prawa. Najwyższa Izba Kontroli jest jedynym organem kontroli w państwie, którego wnioski w tym zakresie zostały objęte szczególną procedurą, opisaną w ust. 2 i 3 tego artykułu, obligującą Prezesa Rady Ministrów do zajęcia stanowiska w przypadku, gdy Marszałek Sejmu skieruje do niego taki wniosek. Mimo słabości tego rozwiązania, na które słusznie zwrócono uwagę w piśmiennictwie[16], polegającej na uzależnieniu podjęcia działań w zakresie wniosków przedstawianych przez Prezesa NIK od woli Marszałka Sejmu i Prezesa Rady Ministrów, ta nowa forma sygnalizacji dotyczącej wad w procesie stanowienia i stosowania prawa, ujawnionych w wyniku kontroli, pozwala dodatkowo wpływać przez Najwyższą Izbę Kontroli na funkcjonowanie systemu prawa.

Istotne znaczenie w tym zakresie ma także uzupełnienie katalogu dokumentów, które NIK ma obowiązek przedstawiać Sejmowi, wymienionych w art. 7 ustawy o NIK, o analizę wykorzystania wniosków dotyczących stanowienia lub stosowania prawa, wynikających z kontroli. Dzięki temu rozwiązaniu Izba uzyskała możliwość zaprezentowania organowi, któremu podlega i na rzecz którego realizuje swoją podstawową funkcję informacyjną dotyczącą funkcjonowania państwa i stanu finansów publicznych, swojego stanowiska w sprawie realizacji jej wniosków *de lege ferenda* i *de lege lata*.

Podległość Sejmowi

Tradycyjnym elementem pozycji ustrojowej Najwyższej Izby Kontroli jest podległość tego organu Sejmowi[17]. Relacja pomiędzy naczelnym organem kontroli państwowej a jednym z organów władzy ustawodawczej, wyposażonym jednocześnie w uprawnienia kontrolne – Sejmem w taki sam sposób została określona w art. 202 ust. 2 Konstytucji RP, jak i wcześniej w art. 1 ust. 2 ustawy o NIK.

Podległość ta przejawia się przede wszystkim w przekazywaniu Sejmowi przez Najwyższą Izbę Kontroli informacji o wynikach kontroli i o swojej działalności w zakresie wyznaczonym przez art. 204 Konstytucji RP i sprecyzowanym w art. 6 ust. 2 i art. 7 ustawy o NIK, a także w wykonywaniu kontroli na zlecenie Sejmu i jego organów (art. 4 ust. 2, art. 6 ustawy o NIK).

Stosunek podległości znajduje wyraz także w unormowaniach dotyczących spraw personalnych, przede wszystkim w powoływaniu i odwoływaniu Prezesa NIK przez Sejm za zgodą Senatu (art. 205 ust. 1 Konstytucji RP, art. 14 i art. 17 ustawy o NIK) oraz w jego odpowiedzialności przed Sejmem za działalność Izby (art. 198 ust. 1 Konstytucji RP, art. 13 ustawy o NIK). Wyrazem podległości Izby Sejmowi są także szerokie uprawnienia Marszałka Sejmu do kształtowania

[16] Zob. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, op. cit., s. 68.
[17] Zob. M. Niezgódka-Medkova [w:] *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izby Kontroli*, op.cit., s. 17-20.

kierownictwa NIK, takie jak powoływanie i odwoływanie wiceprezesów NIK (po zasięgnięciu opinii właściwej komisji sejmowej, na wniosek Prezesa NIK – art. 21 ust. 1 ustawy o NIK), wyrażanie zgody na powołanie i odwołanie przez Prezesa NIK dyrektora generalnego (art. 21 ust. 2 ustawy o NIK), a także powoływanie (po zasięgnięciu opinii właściwej komisji sejmowej na wniosek Prezesa NIK – art. 22 ust. 2 ustawy o NIK) i odwoływanie (na wniosek Prezesa NIK – art. 22 ust. 6 ustawy o NIK) członków Kolegium NIK. Także Marszałek Sejmu, na podstawie art. 97 ustawy o NIK określa w drodze zarządzenia, na wniosek Prezesa NIK, wymagane kwalifikacje, zasady wynagradzania oraz tabele stanowisk pracowników Najwyższej Izby Kontroli. Na marginesie należy zauważyć, że przepis upoważniający Marszałka Sejmu do wydania tego aktu podustawowego bez zmian obowiązuje od wejścia w życie w 1995 r. ustawy o NIK, kiedy to przepisy konstytucyjne pozwalały na istnienie w ustawodawstwie otwartego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego[18]. Obecnie upoważnienie Marszałka Sejmu do regulowania zarządzeniem materii dotyczącej praw pracowników naczelnego organu kontroli państwowej budzi zasadnicze wątpliwości co do zgodności z art. 92 ust. 1 i art. 93 ust. 1 i 2 Konstytucji RP z 1997 r., co było wielokrotnie sygnalizowane w piśmiennictwie[19]. Dlatego należy ubolewać, że w czasie nowelizacji z 2010 r. nie podjęto próby rozwiązania tego problemu w sposób zgodny z ustawą zasadniczą.

Podległość Najwyższej Izby Kontroli Sejmowi znajduje odzwierciedlenie także w kwestiach dotyczących spraw organizacyjnych. W tej materii najistotniejsze jest nadawanie Najwyższej Izbie Kontroli – na podstawie art. 25 ust. 2 ustawy o NIK – statutu w drodze zarządzenia Marszałka Sejmu, na wniosek Prezesa NIK, po zasięgnięciu opinii właściwej komisji sejmowej. Statut określa organizację wewnętrzną Najwyższej Izby Kontroli, w tym siedziby delegatur i zakres ich właściwości terytorialnej oraz zasady udzielania przez Prezesa NIK upoważnień do załatwiania spraw i podejmowania decyzji w jego imieniu. W wyniku ostatniej nowelizacji dokonano niewielkiej zmiany tego przepisu, nadając mu przy tym nowe brzmienie. Jednak przyjęte w nim rozwiązanie kompetencyjne, polegające na upoważnieniu Marszałka Sejmu do wydania zarządzenia, nie uległo zmianie. Dlatego nadal pozostaje aktualne stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zawarte w uzasadnieniu do wyroku w sprawie K. 21/98, dotyczącym poprzednio obowiązującego brzmienia tego artykułu, że statut jest w istocie aktem wewnętrznym Najwyższej Izby Kontroli, którego projekt uchwala Kolegium NIK, zaś Marszałek Sejmu – w granicach przy-

[18] Zob. M. Niezgódka-Medkova: *Problemy dostosowywania istniejącego systemu źródeł prawa do wymogów nowej konstytucji*, „Przegląd Legislacyjny" nr 2/1997, s. 24-25.

[19] M. Niezgódka-Medkova: *Wpływ nowej konstytucji na regulację prawną dotyczącą NIK*, „Kontrola Państwowa" nr 5/1997, s. 14-25; T. Liszcz [w:] *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, op. cit., s. 253; ostatnio E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, op. cit., s. 313.

znanego mu upoważnienia ustawowego – może przedłożony przez Prezesa NIK projekt statutu zaakceptować, nadając mu prawną formułę lub odrzucić ten projekt, jeśli jest sprzeczny z prawem lub wykracza poza granice upoważnienia ustawowego, określonego w art. 25 ustawy o NIK[20].

Trzeba też zwrócić uwagę, że dokonując zmian w art. 25 ustawy o NIK w ramach nowelizacji z 2010 r., nie przywrócono wynikającego z pierwotnego brzmienia tego przepisu obowiązku ogłaszania statutu w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski", który został zniesiony ustawą zmieniającą ustawę o NIK z 8 maja 1998 r.[21]. W piśmiennictwie krytycznie oceniono to rozwiązanie, argumentując, że prowadzi ono do obejścia wymogu wyraźnego wyłączania w drodze ustawowej zasady jawności prawa wewnętrznego, wynikającej z ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych[22]. Należy też podkreślić, że brak wymogu ogłaszania statutu NIK w Dzienniku Urzędowym budzi wątpliwości natury konstytucyjnej z uwagi na art. 61 ust. 1 ustawy zasadniczej, gwarantujący obywatelom prawo do informacji między innymi o działalności organów władzy publicznej, do której należy zaliczyć także informację o strukturze organizacyjnej naczelnego organu kontroli państwowej.

Wyrazem podległości Najwyższej Izby Kontroli Sejmowi jest także poddanie Izby (tak jak i innego organu kontroli podległego Sejmowi – Państwowej Inspekcji Pracy) ciągłemu monitorowaniu i ocenie dokonywanej przez stałą komisję sejmową, jaką jest utworzona w 1998 r. Komisja do spraw Kontroli Państwowej, której zakres działania wyznaczony jest szczegółowo w załączniku do Regulaminu Sejmu RP[23]. W ramach nowelizacji z 2010 r. zwiększono uprawnienia tej komisji. Przyznano jej bowiem – w art. 25 ust. 2 ustawy o NIK – prawo do opiniowania projektu statutu NIK, który jest nadany zarządzeniem Marszałka Sejmu. Podobne uprawnienia opiniodawcze komisja ta uzyskała w procedurze powoływania przez Marszałka Sejmu wiceprezesów NIK oraz członków Kolegium NIK, w wyniku odpowiednich zmian art. 21 ust. 1 oraz art. 22 ust. 2 ustawy o NIK.

Audyt zewnętrzny Izby – wątpliwości

Najwyraźniejszym przejawem zwiększenia zakresu podległości Najwyższej Izby Kontroli Sejmowi, jakiego dokonano w wyniku zmian z 2010 r., jest poddanie Izby

[20] Wyrok TK z 1.12.1998 r., K 21/98, OTK ZU z 1998 r., nr 7, poz. 116, s. 644; zob. też L. Kaczyński, glosa do tego wyroku [w:] „Kontrola Państwowa" 5/1999, s. 54-59; J. Świątkiewicz, glosa do tego wyroku [w:] „Przegląd Sejmowy" nr 2/1999, s. 210.

[21] DzU nr 148, poz. 966.

[22] Zob. G. Wierczyński: *Założenia do przyszłej regulacji zasad tworzenia i ogłaszania prawa*, „Przegląd Sejmowy" nr 5/2008, s. 135.

[23] Zob. zakres działania Komisji do spraw Kontroli Państwowej, określony w pkt. 3 załącznika do uchwały Sejmu RP z 30.07.1992 r. – Regulamin Sejmu RP (t.j. MP z 2012 r., poz. 32); zob. też B. Szepietowska: *W sprawie zakresu kompetencji Komisji do spraw Kontroli Państwowej* [w:] „Przegląd Sejmowy" nr 1/1999, s. 30.

audytowi zewnętrznemu, obejmującemu wykonanie budżetu oraz gospodarki finansowej NIK, którego przeprowadzenie zleca Marszałek Sejmu (art. 7a-7d ustawy o NIK). Należy zauważyć przy tym, że jednocześnie utrzymano zawartą w art. 26 ust. 3 ustawy o NIK regulację, z której wynika, że wykonanie budżetu Najwyższej Izby Kontroli kontroluje Sejm, uzupełniając ją o informację dodaną w zdaniu drugim tego przepisu, że tryb przeprowadzenia kontroli określa regulamin Sejmu. Nowe rozwiązanie znacząco zwiększa możliwość uzyskania przez Sejm materiału do oceny działalności naczelnego organu kontroli państwowej i daje możność poddania profesjonalnej kontroli zewnętrznej także najwyższego organu kontroli w państwie. Jednak wprowadzona regulacja budzi szereg wątpliwości, przede wszystkim związanych ze szczegółowym zakresem audytu, który – wbrew wstępnemu założeniu, wynikającemu z art. 7a ust. 1 ustawy o NIK – może wykraczać poza sferę dotyczącą wykonania budżetu oraz gospodarki finansowej Izby. Zgodnie bowiem z art. 7a ust. 2 pkt 3, audyt ma oznaczać ogół działań służących także do wyrażenia opinii obejmującej ocenę gospodarności, celowości i rzetelności dokonywania wydatków ze środków publicznych oraz udzielania zamówień publicznych, a także ocenę wykorzystania zasobów. Zasadnie zwrócono uwagę w piśmiennictwie, że przepis ten daje możliwość dokonywania oceny celowości podjęcia przez Izbę kontroli[24]. Takie rozwiązanie budzi zasadnicze wątpliwości z uwagi na konstytucyjnie wyznaczone zadania Izby, wynikające z jej pozycji ustrojowej – naczelnego organu kontroli państwowej. Ponadto stwarza realne zagrożenie dla ochrony spraw objętych tajemnicami ustawowo chronionymi, które kontroluje Najwyższa Izba Kontroli. W konsekwencji może to utrudnić realizację kompetencji przez Izbę i tym samym ograniczyć prawidłowe wykonywanie jej podstawowej funkcji informacyjnej na rzecz Sejmu i innych najwyższych organów państwa. Merytoryczna ocena działalności organów państwa może być przeprowadzana przez inne organy państwa w ramach ustawowo (czy w przypadku Sejmu regulaminowo) określonych procedur, a nie przez podmiot wybrany na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych, który z tego tytułu może być jednocześnie poddany kontroli Izby na podstawie art. 2 ust. 3 pkt 2 ustawy o NIK. Dlatego pożądane byłoby zbadanie konstytucyjności wprowadzonych w tym zakresie rozwiązań przez Trybunał Konstytucyjny.

Podsumowując przedstawione wyżej spostrzeżenia na temat wpływu zmian przeprowadzonych w wyniku nowelizacji ustawy o NIK z 2010 r. na pozycję ustrojową Najwyższej Izby Kontroli, można zauważyć, że w pewnym zakresie nowe rozwiązania podkreśliły pozycję Izby jako naczelnego organu kontroli państwowej. Dotyczy to zwłaszcza regulacji dających wyraźną podstawę do formułowania przez Izbę wniosków *de lege ferenda* i *de lege lata*, które będą mogły być wykorzystywane

[24] E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, op. cit., s. 59.

w procesie stanowienia prawa i usprawniania jego stosowania. Także pozycję Izby – jako najwyższej instytucji kontrolnej w państwie – wzmocniło przyznanie jej jednoznacznie sformułowanego uprawnienia, a zarazem obowiązku, do badania realizacji zadań audytu wewnętrznego w kontrolowanych jednostkach.

Zmiana ustawy przyniosła również wzmocnienie relacji podległości Najwyższej Izby Kontroli Sejmowi w sposób niespotykany w naszym kraju w stosunkach pomiędzy organami państwa, przez wprowadzenie do kontrolowania naczelnego organu kontroli państwowej, jako w pewnym sensie profesjonalnego pomocnika Sejmu – zewnętrznego audytora, którym może być podmiot prywatny. Ze względu na wątpliwości natury konstytucyjnej, które zostały jedynie zasygnalizowane, a także z uwagi na swoisty precedens natury ustrojowej, jakiego dokonano w systemie prawnym, należy wyrazić ubolewanie, że Prezydent RP wycofał się z poddania tej regulacji wstępnej kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

Szkoda również, że dokonując tak obszernej nowelizacji ustawy o NIK, nie rozstrzygnięto problemów związanych z pozostawieniem bez zmian regulacji dotyczących źródeł prawa podustawowego, które są niezgodne z zasadą jawności prawa (niepublikowany statut NIK) oraz z zamkniętym systemem źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sferze praw obywatelskich (wewnętrzne zarządzenie Marszałka Sejmu określające status pracowników Izby).

MAŁGORZATA NIEZGÓDKA-MEDEK, sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego

Statystyki dla unijnej procedury nadmiernego deficytu

Możliwości współpracy NOK i krajowych urzędów statystycznych

Państwa członkowskie UE są obowiązane udostępniać Komisji Europejskiej dane o wysokości długu publicznego i deficytu budżetowego, zaś Komisja (Eurostat) ma obowiązek je sprawdzać. Istotne błędy w informacjach pochodzących z Grecji (2005–2009) spowodowały zmianę z trybu głównie korekcyjnego na rzecz podejścia prewencyjnego oraz przyznanie europejskiemu urzędowi statystycznemu większych uprawnień do kontroli danych. W ramach nowego podejścia Eurostat zwrócił się do najwyższych organów kontroli państw UE o prowadzenie kontroli danych o zadłużeniu w podmiotach sektora finansów publicznych.

OLGA LESZCZYŃSKA-LUBEREK
JACEK MAZUR

Procedura nadmiernego deficytu (ang. *excessive deficit procedure*, w skrócie EDP), zdefiniowana została w traktacie z Maastricht (art. 104)[1] i pozostaje w mocy w Unii Europejskiej od 1994 r. Zakres statystyk opracowywanych na jej potrzeby określa rozporządzenie Rady (WE) nr 479/2009 z 26 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, z późniejszymi zmianami[2]. Komisja Europejska zobowiązana jest do prowadzenia regularnej oceny jakości danych przesyłanych przez państwa członkowskie na potrzeby EDP. Stwierdzone w ostatnich latach niedokładności w przekazywanych przez niektóre państwa informacjach o wysokości długu i deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych (Grecja, Hiszpania, Portugalia) wskazały na konieczność podjęcia działań, które zminimalizują ryzyko wystąpienia podob-

[1] W *Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* analogiczny przepis znajduje się w art. 126.
[2] DzU UE L 145, z 10.06.2009.

nych sytuacji w przyszłości. W tym kontekście sformułowano także sugestie dotyczące potencjalnej roli najwyższych organów kontroli w zapewnieniu jakości danych o finansach publicznych.

Najwyższe organy kontroli i urzędy statystyczne funkcjonują niemal we wszystkich krajach świata. NOK prowadzą niezależne kontrole gospodarowania środkami publicznymi oraz związanej z tym działalności rządu, jego administracji i pozostałych dysponentów, dostarczają parlamentowi i innym organom państwa oraz opinii publicznej informacji, oceniają realizację programów, projektów i działań administracji publicznej oraz – w wielu krajach – formułują opinie w sprawie sprawozdań finansowych. Krajowe urzędy statystyczne zbierają, gromadzą, przechowują i opracowują dane statystyczne oraz ogłaszają, udostępniają i rozpowszechniają wyniki swoich badań jako oficjalne dane służące informowaniu opinii publicznej, organów państwa i podmiotów gospodarczych o sytuacji ekonomicznej, demograficznej, społecznej i środowisku naturalnym[3].

Najwyższe organy kontroli i urzędy statystyczne zawsze korzystały – w szerszym lub węższym zakresie – z informacji wytworzonych przez drugi z podmiotów, co czasem prowadziło do ich współdziałania (np. opiniowanie projektów programów badań statystycznych przez NOK). W Unii Europejskiej określono w ostatnim czasie dodatkowe obszary współpracy obu organów – działania na rzecz zapewnienia jakości danych źródłowych wykorzystywanych w statystykach opracowywanych na potrzeby unijnej procedury nadmiernego deficytu, a w konsekwencji również jakości tych statystyk.

Procedura nadmiernego deficytu UE

Określa ona kryteria, harmonogramy i terminy stosowane przez Radę Unii Europejskiej przy podejmowaniu decyzji o istnieniu nadmiernego deficytu. Wprowadzający ją w życie traktat z Maastricht zobowiązuje państwa członkowskie UE do przestrzegania dyscypliny budżetowej przez zachowanie relacji deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do produktu krajowego brutto (PKB) na poziomie nieprzekraczającym odpowiednio 3% i 60%. Wartości te są oznaczane przez odniesienie do Europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych (ESA'95), wprowadzonego w życie rozporządzeniem Rady (WE) nr 2223/96 z 25 czerwca 1996 r.[4], zawierającego między innymi zbiór prawnie wiążących zasad, które definiują nie tylko dług i deficyt, lecz także zakres podmiotowy sektora instytucji rządowych i samorządowych. Na podstawie tych zasad obliczana jest również wartość PKB.

Pojęcie sektora instytucji rządowych i samorządowych

Zgodnie z definicją zawartą w ESA'95, sektor instytucji rządowych i samorzą-

[3] Statystyka (łac. *status* – stan rzeczy, państwo) to nauka poświęcona metodom badania zjawisk masowych; polega na systematyzowaniu obserwowanych cech ilościowych i jakościowych oraz przedstawianiu wyników w postaci zestawień, wykresów itp.

[4] DzU UE L 310, z 30.11.1996.

dowych (ang. *general government sector* – S.13[5]) obejmuje wszystkie jednostki instytucjonalne[6] będące producentami nierynkowymi, których produkcja przeznaczona jest na spożycie indywidualne i ogólnospołeczne oraz które są finansowane z obowiązkowych płatności dokonywanych przez jednostki należące do pozostałych sektorów i/lub wszystkie jednostki instytucjonalne, których podstawową działalnością jest redystrybucja dochodu i majątku narodowego. Podmioty niebędące jednostkami instytucjonalnymi włączane są do tego sektora instytucjonalnego, do którego należy kontrolujący je podmiot. W odróżnieniu od pojęcia 'sektora finansów publicznych' zdefiniowanego zgodnie z polskim porządkiem prawnym[7], sektor instytucji rządowych i samorządowych – określany według metodyki UE – nie stanowi zamkniętej listy jednostek. Zaliczane są do niego podmioty spełniające określone kryteria.

Aby podjąć decyzję o zaklasyfikowaniu podmiotu do sektora instytucji rządowych i samorządowych, należy rozpatrzyć trzy podstawowe kwestie:

- czy dany podmiot jest jednostką instytucjonalną;
- czy jest producentem prywatnym, czy publicznym;
- czy jego produkcja ma charakter rynkowy, czy nierynkowy.

ESA'95 precyzuje rozumienie wymienionych wyżej pojęć. Sektor instytucji rządowych i samorządowych – definiowany zgodnie z metodyką UE na potrzeby EDP – obejmuje w Polsce wszystkie jednostki sektora finansów publicznych, z wyłączeniem Klubu Wyścigów Konnych oraz Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej. Ponadto zalicza się do niego: Krajowy Fundusz Drogowy, Fundusz Kolejowy, Fundusz Termomodernizacji i Remontów, Fundusz Strefowy, Fundusz Rozwoju Inwestycji Komunalnych, Fundusz Pożyczek i Kredytów Studenckich, Fundusz Żeglugi Śródlądowej, Fundusz Kredytu Technologicznego, Krajowy Fundusz Kapitałowy SA oraz Fundusz Dopłat, a także przedsiębiorstwa publiczne, których produkcja uznana została za nierynkową, to znaczy takie, w których mniej niż 50% kosztów produkcji pokrywane jest przychodami ze sprzedaży.

Sektor instytucji rządowych i samorządowych dzieli się, zgodnie z metodyką ESA'95, na podsektory:

- instytucji rządowych na szczeblu centralnym (ang. *central government* – S.1311);
- instytucji rządowych i samorządowych na szczeblu regionalnym (ang. *state government* – S.1312); w Polsce nie występuje[8];

[5] Liczby podane przy nazwie sektora i podsektorów oznaczają ich symbole według ESA'95.

[6] Podmiot jest uważany za jednostkę instytucjonalną, gdy posiada autonomię podejmowania decyzji w odniesieniu do swojej podstawowej funkcji oraz prowadzi pełną rachunkowość.

[7] Art. 9 ustawy o finansach publicznych z 27.08.2009 r. (DzU z 2009 r., nr 157, poz. 1240 ze zm.).

[8] Zgodnie z metodyką ESA'95, podsektor instytucji rządowych i samorządowych na szczeblu regionalnym obejmuje jednostki rządowe i samorządowe będące odrębnymi jednostkami instytucjonalnymi, spełniającymi pewne funkcje rządu i samorządów na poziomie poniżej szczebla centralnego a powyżej jednostek instytucjonalnych istniejących na szczeblu lokalnym. Rozumie się przez to regiony, które mają własne kompetencje, jak np. kraje związkowe w Austrii czy Niemczech. Na innych zasadach jest oparta unijna Klasyfikacja jednostek terytorialnych do celów statystycznych (NUTS), opracowana na podstawie

• instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym (ang. *local government* – S.1313)[9];
• funduszy ubezpieczeń społecznych (ang. *social security funds* – S.1314).

Na potrzeby procedury EDP nadwyżka/deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych definiowane są jako jego wierzytelności netto/zadłużenie netto, skorygowane o przepływy odsetkowe od transakcji pochodnymi instrumentami finansowymi swap[10]. Dług to skonsolidowany dług brutto, obejmujący zobowiązania w gotówce i depozytach, pożyczkach oraz w formie dłużnych papierów wartościowych, wycenione w wartości nominalnej.

Mówiąc o statystyce sektora instytucji rządowych i samorządowych, należy zaznaczyć, że podstawową zasadą jest rejestrowanie transakcji w ujęciu memoriałowym, a nie kasowym. Takie podejście oznacza, że przepływy rejestruje się w momencie gdy wartość ekonomiczna jest tworzona, przekształcana lub niszczona albo gdy należności i zobowiązania powstają, są przekształcane lub umarzane. Oznacza to, że nabycie aktywów czy zakup usług są rejestrowane w chwili ich otrzymania, a nie w czasie, gdy dokonana zostanie odpowiednia płatność. Ponadto odsetki rejestrowane są jako narastające w ciągu okresu księgowego, bez względu na to, czy są wypłacone w danym okresie.

Punktem wyjścia do opracowania danych dotyczących deficytu/nadwyżki sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce jest wynik kasowy budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego oraz wynik budżetu środków europejskich.

Uzyskanie wyniku zgodnego z metodyką ESA'95[11] wymaga dodatkowo:
• dostosowania zakresu podmiotowego sektora;
• zmiany rejestracji poszczególnych transakcji z kasowej na memoriałową;
• wyłączenia z wyniku kasowego transakcji finansowych;
• zgodnego z zasadami UE zarejestrowania:
– wydatków militarnych (nakłady na uzbrojenie i sprzęt pomocniczy rejestrowane są jako zużycie pośrednie w miarę realizacji dostaw);
– wydatków na realizowane w formule partnerstwa publiczno-prywatnego przedsięwzięcia, w których większość ryzyk przypisano partnerowi publicznemu;

rozporządzenia (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.05.2003 r. (DzU UE L 154 z 21.06.2003 ze zm.), zgodnie z którą w Polsce jest sześć regionów (zob. <http://www.stat.gov.pl/gus/5840_7551_PLK_HTML.htm>); chodzi o grupowanie województw wyłącznie dla celów prezentacji statystyk (regiony te nie mają żadnych kompetencji i żadnych funkcji; nie istnieją też na ich poziomie żadne instytucje).

[9] W Polsce do tego podsektora zaliczane są samorządowe jednostki budżetowe, samorządowe jednostki pozabudżetowe, samorządowe instytucje kultury i zakłady opieki zdrowotnej, jednostki doradztwa rolniczego, samorządowe fundusze celowe, szkoły, których prowadzenie jednostki samorządu terytorialnego przekazały innej osobie prawnej lub fizycznej, pozostałe samorządowe osoby prawne, a także lokalne przedsiębiorstwa publiczne spełniające kryteria ESA'95 dotyczące zaliczenia do tego podsektora.

[10] Swap – umowa pomiędzy dwoma podmiotami o wymianę przyszłych przepływów pieniężnych.

[11] Szersze informacje nt. opracowywania danych dla sektora instytucji rządowych i samorządowych zgodnie z metodyką ESA'95 można znaleźć w publikacji Głównego Urzędu Statystycznego *Statystyka sektora instytucji rządowych i samorządowych*, Warszawa 2010. Publikacja jest dostępna na stronie GUS <http://www.stat.gov.pl/gus/5840_statyst_sektora_inst_rzadowych_PLK_HTML.htm>.

– środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej;
– dokapitalizowania przedsiębiorstw;
– wpłat dokonywanych przez przedsiębiorstwa publiczne na rzecz jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości przekraczającej zysk z działalności (tzw. superdywidend);
– transferu do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych;
– wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego.

Opracowanie danych o deficycie i długu

Do opracowania danych dla Komisji Europejskiej o deficycie i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce (tzw. notyfikacja fiskalna) Główny Urząd Statystyczny (GUS) wykorzystuje dane pochodzące ze sprawozdawczości budżetowej Ministerstwa Finansów.

Dla jednostek nieobjętych sprawozdawczością budżetową wykorzystuje się ich sprawozdania finansowe, informacje o wykonaniu planów finansowych, sprawozdania z wykonania budżetu państwa, rachunki zysków i strat, zestawienia przychodów i kosztów, sprawozdanie z gospodarowania Narodowym/Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Dane te są pozyskiwane bezpośrednio od poszczególnych podmiotów lub z Ministerstwa Finansów. Dane dla funduszy Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) pozyskiwane są bezpośrednio z tego banku. Dane dla zakładów opieki zdrowotnej opracowywane są na podstawie informacji otrzymanych z Ministerstwa Zdrowia, Ministerstwa Obrony Narodowej oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Dla instytucji kultury i publicznych szkół wyższych wykorzystywane są dane pochodzące ze sprawozdawczości GUS (F-02/dk – sprawozdanie o finansach instytucji kultury i F-01/s – sprawozdanie o przychodach, kosztach i wyniku finansowym szkół wyższych).

Źródła danych oraz terminy ich przekazywania do GUS opisane są szczegółowo w Programie badań statystycznych statystyki publicznej (PBSSP)[12].

W Unii Europejskiej odpowiedzialność za dostarczanie danych na potrzeby EDP spoczywa na Komisji Europejskiej (KE). W ramach KE zadanie to realizowane jest przez urząd statystyczny UE – Eurostat na podstawie statystyk finansowych sektora instytucji rządowych i samorządowych (ang. *government finance statistics* – GFS) dostarczanych przez poszczególne państwa członkowskie. Jednocześnie Eurostat ponosi odpowiedzialność za wytyczne metodyczne, na podstawie których opracowywane są dane. W Polsce odpowiedzialność za przygotowanie statystyk na potrzeby EDP oraz zapewnienie ich metodycznej poprawności spoczywa na Głównym Urzędzie Statystycznym.

W celu udzielenia ekspertom zajmującym się statystyką sektora instytucji rządowych i samorządowych wsparcia przy stosowaniu ESA'95 do wyliczania deficytu i długu, Eurostat opublikował podręcz-

[12] PBSSP na 2013 r. stanowi załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2013 (DzU z 2012 r., poz. 1391).

SPRAWOZDAWCZOŚĆ BUDŻETOWA WYKORZYSTYWANA DO OPRACOWANIA DANYCH O DEFICYCIE I DŁUGU

- Rb-27 roczne sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych;
- Rb-27S roczne sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego;
- Rb-28 roczne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa;
- Rb-28S roczne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego;
- Rb-30S roczne sprawozdanie z wykonania planów finansowych samorządowych zakładów budżetowych;
- Rb-33 roczne sprawozdanie z wykonania planów finansowych funduszy celowych;
- Rb-34S półroczne/roczne sprawozdanie z wykonania dochodów i wydatków na rachunku, o którym mowa w art. 223 ust. 1 ustawy o finansach publicznych;
- Rb-35 kwartalne sprawozdanie z wykonania planu dochodów i wydatków agencji wykonawczej;
- Rb-40 kwartalne sprawozdanie z wykonania – określonego w ustawie budżetowej na dany rok budżetowy – planu finansowego państwowego funduszu celowego, agencji wykonawczej, instytucji gospodarki budżetowej;
- Rb-27 UE roczne sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich;
- Rb-28 UE roczne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację wspólnej polityki rolnej;
- Rb-28UE WPR roczne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich w zakresie wydatków na realizację wspólnej polityki rolnej;
- Rb-N, Rb-Z, Rb-UN, Rb-UZ kwartalne i roczne sprawozdania z operacji finansowych jednostek sektora finansów publicznych.

nik metodyki ESA'95 w zakresie deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (ang. *Manual on Government Deficit and Debt* – MGDD[13]). Zbiór wytycznych uzupełniają decyzje i zalecenia urzędu statystycznego UE[14]. Jednocześnie, w przypadku wątpliwości w kwestii metodycznej, państwo człon-

[13] Podręcznik został opublikowany na stronie Eurostat <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-RA-13-001>.

[14] Decyzje i zalecenia są publikowane na stronie Eurostat <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/methodology>.

kowskie może zwrócić się do Eurostat z prośbą o poradę metodyczną[15]. Istnieją sformalizowane procedury dotyczące zarówno aktualizacji podręcznika, opracowywania tablic i kwestionariuszy wykorzystywanych do przekazywania danych, jak i wydawania decyzji, zaleceń oraz udzielania konsultacji metodycznych.

Opracowywanie i przekazywanie danych do Eurostat

Dane o długu i deficycie sektora instytucji rządowych i samorządowych są przekazywane do Eurostat na podstawie wskazanego wyżej rozporządzenia Rady (WE) nr 479/2009. Odbywa się to dwa razy w roku: przed 1 kwietnia i przed 1 października.

Każdorazowo przekazywane są następujące tablice[16]:

- tablica 1: poziom deficytu/nadwyżki i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz informacje dodatkowe;
- tablice od 2A do 2D: wyjaśnienie relacji pomiędzy wynikiem kasowym budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich, wynikiem kasowym jednostek samorządu terytorialnego oraz memoriałowym wynikiem funduszy ubezpieczeń społecznych a deficytem/nadwyżką dla każdego z podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych;
- tablice od 3A do 3D: wyjaśnienie wpływu deficytu/nadwyżki sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz innych istotnych wskaźników na zmianę poziomu długu sektora oraz konsolidację długu (dane dla sektora ogółem i każdego z podsektorów);
- tablica 4: informacje dodatkowe zgodne z postanowieniami Rady z 22 listopada 1993 r.

Do Eurostat przekazywany jest także kwestionariusz odnoszący się do tablic notyfikacji EDP, w skład którego wchodzi 13 tablic:

1. Różnica w danych dotyczących nadwyżki netto (plus)/deficytu netto (minus) sektora instytucji rządowych i samorządowych, skonsolidowanego długu sektora w stosunku do przekazanych w poprzedniej notyfikacji.
2. Transakcje finansowe ujęte w wyniku zgodnym z metodyką krajową.
3. Dostosowanie ze względu na zakres podmiotowy sektora instytucji rządowych i samorządowych.
4. Pozostałe kwoty do otrzymania/zapłacenia ujęte w tablicach EDP.
5. Pozostałe kwoty do otrzymania/zapłacenia w sektorze instytucji rządowych i samorządowych odnoszące się do podatków i składek na ubezpieczenia społeczne.
6. Dostosowania ze względu na transakcje sektora instytucji rządowych i samorządowych z UE ujęte w tablicach EDP.
7. Wydatki militarne (uzbrojenie i sprzęt pomocniczy).

[15] Za zgodą państwa, które wystąpiło z prośbą o poradę metodyczną, zalecenia są publikowane na stronie Eurostat <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/methodology/advice_member_states>.

[16] Polska wersja tablic oraz kwestionariusza została opublikowana w opracowaniu GUS *Statystyka sektora instytucji rządowych i samorządowych*.

8. Zobowiązania instytucji rządowych szczebla centralnego, umorzenia długu.
9. Gwarancje.
10. Zastrzyki kapitałowe, superdywidendy i prywatyzacja.
11. Partnerstwo publiczno-prywatne.
12. Sekurytyzacja.
13. Operacje sprzedaży i leasingu zwrotnego.

Dodatkowo, od kwietnia 2010 r. przekazywana jest tablica uzupełniająca, dotycząca transakcji związanych z kryzysem finansowym. Tablice 1 i 2A przekazywane w roku t obejmują dane dla lat t-4, t-3, t-2, t-1 (dane sprawozdawcze) oraz dla roku t (prognoza przygotowywana przez Ministerstwo Finansów). Pozostałe tablice dotyczą jedynie danych sprawozdawczych.

Oprócz danych w ramach notyfikacji fiskalnej, państwa członkowskie zobowiązane są dostarczać do Eurostat inne statystyki sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz skonsolidowany wykaz źródeł i metod stosowanych przy opracowywaniu notyfikacji fiskalnej[17] (ang. *EDP inventory*).

Do najważniejszych informacji należą:
- przesyłane zgodnie z wymogami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1392/07 z 13 listopada 2007 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2223/96 w odniesieniu do przekazywania danych z zakresu rachunków narodowych[18]: poszczególne dochody i wydatki oraz wynik (główne agregaty) sektora instytucji rządowych i samorządowych, roczne rachunki finansowe (transakcje), roczne bilanse aktywów i pasywów finansowych, szczegółowe przychody podatkowe według sektorów instytucjonalnych, wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych według funkcji (COFOG);
- wymagane rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1221/2002 z 10 czerwca 2002 r. w sprawie kwartalnych rachunków niefinansowych sektora instytucji rządowych i samorządowych[19]: kwartalne rachunki niefinansowe sektora instytucji rządowych i samorządowych;
- wymagane rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 501/2004 z 10 marca 2004 r. w sprawie kwartalnych rachunków finansowych instytucji rządowych i samorządowych[20]: kwartalne rachunki finansowe sektora instytucji rządowych i samorządowych;
- dane o kwartalnym długu publicznym, przekazywane zgodnie z wymogami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego Rady (WE) nr 1222/2004 z 28 czerwca 2004 r. dotyczącego opracowywania i przekazywania kwartalnych danych dotyczących długu sektora instytucji rządowych i samorządowych[21].

Realizacja przez GUS powyższych zadań wymaga stałej bieżącej współpracy zarówno z Eurostat, jak i instytucjami krajowymi. W celu koordynacji prac realizowanych

[17] Opracowanie zostało opublikowane na stronie GUS <http://www.stat.gov.pl/gus/5840_4279_PLK_HTML.htm>.
[18] DzU UE L 324 z 10.12.2007.
[19] DzU UE L 179 z 09.07.2002.
[20] DzU UE L 081 z 19.03.2004.
[21] DzU UE L 233, z 02.07.2004.

przez GUS, Ministerstwo Finansów i Narodowy Bank Polski, Prezes GUS powołał w 2004 r. Zespół ds. Statystyki Sektora Instytucji Rządowych i Samorządowych. GUS współpracuje także z Ministerstwem Zdrowia, Ministerstwem Obrony Narodowej, Ministerstwem Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Ministerstwem Skarbu Państwa, Ministerstwem Spraw Wewnętrznych, Ministerstwem Spraw Zagranicznych, Narodowym Funduszem Zdrowia, Bankiem Gospodarstwa Krajowego. W kontekście zagadnień związanych z zarządzaniem jakością w statystyce finansów sektora instytucji rządowych i samorządowych celowa wydaje się także współpraca z Najwyższą Izbą Kontroli oraz regionalnymi izbami obrachunkowymi.

Weryfikacja danych

Rozporządzenie nr 479/2009 zobowiązuje Eurostat do systematycznej oceny jakości statystyk sektora instytucji rządowych i samorządowych przekazywanych przez państwa członkowskie. Jakość definiowana jest jako zgodność z zasadami rachunkowości (ESA'95), kompletność, wiarygodność, terminowość dostarczania oraz spójność.

Wszystkie dane przekazane na mocy aktów prawnych wymienionych wyżej podlegają weryfikacji w formie pisemnej. Obok tego Eurostat przeprowadza we wszystkich państwach członkowskich systematyczne wizyty konsultacyjne (ang. *dialogue visit*), a także ewentualnie inspekcje metodyczne (ang. *methodological visit*). Wizyty konsultacyjne mają na celu przegląd przekazywanych danych, zbadanie kwestii metodycznych, omówienie procesów statystycznych i źródeł przedstawionych w wykazach oraz ocenę zgodności z zasadami rachunkowości. Służą one zidentyfikowaniu zagrożeń lub potencjalnych problemów dotyczących jakości przesyłanych danych i odbywają się nie rzadziej niż raz na dwa lata. W Polsce ostatnia taka wizyta miała miejsce we wrześniu 2011 r.[22]; kolejną zaplanowano na lipiec 2013 r. Inspekcje metodyczne mogą być prowadzone jedynie w razie stwierdzenia, że jakość danych jest poważnie zagrożona lub narażona na potencjalne problemy. W naszym kraju inspekcja metodyczna nigdy nie miała miejsca.

Od 2011 r. realizowane są przez Eurostat nowego rodzaju wizyty – misje konsultacyjne dotyczące danych źródłowych (ang. *upstream dialogue visit*). Poprzedzają one „zwykłe" wizyty konsultacyjne, a ich celem jest identyfikacja ryzyka oraz potencjalnych problemów w zakresie systemu sprawozdawczego, przegląd i ocena jakości procedur opracowywania danych na potrzeby EDP (zwłaszcza w odniesieniu do danych źródłowych), a ponadto ocena praktyk dotyczących zarządzania i kontroli przepływu informacji, podziału odpowiedzialności w zakresie opracowywania danych o długu i deficycie oraz dostępności danych źródłowych. W Polsce tego typu wizyta odbyła się po raz pierwszy w marcu 2013 r. W spotkaniach z przed-

[22] Sprawozdanie *Final Findings. EDP dialogue visit to Poland*, 5-6 September 2011, zostało opublikowane na stronie Eurostat. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/documents/Final_findings_of_the_EDP_dialogue_visit_to_Poland_5-6_S.pdf>.

stawicielami Eurostat, obok Głównego Urzędu Statystycznego, udział wzięli reprezentanci NIK, Ministerstwa Finansów, NBP, regionalnych izb obrachunkowych, a także przedstawiciele Ministerstwa Zdrowia, Narodowego Funduszu Zdrowia, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, władz wybranego województwa (mazowieckiego), powiatu (wrocławskiego), miasta na prawach powiatu (Warszawa) i dwóch gmin miejsko-wiejskich (Kąty Wrocławskie, Piaseczno), Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, Krajowego Funduszu Drogowego. Na spotkaniach omawiano podział obowiązków i zakres odpowiedzialności odnośnie do opracowywania danych na potrzeby EDP, obowiązujące systemy rachunkowości i audytu, tryb rozpoznawania i rejestracji zobowiązań, zaciąganie kredytów i pożyczek, sprawozdawczość i kontrolę, rozpoznawanie i ewidencjonowanie zaległości, zobowiązań i należności, procedury opracowywania, weryfikacji i składania raportów o danych statystycznych na potrzeby EDP, systemy informatyczne, systemy szkoleń.

NOK a krajowe urzędy statystyczne

W państwach UE zawsze istniały (choćby w niewielkiej skali) kontakty NOK z krajowymi urzędami statystycznymi. Dotyczyły one różnych sytuacji, takich jak:

- przeprowadzanie przez NOK kontroli krajowych urzędów statystycznych;
- wykorzystywanie przez NOK danych statystycznych;
- wykorzystywanie przez krajowe urzędy statystyczne sprawozdań z kontroli przeprowadzonych przez NOK;
- współpraca w sprawach metodycznych[23].

Kontrole krajowych urzędów statystycznych

Badania są prowadzone w różnym zakresie i z różną częstotliwością, zależnie od posiadanego mandatu i zasobów. NOK z reguły mają prawo do kontroli finansowej krajowego urzędu statystycznego (z wyjątkiem Malty, gdzie ustawa powierza tę kompetencję audytorom prywatnym). Większość najwyższych organów kontroli przeprowadza badanie corocznie, niektóre co 2-3 lata; trzy NOK nie prowadziły takiej kontroli w ostatnich latach. Większość NOK (17 na 24) ma również prawo do oceny działalności merytorycznej krajowego urzędu statystycznego, jednak w okresie ostatnich pięciu lat tylko te z Austrii, Estonii, Litwy, Polski i Niemiec przeprowadziły tego rodzaju kontrole[24].

Tylko jeden najwyższy organ kontroli – austriacki Rechnungshof – oceniał

[23] Dane zebrane przez grupę zadaniową Komitetu Kontaktowego prezesów NOK UE, o której mowa w dalszej części artykułu (informacje przekazały 24 NOK: Austria, Belgia, Bułgaria, Cypr, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Grecja, Francja, Hiszpania, Holandia, Litwa, Łotwa, Malta, Niemcy, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Węgry, Włochy).

[24] Najwyższa Izba Kontroli ma prawo kontrolowania działalności Głównego Urzędu Statystycznego, jednak z wyłączeniem dostępu do danych indywidualnych zbieranych w badaniach statystycznych (tajemnica statystyczna – art. 10 ustawy z 29.06.1995 r. o statystyce publicznej – DzU z 2012 r., poz. 591).

PRZYKŁADY KONTROLOWANIA PRZEZ NOK DZIAŁALNOŚCI MERYTORYCZNEJ KRAJOWYCH URZĘDÓW STATYSTYCZNYCH

NOK Austrii przeprowadził kontrolę obliczania produktu krajowego brutto, której celem była ocena przejrzystości procesu oraz jakości i wiarygodności danych o wydatkach na konsumpcję. Głównym ustaleniem było uznanie, że jakość danych była zasadniczo wysoka, choć stwierdzono też pewne nieprawidłowości w dokumentowaniu metod stosowanych do uzgodnienia danych z systemem rachunków narodowych[25].

NOK Estonii przeprowadził w 2007 r. kontrolę znaczenia urzędowych statystyk oraz skuteczności zbierania danych. Zasadniczym celem była ocena, czy odbiorcy mają wystarczające możliwości wpływania na kształt danych statystycznych oraz czy i jak są włączeni w planowanie badań statystycznych, a także czy są zadowoleni z istniejących statystyk. Badano też skuteczność zbierania danych oraz działalność krajowego urzędu statystycznego na rzecz ograniczenia przypadków zbierania podobnych danych przez różne instytucje i zmniejszenia przez to zbędnych obciążeń administracyjnych.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w 2011 r. kontrolę efektów wdrażania przedsięwzięć z zakresu e-administracji. Badania wykazały, że Główny Urząd Statystyczny zrealizował zadania wynikające z Planu informatyzacji państwa na lata 2007–2010, dotyczące wykorzystania drogi elektronicznej, w tym przekazywania danych statystycznych oraz umożliwienia wyszukiwania informacji statystycznej, a także zapewnił obywatelom możliwość elektronicznego kontaktu.

(w 2005 i 2010 r.) jakość systemu zarządzania w krajowym urzędzie statystycznym na tle wymagań Europejskiego kodeksu praktyk statystycznych[26].

Korzystanie z danych statystycznych

Zasadniczo wszystkie NOK wykorzystują w działalności kontrolnej publikowane dane statystyczne. Większość korzysta z tych informacji prowadząc kontrole wykonania zadań, wiele – kontrolując sprawozdania z wykonania budżetu państwa, zaś kilka – do oceny podstawowych wskaźników krajowych, rozwoju gospodarczego i demograficznego, poziomu płac, kosztów inwestycji, świadczeń społecznych czy zużycia energii. W niektórych krajach NOK mogą zgłaszać postulaty co do tematów badań zawartych w wieloletnich i rocznych programach badań statystycznych.

[25] *Komponenten des Bruttonationaleinkommens* (Reihe Bund 2007/04).
[26] *Qualitätssicherungs- und Kontrollsysteme bezüglich der Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen*, Bund 2006/12; *Grundlagen der Fiskalpolitik,* Reihe Bund 2011/05.

PRZYKŁADY WYKORZYSTANIA DANYCH STATYSTYCZNYCH PRZEZ NAJWYŻSZE ORGANY KONTROLI

Przy opracowywaniu corocznego sprawozdania o sytuacji i perspektywach finansów publicznych we Francji podstawą analizy Trybunału Obrachunkowego są przede wszystkim dane pochodzące z rachunków narodowych oraz statystyk finansowych sektora instytucji rządowych i samorządowych.

NIK wykorzystuje przy opracowywaniu programów kontroli różne informacje, odpowiednio do specyfiki analizowanego obszaru/działalności, w tym dane statystyczne z uwzględnieniem rozkładu terytorialnego, demograficznego itp. Dane GUS są też wykorzystywane przy opracowywaniu analizy wykonania budżetu państwa oraz innych zbiorczych sprawozdań z kontroli NIK.

Kilka NOK ma możliwość otrzymania z krajowego urzędu statystycznego dodatkowych danych. W niektórych państwach krajowe urzędy statystyczne mogą odpłatnie prowadzić badania statystyczne na wniosek najwyższych organów kontroli, z tym że NOK rzadko korzystają z tej możliwości.

W praktyce istotnym elementem wpływającym na zakres możliwej współpracy NOK i krajowych urzędów statystycznych jest dostęp (lub brak dostępu) NOK do danych o indywidualnych podmiotach publicznych, jakie ma w swojej dyspozycji krajowy urząd statystyczny.

Z informacji uzyskanych od 22 najwyższych organów kontroli wynika, że:

- 15 NOK ma dostęp do tych danych (Austria, Bułgaria, Cypr, Dania, Estonia, Francja, Holandia, Łotwa, Malta, Niemcy, Portugalia, Rumunii, Słowacja, Słowenia, Szwecja);
- 7 NOK nie ma dostępu lub ma go w wąskim zakresie (Czechy, Finlandia, Grecja, Hiszpania, Polska, Węgry, Włochy).

Wymienione w drugiej grupie NOK również mogą uzyskać owe informacje, lecz muszą zwracać się o nie do poszczególnych podmiotów na podstawie uprawnień do ich kontroli lub zgodnie z ogólnymi przepisami w sprawie dostępu do informacji publicznej. Przykładowo, w Polsce GUS dysponuje szczegółowymi informacjami o publicznych szkołach wyższych (na podstawie sprawozdań F-01/s), lecz może udostępnić NIK tylko dane zbiorcze. Izba może zwrócić się o dane indywidualne do każdej z około 140 publicznych szkół wyższych, oznacza to jednak dublowanie pracy i wydatków[27].

[27] Powstaje też generalne pytanie, czy wobec jednostek publicznych, których działalność powinna być transparentna, tajemnica statystyczna nie powinna zostać ujęta inaczej niż dotychczas.

Współpraca w sprawach metodycznych

PRZYKŁADY WSPÓŁPRACY

W Bułgarii utworzono wspólną grupę roboczą złożoną z przedstawicieli NOK i krajowego urzędu statystycznego w celu osiągnięcia lepszego wzajemnego zrozumienia pracy każdej instytucji oraz określenia możliwości współdziałania. W lutym 2013 r. zostało podpisane formalne porozumienie o ich współpracy.

NOK Estonii organizuje od 2011 r. okresowe spotkania z przedstawicielami krajowego urzędu statystycznego przed rozpoczęciem kontroli skonsolidowanych rachunków państwa. Podczas spotkania w 2012 r. rozpatrywano między innymi zasady księgowania niektórych nietypowych transakcji, ogólną ocenę jakości miesięcznych sprawozdań finansowych oraz jakość sprawozdań finansowych gmin.

W Holandii trwają wspólne prace NOK, krajowego urzędu statystycznego i ministerstwa finansów nad zbadaniem procedur obliczania długu publicznego oraz określeniem ich słabych stron i możliwości ulepszenia, w tym sformułowaniem roli NOK (przewidziane zakończenie projektu w czerwcu 2013 r.).

We Francji w październiku 2012 r. NOK i krajowy urząd statystyczny podpisały porozumienie o współpracy, które ustala zasady udostępniania informacji (w tym niepublikowanych), jakie mogą mieć wpływ na przyszłe dokumenty obu instytucji (warto przypomnieć, że Trybunał Obrachunkowy Francji – jako jedyny NOK w państwach UE – certyfikuje wydatki budżetu państwa).

We Włoszech NOK i krajowy urząd statystyczny podpisały w styczniu 2013 r. porozumienie o współpracy, które umożliwia dostęp do informacji posiadanych przez drugą instytucję; przewiduje się także wspólne prowadzenie badań i analiz.

Jak się wydaje, najwyższe organy kontroli i krajowe urzędy statystyczne mogłyby szerzej współpracować w sprawach metodycznych. Przedmiotem dyskusji może być, na przykład, sposób pomiaru skutków wdrażania polityki społecznej czy gospodarczej w poszczególnych dziedzinach oraz ocena wskaźników stosowanych do pomiaru stopnia jej realizacji.

Ponadto krajowe urzędy statystyczne mogą przedstawiać NOK sugestie dotyczące korzystania z metod i technik statystycznych (np. przy doborze próby jednostek do kontroli).

Inicjatywy Eurostat dotyczące roli NOK

Geneza

W ramach systemu nadzoru budżetowego UE oraz procedury nadmiernego deficytu zadaniem Komisji Europejskiej jest regularna ocena jakości danych przesyłanych

przez państwa członkowskie, w tym statystyk sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Istotne niedokładności w przekazywanych informacjach o wysokości długu i deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych Grecji w latach 2005–2009[28] (oraz późniejsze – choć o znacznie mniejszej skali – sytuacje w Hiszpanii i Portugalii) wskazały jednak, że istniejący system nie wystarcza do zminimalizowania ryzyka dostarczania do Eurostat danych „o niedostatecznej jakości" (eufemizm użyty w dokumencie Komisji).

W związku z tym Komisja zaproponowała przyznanie Eurostat większych uprawnień w zakresie statystyki finansów publicznych oraz stopniowe odchodzenie od podejścia głównie korekcyjnego na rzecz podejścia prewencyjnego w zarządzaniu jakością w statystyce europejskiej w ogóle, a w statystyce finansów publicznych w szczególności.

Dokładny program działań został przedstawiony w kwietniu 2011 r. w dokumencie Komisji „Rzetelne zarządzanie jakością w statystyce europejskiej"[29]. Zasadniczo chodzi o sprawy, które dotyczą albo tylko krajowych urzędów statystycznych, albo też instytucji, z którymi one bezpośrednio współpracują (np. ministerstw finansów) i podmiotów, od których otrzymują dane źródłowe. Obok tego sformułowano także sugestie odnoszące się do potencjalnej roli NOK w zapewnieniu jakości danych o finansach publicznych.

Propozycje Eurostat

Początkowo propozycje Eurostat miały charakter ogólny. O roli NOK wskazany wyżej dokument Komisji mówił tylko, że „Eurostat opracuje specjalny system zarządzania jakością dla statystyki finansów publicznych we współpracy z krajowymi urzędami statystycznymi oraz krajowymi organami odpowiedzialnymi za weryfikację wyjściowych danych źródłowych dotyczących finansów publicznych (w szczególności krajowymi najwyższymi organami kontroli)".

Również bardzo ogólne były sugestie, jakie przedstawił dyrektor generalny Eurostat Walter Radermacher na zebraniu Komitetu Kontaktowego prezesów NOK UE w październiku 2011 r., w Luksemburgu. Omówił on działania na rzecz zapewnienia wiarygodności krajowych statystyk, zasady leżące u podstaw europejskiego kodeksu praktyk statystycznych i etapy jego wdrażania, a także kroki, jakie podejmuje Eurostat w celu wzmocnienia europejskiego systemu statystycznego. Jako że jest to ściśle związane z działaniami krajowych instytucji statystycznych, W. Radermacher zaproponował współpracę Eurostat i NOK. Propozycja spotkała się z pozytywnym odzewem ze strony uczestników zebrania, dlatego też Komitet Kontaktowy powołał grupę zadaniową do zbadania możliwości

[28] *Report on Greek government deficit and debt statistics*, European Commission; COM(2010) 1 final, 8.01.2010.

[29] *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Rzetelne zarządzanie jakością w statystyce europejskiej"*; KOM(2011) 211, wersja ostateczna, 15.04.2011.

współdziałania NOK z Eurostat i krajowymi urzędami statystycznymi oraz przedłożenia propozycji w tym zakresie[30].
Bardziej szczegółowe propozycje Eurostat zostały zaprezentowane w trakcie prac wspomnianej grupy zadaniowej. Na zebraniu grupy w Kopenhadze w czerwcu 2012 r. François Lequiller, dyrektor ds. statystyki finansowej sektora instytucji rządowych i samorządowych w Eurostat, przedstawił wystąpienie zatytułowane „W kierunku globalnego partnerstwa między europejskim systemem statystycznym a najwyższymi organami kontroli państw UE", w którym stwierdził, że:

- potrzeba skutecznego zarządzania jakością danych przekazywanych przez państwa UE o wysokości długu i deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych jest coraz większa;
- ani krajowe urzędy statystyczne, ani Eurostat nie mają możliwości oceny rzetelności danych źródłowych dostarczanych przez podmioty publiczne, dlatego ważne jest, aby NOK prowadziły kontrolę i certyfikowały dane o zadłużeniu we wszystkich podmiotach sektora finansów publicznych;
- NOK powinny informować krajowe urzędy statystyczne o przypadkach nierzetelności danych źródłowych, które mogą mieć wpływ na poziom zadłużenia danego państwa, jak tylko taka informacja pojawi się w trakcie kontroli (wczesne ostrzeganie);
- kontrole NOK powinny być prowadzone tak, by ich wyniki mogły być dostępne dla krajowego urzędu statystycznego przed terminem notyfikacji fiskalnej;
- NOK mogą pomóc krajowym urzędom statystycznym w stworzeniu wiarygodnych systemów kontroli wewnętrznej i zarządzania jakością;
- NOK i krajowe urzędy statystyczne powinny współdziałać na zasadzie „uprzywilejowanego partnerstwa"; najlepiej, aby zostało zawarte porozumienie o współpracy NOK z urzędem statystycznym;
- NOK powinny działać na rzecz wprowadzenia do finansów publicznych swego kraju międzynarodowych standardów rachunkowości sektora publicznego (IPSAS).

Wzmianki o roli NOK w nowych aktach prawnych UE

Obok propozycji Eurostat dotyczących rozwoju kontaktów między NOK i krajowymi urzędami statystycznymi, w niedawno przyjętych (lub projektowanych) aktach prawnych UE zaczęły pojawiać się postanowienia, które zakładają udział NOK w zapewnieniu jakości danych statystycznych. Jak na razie, przepisy te są raczej mało konkretne i dotyczą głównie państw strefy euro. Ogólna tendencja do nałożenia zadań na NOK jest jednak wyraźna. Chodzi o:

- dochodzenia dotyczące manipulowania danymi statystycznymi[31];

[30] E. Miękina: *Zebranie Komitetu Kontaktowego*, „Kontrola Państwowa" nr 6/2011.

[31] Art. 8 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z 16.11.2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro (DzU UE L 306 z 23.11.2011) wprowadził możliwość nałożenia przez Radę kary na państwo członkowskie, które umyślnie lub w wyniku poważnego zaniedbania podaje nieprawdziwe dane dotyczące deficytu oraz długu. Przed wystąpieniem do Rady z wnioskiem o nałożenie kary Komisja prowadzi czynności wyjaśniające, zwracając się do państwa

• niezależny audyt krajowego systemu rachunkowości publicznej[32];
• prowadzenie kontroli na potrzeby procedury nadmiernego deficytu[33].

Również Parlament Europejski odniósł się do potrzeby udziału NOK w weryfikacji danych źródłowych, zwracając się do Komisji „o przedstawienie wniosków zapewniających większą niezależność i spójność kompetencji najwyższych organów kontroli w zakresie weryfikacji jakości danych źródłowych wykorzystywanych do ustalenia wysokości długu i deficytu krajowego"[34].

Grupa zadaniowa Komitetu Kontaktowego prezesów NOK UE

W październiku 2011 r. Komitet Kontaktowy prezesów NOK UE powołał grupę zadaniową do zbadania możliwości współdziałania NOK z Eurostat i krajowymi urzędami statystycznymi oraz przedłożenia propozycji w tym zakresie na kolejnym zebraniu Komitetu Kontaktowego w 2012 r. Zgodnie z mandatem, grupa: zebrała informacje o dotychczasowych kontaktach NOK z Eurostat i krajowymi urzędami statystycznymi (w tym o prawnych uwarunkowaniach tych kontaktów) oraz przeanalizowała wynikające stąd doświadczenia; zgromadziła informacje o istniejących i projektowanych przepisach UE, które mogą mieć wpływ na pracę NOK oraz zapoznała się z inicjatywami Eurostat wobec NOK; rozważyła potencjalne kierunki współpracy NOK z Eurostat i krajowymi urzędami statystycznymi oraz opracowała projekt stanowiska Komitetu Kontaktowego prezesów NOK UE[35].

Analiza sytuacji wykazała, że trudno byłoby proponować przyjęcie zaleceń dotyczących tej współpracy, które w jednakowy sposób dotyczyłyby wszystkich NOK. Ze zgromadzonych przez grupę informacji

członkowskiego o przedstawienie informacji oraz prowadząc misję na miejscu, w tym może przesłuchać każdą osobę związaną z opracowywaniem danych dotyczących deficytu i długu, ma także prawo dostępu do rachunków wszelkich instytucji rządowych i samorządowych. Szczegóły zostały określone w akcie wykonawczym, zgodnie z którym NOK mogą zostać zaproszone do pomocy i udziału w postępowaniu wyjaśniającym Komisji (art. 2 ust. 2 decyzji delegowanej Komisji z 29.06.2012 r. w sprawie postępowań wyjaśniających i grzywien związanych z manipulowaniem danymi statystycznymi, o których mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro (DzU UE L 306 z 6.11.2012).

[32] Art. 3 ust. 1 dyrektywy Rady nr 2011/85/UE z 8.11.2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (DzU UE L 306 z 23.11.2011).

[33] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z 21.05.2013 w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny wstępnych planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich strefy euro (rozporządzenie zostanie opublikowane wkrótce). Art. 7 ust. 6 (według numeracji projektu) dotyczy NOK, które mogą zostać zaproszone do udziału w kontroli rachunków sektora instytucji rządowych i samorządowych, mającej na celu ocenę rzetelności, kompletności i ścisłości tych rachunków na potrzeby procedury nadmiernego deficytu.

[34] Punkt 12 uchwały Parlamentu Europejskiego z 13.03.2012 r. (T7-0073/2012) w sprawie zarządzania jakością w statystyce europejskiej.

[35] O pracach grupy zob. E. Miękina: *Współpraca NOK, Eurostat i krajowych urzędów statystycznych – zebranie grupy zadaniowej Komitetu Kontaktowego*, „Kontrola Państwowa" nr 4/2012; E. Miękina: *Najwyższe organy kontroli Unii wobec kryzysu finansowego – doroczne zebranie Komitetu Kontaktowego*, „Kontrola Państwowa" nr 6/2012.

wynika, że niewiele NOK państw Unii Europejskiej współpracowało dotąd z krajowymi urzędami statystycznymi, choć większość zgadza się, że jest to możliwe, a ostatnio kontakty takie zaczęto nawiązywać. Nie ulega wątpliwości, że niezwykle ważna jest dobra komunikacja między tymi instytucjami. Większość NOK uważa, że mogą odegrać pewną rolę w weryfikacji danych źródłowych przekazywanych krajowym urzędom statystycznym oraz w identyfikowaniu obszarów ryzyka i naruszeń w systemie zarządzania jakością statystyki finansów publicznych; możliwa jest też współpraca w innych obszarach. Większość uznaje też za możliwy udział w organizowanych przez Eurostat wizytach konsultacyjnych dotyczących danych źródłowych.

Zwrócono jednocześnie uwagę na uwarunkowania współpracy:

- Musi być ona prowadzona na zasadzie pełnej niezależności – zarówno NOK, jak i krajowych urzędów statystycznych. Chodzi zwłaszcza o niezależność NOK w planowaniu kontroli, które – poza sytuacjami określonymi w ustawach – samodzielnie decydują: kogo, co i kiedy kontrolują.
- Musi ona uwzględniać obowiązujące rozwiązania prawne, na przykład to, że większość NOK nie ma uprawnień do certyfikacji rozliczeń.
- Działalność podmiotów publicznych musi być transparentna, zatem informacje o ich sytuacji finansowej nie mogą być objęte tajemnicą. Brak lub ograniczenie dostępu NOK do danych, które są w posiadaniu krajowego urzędu statystycznego, a które dotyczą indywidualnych podmiotów publicznych powoduje, że trudno o bliższą współpracę metodyczną; nie jest też możliwe przekazywanie danych służących ukierunkowaniu kontroli NOK na podmioty lub obszary, w których istnieje wyższe ryzyko nieprawidłowości.
- Współpraca jest możliwa, gdy zainteresowane są obie strony.

Stanowisko Komitetu Kontaktowego

Na zebraniu w Portugalii w październiku 2012 r. Komitet Kontaktowy prezesów NOK UE zaakceptował sprawozdanie grupy zadaniowej oraz przyjął uchwałę w sprawie współpracy najwyższych organów kontroli z Eurostat i krajowymi urzędami statystycznymi (CC-R-2012-02)[36]. W uchwale podkreślono, że pomimo różnic między zainteresowanymi instytucjami pod względem uprawnień, obowiązków i kompetencji, istnieje wspólny cel, którym jest dobre zarządzanie. Komitet uznał, że prowadząc kontrole rozliczeń sektora publicznego, NOK już teraz przyczyniają się do weryfikacji danych wpływających do krajowych urzędów statystycznych oraz że mogą odegrać ważną rolę w zapewnieniu jakości statystyki sektora instytucji rządowych i samorządowych. Wraz z krajowymi urzędami statystycznymi mogą rozpoznawać obszary ryzyka i naruszeń w systemie zarządzania jakością statystyki tego sektora w swoich krajach.

[36] Tekst uchwały – we wszystkich językach urzędowych UE – jest dostępny na stronie Komitetu Kontaktowego <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/contactcommittee/home>.

Komitet Kontaktowy zasugerował, aby poszczególne NOK same określiły, w jaki sposób mogłyby przysłużyć się poprawie jakości danych źródłowych wykorzystywanych przez Eurostat i krajowe urzędy statystyczne, przez:

- rozważenie prowadzenia kontroli jakości danych źródłowych;
- wskazanie luk w kontroli, które mogą uniemożliwiać pełny zakres kontrolowania danych z sektora instytucji rządowych i samorządowych w ramach kontroli wewnętrznej i audytu zewnętrznego;
- rozważenie – o ile jest to zasadne w kontekście krajowym – wspierania lub doradzania administracji publicznej w kwestiach wdrażania standardów rachunkowości lub innych podobnych wytycznych.

Równocześnie Komitet Kontaktowy zwrócił się do NOK o zacieśnienie kontaktów z krajowymi urzędami statystycznymi, przez:

- rozważenie traktowania krajowego urzędu statystycznego jako uprzywilejowanego partnera, co oznacza, że – w przypadku gdy jest to z korzyścią dla obu stron – NOK i krajowe urzędy statystyczne mogą wymieniać informacje na temat analizy ryzyka, możliwych nieprawidłowości, a także standardów, metodyki itp.;
- rozważenie, jak uczynić sprawozdania NOK i krajowych urzędów statystycznych bardziej użytecznymi dla każdej z tych instytucji pod względem harmonogramu i zakresu oraz – jeśli jest to właściwe w kontekście krajowym – jak dzielić się informacjami dotyczącymi kwestii lub rezultatów, które mogą wymagać natychmiastowej uwagi drugiej strony;
- nawiązanie i utrzymywanie regularnych lub doraźnych kontaktów z krajowymi urzędami statystycznymi, w zależności od ich woli współpracy (np. przez coroczne spotkania czy bieżące kontakty robocze);
- uczestniczenie, w razie otrzymania takiego zaproszenia, w wizytach konsultacyjnych Eurostat w sprawie jakości danych źródłowych, które odbywają się w krajowych urzędach statystycznych i w podmiotach dostarczających dane źródłowe.

Potencjalne sposoby współpracy

Niektóre NOK współpracowały z krajowymi urzędami statystycznymi już wcześniej; obecnie na forum UE formułowane są wnioski o potrzebie jej rozwoju i podjęcia przez pozostałe NOK. Współpraca może być realizowana w różnym zakresie i w różny sposób, zależnie od mandatu i zasobów poszczególnych NOK i krajowych urzędów statystycznych.

Kontrolowanie jakości danych źródłowych przez NOK

NOK są zainteresowane współpracą krajowych urzędów statystycznych przy identyfikacji obszarów ryzyka, w których zachodzi podejrzenie, że dane źródłowe nie są rzetelne. Sugestie te mogą być pomocne w przygotowaniu programów kontroli.

Większość NOK uważa, że mogą odegrać pewną rolę w weryfikacji danych źródłowych przekazywanych krajowym urzędom statystycznym. Nierzadko jest ona częścią ogólnego procesu kontroli, zwłaszcza kontroli wykonania budżetu państwa lub kontroli sprawozdań finansowych/rachunków państwa. Niektóre NOK podkreślają, że weryfikacja ta jest pożyteczna dla obu instytucji, ponieważ umożliwia porównanie informacji zawartych w sprawozdaniach finansowych jednostek kontrolowanych

z danymi wykorzystywanymi przez krajowy urząd statystyczny. Dodatkowo, zweryfikowanie informacji posiadanych przez krajowy urząd statystyczny zwiększa wiarygodność danych przekazywanych do Eurostat.

KONTROLA BUDŻETOWA NIK JAKO PRZYKŁAD KONTROLI UMOŻLIWIAJĄCEJ BADANIE DANYCH ŹRÓDŁOWYCH

Przeprowadzając co roku kontrolę wykonania budżetu państwa, NIK bada około 200 podmiotów. Jest to kontrola i ocena wiarygodności ksiąg rachunkowych oraz wyrażenie opinii o rzetelności sprawozdań budżetowych, w tym w zakresie zobowiązań i należności. NIK porównuje zobowiązania jednostek kontrolowanych zapisane w księgach rachunkowych – czyli poziom ich zadłużenia – z informacją podaną przez te jednostki w sprawozdaniach budżetowych. Oceny wiarygodności rozliczeń finansowych dokonuje się porównując je z rocznymi i bieżącymi sprawozdaniami budżetowymi, a także na podstawie badania dowodów. Dowody wybiera się z wykorzystaniem metody monetarnej i uzupełnia doborem celowym. W sprawozdaniach z kontroli NIK zwraca się uwagę na sytuacje, gdy kontrolowany podmiot klasyfikuje swoje zobowiązania w taki sposób, aby poziom długu wydawał się niższy.

W ramach tej kontroli NIK sprawdza i wydaje opinię o prawidłowości i rzetelności następujących sprawozdań:

a) w państwowych jednostkach budżetowych (sprawozdania jednostkowe) i u dysponentów części budżetu państwa (sprawozdania łączne):

- Rb-23 o stanie środków na rachunkach państwowych jednostek budżetowych,
- Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetu państwa,
- Rb-N o stanie należności i wybranych aktywów finansowych za IV kwartał,
- Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa,
- Rb-28 programy z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację wspólnej polityki rolnej,
- Rb-28 programy WPR z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE na realizację wspólnej polityki rolnej,
- Rb-BZ 1 z wykonania wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym,
- Rb-Z za IV kwartał o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji,
- Rb-27 UE roczne sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich,

- Rb-28 UE roczne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację WPR,
- Rb-28 UE WPR roczne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich w zakresie wydatków na realizację wspólnej polityki rolnej;

b) w państwowych funduszach celowych, agencjach wykonawczych i państwowych osobach prawnych:

- Rb-Z za IV kwartał o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji,
- Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych za IV kwartał,
- Rb-40 kwartalne sprawozdanie z wykonania określonego w ustawie budżetowej na dany rok budżetowy planu finansowego państwowego funduszu celowego/agencji wykonawczej,
- Rb-35 kwartalne sprawozdanie z wykonania planu dochodów i wydatków agencji wykonawczej,
- Rb 33 kwartalne sprawozdanie z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego,
- Rb-FUS miesięczne sprawozdanie z wykonania wybranych elementów planu finansowego FUS,
- Rb-FER miesięczne sprawozdanie z wykonania wybranych elementów planu finansowego Funduszu Emerytalno-Rentowego KRUS.

W ministerstwach i urzędach centralnych, których kierownicy jednostek są dysponentami części budżetu państwa, NIK sprawdza poprawność sporządzenia sprawozdań łącznych, tj. przeniesienia danych ze sprawozdań jednostkowych (corocznie ok. 100 jednostek). W państwowych jednostkach budżetowych, funduszach celowych, agencjach wykonawczych, państwowych osobach prawnych objętych kontrolą (łącznie ok. 200) sprawdza się, czy dane zawarte w sprawozdaniach są zgodne z zapisami w ewidencji księgowej[37].

[37] Kontrola wykonania budżetu państwa w 2012 r. została przeprowadzona wiosną 2013 r. Kontrolą objęto:
a) 103 dysponentów części budżetu państwa, w tym 13 wybrane samorządowe kolegia odwoławcze i 4 wybrane sądy apelacyjne, a także 105 dysponentów III stopnia (sprawozdania Rb-23, Rb-27, Rb-28, Rb-28 programy, Rb-28 programy WPR, Rb-28 UE, Rb-28 UE WPR, Rb-N, Rb-Z);
b) 27 państwowych funduszy celowych (sprawozdania Rb-33, Rb-40, Rb-N, Rb-Z);
c) kontrolowane w ramach części budżetowych plany finansowe Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (sprawozdania Rb-FUS);
d) 7 wybranych agencji wykonawczych (sprawozdania Rb-35, Rb-40, Rb-N, Rb-Z);
e) 54 wybrane jednostki samorządu terytorialnego – w zakresie dotacji z budżetu państwa;
f) Narodowy Bank Polski i Bank Gospodarstwa Krajowego;

Przypadki ujawnienia istotnych błędów zdarzają się rzadko. W trakcie kontroli wykonania budżetu państwa przeprowadzonej wiosną 2011 r. ujawniono, że kwartalna informacja „Zadłużenie sektora finansów publicznych" z 30 marca 2011 r. nie obejmuje kwoty 873 mln zł w związku z niewykazaniem jej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Po stwierdzeniu istnienia tych zobowiązań ZUS skorygował w swoich księgach wysokość zadłużenia, ale dopiero w następstwie kontroli NIK sprawozdanie zostało poprawione i przekazane GUS[38]. W ramach tej samej kontroli ujawniono też około 20 podobnych przypadków, o znacznie mniejszej skali, gdzie błąd w jednostce kontrolowanej wynosił około 10-20 tys. zł.

Ocena jakości danych wpływających do krajowego urzędu statystycznego może mieć miejsce również w ramach kontroli przeprowadzonej specjalnie w tym celu (patrz ramka na s. 63).

Należy zwrócić uwagę, że przeprowadzone dotychczas kontrole NOK obejmują tylko część podmiotów i/lub transakcji. Żaden NOK nie ma zasobów, które pozwalałyby na coroczną szczegółową kontrolę wszystkich jednostek objętych jego mandatem (może ich być wiele tysięcy!). Analogicznie, NOK nie mogą – przynajmniej w obecnym stanie prawnym – podjąć się certyfikowania danych źródłowych, a tym bardziej wziąć na siebie odpowiedzialności za jakość tych danych. Za realne można natomiast uznać przedstawianie opinii o rzetelności danych w zakresie, jaki wynika z przeprowadzonych kontroli.

Publikacja wyników kontroli i badań statystycznych

Krajowe urzędy statystyczne i NOK mogłyby wspólnie rozważyć ewentualne postulaty w sprawie sposobu prezentacji i terminu publikacji wyników kontroli oraz badań statystycznych. Podstawą tej tezy jest rozumowanie, że najpierw warto dążyć do wykorzystania wyników już przeprowadzonych kontroli i badań statystycznych, a dopiero później rozpatrywać potrzebę dodatkowych działań.

W obszarze tym mieszczą się również postulaty Eurostat prowadzenia kontroli w taki sposób, aby ich wyniki były dostępne dla krajowego urzędu statystycznego przed terminem notyfikacji fiskalnej oraz informowania krajowego urzędu statystycznego o przypadkach nierzetelności danych źródłowych, które mogą mieć

g) 4 inne państwowe osoby prawne: Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska, Rzecznik Ubezpieczonych, Urząd Dozoru Technicznego (sprawozdania z wykonania planów finansowych, Rb-N, Rn-Z).
Sprawozdania budżetowe jednostek samorządu terytorialnego są w Polsce kontrolowane przez regionalne izby obrachunkowe.

38 Wystąpienie pokontrolne NIK z 16.05.2011 r. do Ministra Finansów, s. 7-8; zob. <http://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/kontrole,8124.html>.

KONTROLA SPRAWOZDAWCZOŚCI ZADŁUŻENIA WYBRANYCH INSTYTUCJI SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH ORAZ KRAJOWEGO FUNDUSZU DROGOWEGO

NIK przeprowadziła w 2012 r. kontrolę ukierunkowaną na sprawy zadłużenia, której celem było:

- ustalenie rzeczywistej wielkości zadłużenia jednostek objętych kontrolą, prawidłowości jej ujęcia w ewidencji finansowo-księgowej oraz w sprawozdawczości;
- określenie wpływu wielkości zadłużenia i kosztów jego obsługi na gospodarkę finansową tych podmiotów i wykonanie zadań.

Informacja o wynikach kontroli została podpisana w kwietniu 2013 r.

wpływ na poziom zadłużenia państwa, jak tylko taka informacja pojawi się w trakcie kontroli. W poszczególnych państwach możliwość spełnienia powyższych sugestii jest różna, bowiem zależy to od przepisów prawa krajowego, które określają tryb pracy NOK i procedurę kontroli. W Polsce – zgodnie z ustawą o Najwyższej Izbie Kontroli – podstawową regułą jest, że informacje, które Izba uzyskała w związku z prowadzeniem kontroli stanowią tajemnicę kontrolerską, przy czym niektóre z nich stają się jawne z chwilą umieszczenia wystąpienia pokontrolnego w Biuletynie Informacji Publicznej; w szczególnych wypadkach Prezes NIK może zezwolić na ujawnienie danych przed zakończeniem postępowania kontrolnego[39].

Wzajemne udostępnianie informacji

Najwyższe organy kontroli i krajowe urzędy statystyczne mogą wzajemnie udostępniać informacje o wynikach przeprowadzonych kontroli i badań statystycznych. Dla większego wykorzystania danych statystycznych w procesie kontroli byłoby wskazane, aby krajowe urzędy statystyczne mogły udostępniać pozyskane w badaniach informacje w ujęciu bardziej szczegółowym niż są publikowane, co lepiej odpowiadałoby

[39] Art. 73 w związku z art. 10 ustawy z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izby Kontroli (DzU z 2012 r., poz. 82 ze zm.). Dodatkowo można zwrócić uwagę, że inny przepis tej samej ustawy – art. 51 ust. 1 – zobowiązuje kontrolera do niezwłocznego poinformowania m.in. właściwych organów lub jednostek organizacyjnych „o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego albo powstania znacznej szkody w mieniu, w celu zapobieżenia występującemu niebezpieczeństwu lub szkodzie". Wymaga rozważenia, czy w razie ujawnienia podczas kontroli przypadku nierzetelności danych źródłowych, który może mieć istotny wpływ na poziom zadłużenia lub deficytu/nadwyżki budżetu państwa, przepis ten mógłby stanowić podstawę do przekazania odpowiedniej informacji Głównemu Urzędowi Statystycznemu (przez pojęcie 'znacznej szkody' można by rozumieć 'mienie znacznej wartości', czyli o wartości ponad 200 000 zł, zgodnie z definicją zawartą w art. 115 § 5 Kodeksu karnego; zob. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2011, s. 174-177; R. Padrak: *Postępowanie kontrolne NIK. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 182-187).

potrzebom danej kontroli NIK. Praktyka taka już istnieje w niektórych krajach, ale mogłaby być stosowana szerzej – w zakresie, w jakim nie narusza to tajemnicy kontrolerskiej i statystycznej.

W krajach, w których NOK kontrolują (poświadczają) sprawozdania finansowe rządu, mogą być one zainteresowane przedyskutowaniem z krajowym urzędem statystycznym danych o długu publicznym jeszcze przed publikacją sprawozdania z kontroli, aby wyjaśnić i uzgodnić dane źródłowe oraz sposób ich przetwarzania.

ESTONIA

Skonsolidowane rachunki państwa obejmują sprawozdania finansowe całego sektora finansów publicznych i zadaniem NOK jest wydanie opinii, czy przedstawiają one prawdziwy i rzetelny obraz sytuacji oraz działalności finansowej państwa. Do opracowania statystyk finansowych sektora instytucji rządowych i samorządowych krajowy urząd statystyczny Estonii wykorzystuje informacje z tej samej bazy danych, która podlega kontroli NOK Estonii. W związku z tym wykorzystuje sprawozdania z kontroli finansowej przeprowadzonej przez NOK, zwłaszcza sprawozdania z kontroli skonsolidowanych rachunków państwa, na przykład dokonując korekt w swoich sprawozdaniach po zakończeniu kontroli NOK.

Ułatwienie korzystania z posiadanych rejestrów i baz danych

NOK i krajowe urzędy statystyczne mogą sobie nawzajem ułatwiać dostęp do posiadanych rejestrów i baz danych. Przykładowo, wiele z tych instytucji tworzy rejestr jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych. Większość pozycji rejestru nie budzi wątpliwości (np. organy państwa i samorządu terytorialnego), mogą jednak wystąpić mniej jasne, na przykład spółki specjalnego przeznaczenia utworzone w celu realizacji przedsięwzięć w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Powoduje to, że NOK i krajowy urząd statystyczny mogą być zainteresowane współpracą przy wypracowaniu stanowiska w kwestii zawartości rejestru.

Udział NOK w wizytach konsultacyjnych Eurostat

W 2011 r. wizyty takie odbyły się w Bułgarii i Rumunii, w 2012 r. – w Austrii, Belgii, Czechach, Hiszpanii i Włoszech, zaś w marcu 2013 r. miała miejsce wizyta w Polsce. We wszystkich uczestniczyli przedstawiciele NOK, zaproszeni przez krajowy urząd statystyczny na wniosek Eurostat. Na początku każdej wizyty przedstawiciele Eurostat spotkali się z delegacją NOK w celu omówienia systemu finansów publicznych i obszarów ryzyka w zakresie danych źródłowych. Przykładowo, w Polsce rozpatrywano rolę i działalność NIK, w tym zakres kontroli jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz dyskutowano na temat jakości, przejrzystości i kompletności systemów rachunkowych tych jednostek; wymieniono też opinie co do dalszej współpracy pomiędzy GUS i NIK. Ponadto – podobnie

jak w innych krajach – przedstawiciele NIK uczestniczyli (w charakterze obserwatorów) w spotkaniach z wybranymi podmiotami publicznymi, które przekazują GUS dane wykorzystywane do obliczania deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Podsumowanie

Współpraca najwyższych organów kontroli i krajowych urzędów statystycznych państw UE w sprawach związanych ze statystykami opracowywanymi na potrzeby unijnej procedury nadmiernego deficytu staje się rzeczywistością. W poszczególnych państwach jej zakres warunkują przepisy dotyczące funkcjonowania obu instytucji. Mając na względzie wagę zagadnienia oraz zalecenia Unii Europejskiej, należy poszukiwać możliwości współpracy w warunkach określonych obowiązującymi regulacjami. Nie można jednak wykluczyć, że w niektórych państwach członkowskich podejmowane będą działania zmierzające do dostosowania obowiązujących regulacji do potrzeb tej współpracy. Warto też podkreślić, że obie instytucje posiadają odmienną wiedzę w różnych obszarach, z której mogą wzajemnie korzystać.

OLGA LESZCZYŃSKA-LUBEREK,
zastępca dyrektora Departamentu Rachunków Narodowych w Głównym Urzędzie Statystycznym
dr **JACEK MAZUR**,
radca prezesa NIK

Wady systemu zabezpieczeń turystycznych

Ochrona praw klientów biur podróży

ILONA KIELAN-GLIŃSKA

Obowiązujący w Polsce system zabezpieczeń finansowych na rzecz konsumentów usług turystycznych nie chroni ich w sposób wystarczający. Potwierdzają to przypadki niewypłacalności biur podróży, które miały miejsce w ostatnich latach. Zdaniem NIK największą wadą systemu jest uzależnienie wysokości zabezpieczenia finansowego od wysokości przychodów osiągniętych w zamkniętym roku obrotowym poprzedzającym rok przedłożenia wniosku o zawarcie umowy gwarancyjnej. Warunki te pozostają bowiem bez związku z faktyczną liczbą klientów biur oraz wartością zawartych z nimi umów.

W okresie nasilenia w drugiej połowie 2012 r. incydentów niewypłacalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła audyt dotyczący przestrzegania przez nich warunków świadczenia usług turystycznych[1]. Badaniami kontrolnymi objęto Ministerstwo Sportu i Turystyki oraz Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a także 16 urzędów marszałkowskich. Analizy dotyczyły (odpowiednio) realizacji przez Ministra Sportu i Turystyki oraz marszałków województw zadań wynikających z ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych[2] w zakresie regulacji rynku turystycznego oraz ochrony praw klientów, w tym: prowadzenia rejestrów, Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych oraz nadzoru i kontroli przestrzegania warunków świadczenia usług turystycznych. Zbadano również wykonywanie przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów obowiązków nałożonych ustawą z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów[3], w tym realizację rządowej polityki konsumenckiej w zakresie usług turystycznych oraz występowanie do organizatorów turystyki w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów.

[1] Ustalenia audytu przedstawiono w *Informacji o wynikach kontroli przestrzegania warunków świadczenia usług turystycznych* opublikowanej przez NIK w lutym 2013 r., nr ewid. 183/2012/P/12/192/KNO.
[2] DzU z 2004 r., nr 223, poz. 2268 ze zm. (zwana dalej „ustawą o usługach turystycznych").
[3] DzU nr 50, poz. 331.

Ustalenia kontroli NIK

Przeprowadzona ocena funkcjonowania systemu zabezpieczeń turystycznych potwierdziła, że przyjęte w naszym kraju rozwiązania prawne nie gwarantują skutecznego zabezpieczenia finansowego klientów usług turystycznych w razie niewypłacalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego.

Przepisy ustawy o usługach turystycznych stanowią, że podmiotem odpowiedzialnym za zapewnienie klientom pokrycia kosztów powrotu z imprezy turystycznej do miejsca wyjazdu oraz zwrotu pozostałych wpłat z tytułu niewykonania zobowiązań umownych jest wyłącznie przedsiębiorca wykonujący działalność gospodarczą w zakresie organizowania imprez turystycznych oraz pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych (art. 5 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy). Zabezpieczenie pokrycia kosztów powrotu do kraju oraz innych roszczeń klientów następuje przez zawarcie przez przedsiębiorcę umowy gwarancji bankowej, ubezpieczeniowej lub umowy ubezpieczenia na rzecz klientów co najmniej na poziomie minimalnych sum gwarancyjnych określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów wydanych na podstawie wymienionej ustawy[4].

Minimalną wysokość sumy gwarancji, a także szczegółowy zakres ubezpieczenia obowiązkowego określają rozporządzenia Ministra Finansów, wydane na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych (w drugim przypadku Minister Finansów wydaje rozporządzenie w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw turystyki, po zasięgnięciu opinii Polskiej Izby Ubezpieczeń). Upoważnienia ustawowe określają dwa kryteria stanowiące podstawę do określenia tych kwot: zakres i rodzaj działalności wykonywanej przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, a także termin i wysokość przyjmowanych przedpłat. Drugie z powyższych kryteriów wprowadzono do ustawy o usługach turystycznych z dniem 17 września 2010 r. (na mocy ustawy z 29 kwietnia 2010 r. o zmianie ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń[5], zwanej dalej „ustawą zmieniającą"). W uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej wskazywano na niewystarczająco skuteczny system zabezpieczeń finansowych na rzecz klientów. Zmiana wprowadzona do ustawy z 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń polegała na dodaniu do art. 60^1 § 4 punktu 5, przewidującego karę za wykroczenie polegające na niezawiadomieniu organu prowadzącego

[4] Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych, Minister Finansów jest zobowiązany do określenia rozporządzeniem minimalnej wysokości sumy gwarancji, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a tej ustawy, uwzględniając zakres i rodzaj działalności wykonywanej przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych oraz termin i wysokość przyjmowanych przedpłat. Minister Finansów, w porozumieniu z Ministrem Sportu i Turystyki, po zasięgnięciu opinii Polskiej Izby Ubezpieczeń, określa również rozporządzeniem, na podstawie art. 10 ust. 2 ustawy, szczegółowy zakres obowiązkowego ubezpieczenia na rzecz klientów, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b ww. ustawy, termin powstania obowiązku ubezpieczenia oraz minimalną sumę gwarancyjną, biorąc pod uwagę specyfikę wykonywanej działalności oraz jej zakres.

[5] DzU z 2010 r., nr 106, poz. 672.

rejestr działalności regulowanej organizatorów turystyki i pośredników turystycznych o zawieszeniu wykonywania działalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego w terminie siedmiu dni od dnia tego zawieszenia.

Na gruncie prawa europejskiego, w zakresie usług turystycznych obowiązuje dyrektywa nr 90/314 EWG z 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek oraz dyrektywa nr 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym. W celu ochrony konsumentów przed zagrożeniami wynikającymi z upadłości organizatora lub punktu sprzedaży detalicznej w art. 7 dyrektywy nr 90/314/EWG ustanowiono „zobowiązanie skutku" (C140/97, pkt 74), polegające na „zapewnieniu konsumentowi skutecznej gwarancji zwrotu całości nadpłaconych pieniędzy oraz powrotu do kraju" (C-140/97, pkt 64). Oznacza to, że gwarancja nie może podlegać ograniczeniu.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, przyczyną niewłaściwie skonstruowanego systemu zabezpieczeń turystycznych na rzecz klientów jest uzależnienie wysokości zabezpieczenia finansowego posiadanego przez przedsiębiorcę od wysokości przychodów osiągniętych w zamkniętym roku obrotowym poprzedzającym rok przedłożenia wniosku o zawarcie umowy gwarancyjnej i wskazanie minimalnych sum gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej oraz ubezpieczenia na rzecz klienta. Warunki te pozostają bowiem bez związku z faktyczną liczbą klientów biura podróży oraz wartością zawartych z nimi umów o świadczenie usług turystycznych.

W maju br. Minister Finansów zmienił dotychczasowe zasady obliczania minimalnej wysokości sumy gwarancji bankowej i ubezpieczeniowej oraz ubezpieczenia na rzecz klientów. Znacznemu podwyższeniu uległy również minimalne wysokości tych kwot. Nowe przepisy[6] stanowią, że przez roczny przychód z tytułu działalności prowadzonej przez organizatora turystyki bądź pośrednika turystycznego rozumie się przychód deklarowany na okres najbliższych 12 miesięcy, na który ma zostać zawarta umowa gwarancji bankowej bądź ubezpieczeniowej (lub umowa ubezpieczenia na rzecz klienta). Nie może być on jednak niższy niż roczny przychód osiągnięty przez przedsiębiorcę w roku obrotowym poprzedzającym rok zawarcia umowy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej (lub umowy ubezpieczenia). Na organizatorów turystyki i pośredników turystycznych nałożono również obowiązek aktualizacji wysokości zabezpieczenia finansowego w trakcie obowiązywania umowy gwarancji bankowej, ubezpieczeniowej lub umowy ubezpieczenia na rzecz klientów. Minimalna wysokość sumy gwarancji i ubezpieczenia powinna być pod-

[6] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 kwietnia 2013 r. w sprawie minimalnej wysokości sumy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej wymaganej w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (DzU z 2013 r., poz. 511). Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia na rzecz klientów w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (DzU z 2013 r., poz. 510)

wyższana proporcjonalnie do wzrostu deklarowanego przychodu, jeżeli w okresie jej obowiązywania zostanie przekroczony deklarowany roczny przychód, na podstawie którego została ustalona minimalna wysokość sumy gwarancyjnej. Na konieczność wprowadzenia takiego mechanizmu zwracała uwagę Najwyższa Izba Kontroli.

Warunki świadczenia usług turystycznych

Działalność gospodarcza obejmująca organizowanie imprez turystycznych oraz pośredniczenie na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych jest działalnością regulowaną przez państwo w rozumieniu przepisów ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej[7]. Jej istotą jest konieczność spełnienia przez przedsiębiorcę warunków ustalonych w ustawie o usługach turystycznych oraz zgłoszenie tego do organu, który prowadzi jawny rejestr organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. Władze państwowe, reglamentując wyżej wymieniony rodzaj działalności, powinny przyjąć adekwatne środki umożliwiające właściwym organom administracji publicznej sprawdzenie, czy przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą na rynku usług turystycznych spełnia wymogi ustawowe, w tym obowiązek zapewnienia swoim klientom pełnej ochrony na wypadek niewypłacalności.

Na podstawie przepisów wyżej wymienionych ustaw, organizatorzy turystyki i pośrednicy turystyczni podlegają kontroli organów administracji publicznej. Regulacje zawarte w art. 9 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych upoważniają ministra właściwego do spraw turystyki oraz marszałków województw do kontroli prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej w zakresie: zgodności ze stanem faktycznym danych zawartych w oświadczeniu, o którym mowa w art. 7 ust. 4 ustawy o usługach turystycznych; zgodności wykonywanej działalności z uzyskanym wpisem do rejestru; przestrzegania warunków wykonywania działalności gospodarczej określonych ustawą; zgodności wykonywanej działalności gospodarczej z zawartymi umowami agencyjnymi; przestrzegania przez przedsiębiorców, dających zlecenie agentom, warunków wykonywania działalności gospodarczej określonych ustawą.

Zdaniem NIK, istotną wadą systemu zabezpieczeń finansowych na rzecz turystów jest brak wystarczających instrumentów nadzoru organów państwowych i samorządowych nad działalnością podmiotów świadczących usługi turystyczne. Przepisy prawne nie przewidują bowiem uprawnień dla Ministra Sportu i Turystyki oraz marszałków województw do kontroli wysokości przychodów osiąganych przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, co w konsekwencji uniemożliwia sprawdzenie adekwatności posiadanych przez nich zabezpieczeń finansowych na rzecz klientów. Wyniki kontroli wskazują także, iż zakres powyższych uprawnień jest odmiennie interpretowany przez Ministra Sportu i Turystyki

[7] DzU z 2010 r., nr 220, poz. 1447 ze zm. (zwana dalej „ustawą o swobodzie działalności gospodarczej").

oraz marszałków województw; ci ostatni nie wnikali w sytuację finansową kontrolowanych podmiotów.

W latach 2010–2011 Minister Sportu i Turystyki nie prowadził kontroli organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. Zostały one wdrożone dopiero w drugiej połowie 2012 r., w okresie nasilenia przypadków niewypłacalności. Sprawdzano sytuację finansową organizatorów turystyki, przekraczając przy tym uprawnienia kontrolne, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych. Natomiast marszałkowie województw przeprowadzili łącznie 761 kontroli podmiotów turystycznych w zakresie spełniania warunków prowadzenia działalności gospodarczej (w 2010 r. – 247, w 2011 r. – 318, do 30 września 2012 r. – 196). Wynikało z nich, że odsetek przedsiębiorców objętych kontrolą przez urzędy marszałkowskie, wpisanych do Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych, był niewielki i wyniósł zaledwie 8% w 2010 r., 10,7% w 2011 r. oraz 6% w 2012 r. (do 30 września).

Wśród najczęściej stwierdzanych przez marszałków nieprawidłowości w działalności przedsiębiorców świadczących usługi turystyczne były: niedochowanie terminu złożenia marszałkowi aktualnej umowy potwierdzającej posiadanie przez przedsiębiorcę zabezpieczenia finansowego na rzecz klientów oraz niezgodność ze stanem faktycznym danych zamieszczonych we wniosku o wpis do rejestru; pobieranie od klientów przedpłat z tytułu zawarcia umowy o realizację imprezy turystycznej w terminach i w wysokości niezgodnej z warunkami umowy zabezpieczenia finansowego oraz zamieszczanie w umowach zawieranych z klientami zapisów niezgodnych z ustawą o usługach turystycznych, dotyczących warunków realizacji imprezy turystycznej (m.in. kwestia reklamacji, zmiana ceny imprezy). Skierowane do podmiotów turystycznych zalecenia pokontrolne dotyczyły głównie: podniesienia minimalnej sumy gwarancji ubezpieczeniowej, dostosowania wzorców umów o świadczenie usług turystycznych do wymagań ustawy oraz zapewnienia realizacji obowiązków informacyjnych spoczywających na organizatorze turystyki i pośredniku turystycznym, w tym uzupełnienia warunków ogólnych imprez turystycznych o zapisy dotyczące między innymi: pobierania przedpłat, rodzaju środka transportu, charakterystyki obiektu zakwaterowania.

Zgodnie z art. 71 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, marszałkowie województw, jako organy prowadzące rejestr działalności regulowanej, wydawali decyzje o zakazie wykonywania przez danego przedsiębiorcę działalności objętej wpisem, jeżeli stwierdzili rażące naruszenie przez niego warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej. W myśl przepisów ustawy o usługach turystycznych, rażącym naruszeniem warunków wykonywania działalności jest między innymi: proponowanie zawarcia lub zawarcie z klientem umowy o imprezę turystyczną bez posiadania aktualnej umowy zabezpieczenia finansowego oraz nieprzedłożenie, mimo wezwania, marszałkowi województwa oryginału lub potwierdzonego przez podmioty, które go podpisały, odpisu aktualnego dokumentu potwierdzającego posiadanie wyżej wymienionego zabezpieczenia. W przypadku stwierdzenia wykonywania przez przedsię-

Ustalenia kontroli NIK

biorcę działalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego bez wymaganego wpisu do rejestru, marszałkowie województw – na podstawie art. 9 ust. 3 pkt 3 ustawy o usługach turystycznych – wydawali z urzędu decyzję o zakazie wykonywania takiej działalności przez okres trzech lat. W latach 2010–2012 (III kw.) marszałkowie pięciu województw (pomorskiego, zachodniopomorskiego, dolnośląskiego, małopolskiego i wielkopolskiego) zawiadomili właściwe organy inspekcji, policji lub prokuratury o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia wykonywania przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej bez wymaganego wpisu do rejestru, o wydaniu zakazu wykonywania działalności w zakresie świadczenia usług turystycznych, a także o przypadkach podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia przez organizatorów turystyki lub pośredników turystycznych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, sprawowanie przez Ministra Sportu i Turystyki oraz marszałków województw nadzoru i kontroli spełniania przez przedsiębiorców warunków prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie organizowania imprez turystycznych. Ujawnione nieprawidłowości obejmowały: niesporządzanie planów kontroli w latach 2010–2011 (woj. lubuskie), ich brak lub niepełną realizację (zachodniopomorskie, warmińsko-mazurskie), przeprowadzanie kontroli na podstawie upoważnień niespełniających wymogów określonych w art. 79a ust. 6 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (warmińsko-mazurskie, kujawsko-pomorskie, śląskie, opolskie, małopolskie).

Ocenę pozytywną, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, uzyskały również działania Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) w zakresie popularyzacji zasad ochrony praw klientów usług turystycznych i realizacji rządowej polityki konsumenckiej oraz występowanie do organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w sprawach ochrony praw i interesów klientów. W okresie objętym kontrolą UOKiK wydawał publikacje i organizował programy edukacyjne upowszechniające wiedzę o ochronie konsumentów usług turystycznych (np. coroczna akcja informacyjna „Przed wakacjami – co warto wiedzieć?" oraz „Raport z kontroli działalności organizatorów turystyki", 2011). Wydawał również, w określonych sytuacjach, decyzje o uznaniu praktyk przedsiębiorców za naruszające zbiorowe interesy konsumentów i nakazujące zaniechanie ich stosowania, prowadził też rejestr postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone (rejestr klauzul niedozwolonych). Nieprawidłowość w działalności UOKiK polegała na przeprowadzaniu postępowań w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów z naruszeniem przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów i Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie terminowego załatwienia sprawy.

Praktyką naruszającą zbiorowe interesy konsumentów (klientów usług turystycznych) jest zwłaszcza bezprawne działanie przedsiębiorcy godzące w interesy potencjalnie nieograniczonej liczby osób, polegające na stosowaniu postanowień umów, które zostały wpisane do rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za

niedozwolone, o którym mowa w art. 479[45] ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego[8], naruszanie obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji oraz nieuczciwe praktyki rynkowe lub czyny nieuczciwej konkurencji. Po przeprowadzeniu postępowania, zgodnie z art. 24 ust. 2 oraz art. 106 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, Prezes UOKiK może wydać decyzję o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i nałożyć na przedsiębiorcę karę pieniężną w wysokości do 10% przychodu osiągniętego w roku poprzedzającym wydanie decyzji. W latach 2010–2012 (III kw.) Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów prowadził 994 postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (272 w 2010 r., 372 w 2011 r. i 350 w 2012 r.), w tym 105 dotyczyło podmiotów świadczących usługi turystyczne (odpowiednio 23, 72 i 10). We wskazanym okresie Prezes UOKiK wydał 743 decyzje (221 w 2010 r., 294 w 2011 r. oraz 228 w 2012 r.) w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, w tym 64 odnosiły się do podmiotów świadczących usługi turystyczne (odpowiednio 8, 53 i 3). W wyniku przeprowadzonych przez UOKiK w latach 2010–2012 (do 30 sierpnia 2012 r.) postępowań, 42 organizatorów turystyki i pośredników turystycznych otrzymało kary w łącznej wysokości 4697,52 tys. zł (1280,40 tys. zł w 2010 r., 3323,12 tys. zł w 2011 r., 94 tys. zł do 30 sierpnia 2012 r.). Do końca sierpnia 2012 r. zaledwie 3,2% nałożonych kar (150 tys. zł) zostało przez Urząd wyegzekwowanych (15,72 tys. zł w 2010 r., 130,3 tys. zł w 2011 r. i 3,97 tys. zł w 2012 r.). Różnica pomiędzy wysokością nałożonych a wyegzekwowanych kar wynika z tego, że nie wszystkie decyzje były w badanym okresie prawomocne. Kary nałożone w ostatecznych decyzjach Prezesa UOKiK zostały przez przedsiębiorców uiszczone, z wyjątkiem jednej decyzji (nr RKT/2011 – kara w wysokości 1290 zł). Postępowanie egzekucyjne prowadzone w tym przypadku początkowo przez Urząd Skarbowy w Bielsku Białej zostało przekazane Komornikowi Sądowemu przy Sądzie Rejonowym w Bielsku-Białej.

Centralna Ewidencja

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych, działalność gospodarcza w zakresie organizowania imprez turystycznych oraz pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych wymaga uzyskania wpisu w rejestrze organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. Organem właściwym do prowadzenia rejestru jest marszałek województwa właściwy ze względu na siedzibę przedsiębiorcy. Do zadań ministra właściwego do spraw turystyki należy natomiast prowadzenie Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych (art. 8 ust. 2 ustawy o usługach turystycznych)[9].

[8] DzU nr 43, poz. 296.
[9] Zwana dalej „Centralną Ewidencją".

Ustalenia kontroli NIK

Wpisów w Centralnej Ewidencji dokonuje się z urzędu, na podstawie kopii dokumentów, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych, jakie marszałkowie województwa mają obowiązek przekazywać ministrowi.

Centralna Ewidencja jest prowadzona w Ministerstwie Sportu i Turystyki (MSiT), w formie elektronicznych ksiąg ewidencyjnych ogólnodostępnych na stronie internetowej MSiT pod adresem <http://www.turystyka.gov.pl/turystyka.aspx>. Podstawą wpisu są przesyłane przez marszałków województw kopie dokumentów (m.in. zaświadczenia o wpisie przedsiębiorcy do rejestru właściwego marszałka, umowy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej, umowy ubezpieczenia na rzecz klientów, decyzje marszałków dotyczące zmian w rejestrze). Ponadto, zgodnie z § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki z 6 października 2011 r. w sprawie Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych[10], marszałkowie województw wprowadzają dane do systemu informatycznego Centralnej Ewidencji (moduł roboczy), które podlegają sprawdzeniu pod względem zgodności z przesłaną dokumentacją. Po ich pozytywnej weryfikacji dokonywany jest wpis przedsiębiorcy do Centralnej Ewidencji.

Zawarte w Centralnej Ewidencji dane o przedsiębiorcach prowadzących działalność organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego obejmują między innymi: numer ewidencyjny i rejestrowy; datę wpisu do Ewidencji; nazwę przedsiębiorcy, jego siedziby i adres; oznaczenie formy prawnej oraz przedmiotu działalności objętego wpisem; formę i wysokość zabezpieczenia finansowego oraz nazwę gwaranta; informację o decyzji o wszczęciu postępowania w sprawie wykreślenia z rejestru (wraz z datą), o wykreśleniu z rejestru i o zakazie wykonywania działalności objętej wpisem. W ramach Centralnej Ewidencji prowadzono również wykazy przedsiębiorców określone w art. 8 ust. 4 pkt 1-2 ustawy o usługach turystycznych, to jest wykreślonych z rejestru z urzędu i objętych zakazem wykonywania działalności wskazanej we wpisie oraz przedsiębiorców, którzy wykonywali działalność bez wymaganego wpisu do rejestru.

Rejestry marszałków

Rejestry organizatorów turystyki i pośredników turystycznych były prowadzone przez marszałków województw w formach: elektronicznej (w woj. łódzkim, świętokrzyskim, mazowieckim, pomorskim, zachodniopomorskim, podlaskim, śląskim i wielkopolskim), analogowej (tj. papierowej – w woj. dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, lubelskim, opolskim, podkarpackim i warmińsko-mazurskim) oraz zarówno w formie elektronicznej, jak i analogowej (w woj. lubuskim i małopolskim). Zawartość danych zamieszczanych w rejestrach prowadzonych przez 13 marszałków (81,2%) była zgodna z katalogiem określonym w art. 7 ust. 3 ustawy o usługach turystycznych. Obejmowała bowiem

[10] DzU nr 225, poz. 1353 (zwane dalej „rozporządzeniem MSiT w sprawie Centralnej Ewidencji").

nazwę przedsiębiorcy, jego siedzibę i adres, a gdy przedsiębiorca był osobą fizyczną – również adres zamieszkania, numer identyfikacji podatkowej NIP, określenie przedmiotu działalności, określenie zasięgu terytorialnego wykonywanej działalności (obszar kraju, kraje europejskie lub pozaeuropejskie), a także wskazanie głównego miejsca wykonywania działalności objętej wpisem do rejestru, oddziały, imiona i nazwiska osób upoważnionych do kierowania działalnością przedsiębiorcy i oddziałów.

Wyniki kontroli NIK wskazują, że informacje zawarte w Centralnej Ewidencji oraz rejestrach prowadzonych przez marszałków województw nie są wystarczające, aby klienci usług turystycznych mogli zmniejszyć ryzyko wyboru niewłaściwego organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego.

Nieprawidłowości stwierdzone w prowadzeniu Centralnej Ewidencji polegały na niepełnej prezentacji wymaganych przez przepisy danych o organizatorach turystyki i pośrednikach turystycznych oraz na istotnych opóźnieniach w ich aktualizacji w stosunku do informacji zawartych w rejestrach marszałków województw. W rezultacie, Centralna Ewidencja nie zapewniała klientom biur podróży pełnej i wiarygodnej informacji na temat skuteczności zabezpieczenia finansowego w przypadku ich niewypłacalności.

Badanie rejestrów prowadzonych przez marszałków województw również wykazało przypadki nierzetelności wpisów i wprowadzania w nich zmian. Rejestry w trzech województwach (wielkopolskim, śląskim, warmińsko-mazurskim) nie spełniały wszystkich wymogów określonych w wymienionych wyżej przepisach. Pozostałe nieprawidłowości miały charakter jednostkowy i polegały na: pozytywnym rozpatrzeniu wniosku o wpis do rejestru oraz dokonaniu wpisu, mimo że dołączony do niego dokument potwierdzający posiadanie przez przedsiębiorcę zabezpieczenia finansowego obowiązywał dopiero od następnego miesiąca – co było naruszeniem art. 5 ust. 3 ustawy o usługach turystycznych, stanowiącego, że obowiązek posiadania gwarancji lub umowy ubezpieczenia, o których mowa w ust. 1 pkt 2 ustawy, dotyczy całego okresu wykonywania działalności (woj. kujawsko-pomorskie i lubelskie); dokonaniu wpisu do rejestru, mimo że przedsiębiorca we wniosku o wpis nie podał imienia i nazwiska osób upoważnionych do kierowania jego działalnością – co stanowiło naruszenie art. 7 ust. 3 pkt 6 ustawy (w woj. lubelskim i warmińsko-mazurskim); wydaniu decyzji o wpisie do rejestru pomimo nieopatrzenia załączonego do wniosku oświadczenia (obowiązkowego – stosownie do art. 7 ust. 4 ustawy o usługach turystycznych) adnotacją o dacie i miejscu złożenia oświadczenia – co było naruszeniem art. 7 ust. 5 pkt 2 ustawy (w woj. lubelskim i warmińsko-mazurskim); niezachowaniu siedmiodniowego, określonego w art. 67 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, terminu wpisu do rejestru przez trzech marszałków województw (kujawsko-pomorskiego, lubelskiego i pomorskiego); nieuzasadnionym odstępowaniu przez marszałka województwa lubelskiego od zastosowania sankcji w postaci wszczęcia postępowania w sprawie wykreślenia z rejestru wobec przedsiębiorców, którzy nie składali w terminie (określonym w art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o usługach turystycznych) dokumentów potwierdzających zabezpieczenie finansowe.

Ustalenia kontroli NIK

Niewypłacalność organizatorów i pośredników

Sytuacje upadłości i niewypłacalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, które wystąpiły w latach 2010–2012 (III kw.), uwidoczniły niepełną skuteczność polskiego systemu zabezpieczenia finansowych interesów klientów biur podróży. We wskazanym okresie miało miejsce 21 przypadków (a od 1999 r. – 53) uruchomienia środków z zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w celu pokrycia kosztów powrotu klientów do kraju oraz zwrotu wpłat wniesionych przez klientów w razie niewykonania zobowiązań turystycznych (2 w 2010 r., 4 w 2011 r. oraz 15 w 2012 r.). W 13 przypadkach (tj. 62%, a od 1999 r. w 17, tj. 32,1%) środki pochodzące z zabezpieczeń finansowych nie wystarczyły na pokrycie powrotu klientów do kraju (4, tj. 30,8%) bądź na pokrycie niewykonanych zobowiązań umownych (9, tj. 69,2%). Szacunkowa kwota roszczeń zgłoszonych przez klientów wobec biur podróży, które ogłosiły niewypłacalność w latach 2010–2012 (III kw.), była oceniana (według danych MSiT na 12 października 2012 r.) łącznie na kwotę 16.060,4 tys. zł (od 1999 r. łącznie 30.800,4 tys. zł). W przypadku jednego z przedsiębiorców kwota zobowiązań wobec klientów z tytułu niezrealizowanych imprez turystycznych znacznie przekroczyła wysokość gwarantowanego zabezpieczenia finansowego (o ponad 2,5 mln).

W wyniku niewypłacalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, marszałkowie województw nie tylko realizowali swoje obowiązki wynikające z ustawy o usługach turystycznych w zakresie uruchomienia środków pochodzących z zabezpieczeń finansowych, ale również podjęli szereg działań organizacyjno-logistycznych związanych z zapewnieniem powrotu do kraju klientów tych biur. We współpracy z MSZ i polskimi placówkami dyplomatyczno-konsularnymi zorganizowali powrót do kraju ponad 10 tys. polskich turystów; najwięcej w województwie mazowieckim – 7180 osób (tj. 45,2%). W 2012 r. Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego sprowadził do kraju ponad 5,5 tys. osób (nie licząc dzieci poniżej 2 lat), które pozostały poza granicami kraju w wyniku ogłoszenia upadłości przez czterech przedsiębiorców.

Ponadto, pomimo braku podstawy prawnej w przepisach, marszałkowie trzech województw (w sytuacji gdy środki zabezpieczenia finansowego posiadanego przez organizatora turystyki okazały się niewystarczające, a jeden z gwarantów odmówił uruchomienia pieniędzy) podjęli decyzje o przeznaczeniu środków z budżetu samorządu województwa na zapewnienie bezpiecznego powrotu do kraju polskich turystów. Wysokość wydanych kwot wyniosła łącznie 488,8 tys. zł, w tym: 190,2 tys. zł pochodziło z budżetu Marszałka Województwa Mazowieckiego, 38,1 tys. zł – z budżetu Marszałka Województwa Śląskiego oraz 260,5 tys. zł – z budżetu Marszałka Województwa Wielkopolskiego.

Należy zaznaczyć, że przepisy prawne nie przewidują upoważnienia dla organów administracji rządowej lub samorządowej do wydatkowania z budżetu państwa lub budżetu samorządu terytorialnego pieniędzy na pokrycie kosztów powrotu do kraju klientów niewypłacalnych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych jeśli posiadane zabezpieczenia finansowe

okazałyby się niewystarczające. Prawo nie przewiduje również kompetencji marszałków województw do podejmowania działań w zakresie organizowania powrotu do kraju turystów przebywających za granicą.

Przeprowadzona przez Ministerstwo Sportu i Turystyki analiza przypadków niewypłacalności w 2012 r. wskazuje, że minimalne kwoty zabezpieczeń dla nowych przedsiębiorców turystycznych były niewystarczające, a przedsiębiorcy we własnym zakresie nie dostosowali ich do skali rozwijanej działalności. Na skuteczność zabezpieczeń finansowych posiadanych przez przedsiębiorców turystycznych, którzy ogłosili niewypłacalność duży wpływ mogły mieć przypadki naruszania przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych warunków określonych w umowach gwarancyjnych.

Mając na uwadze ochronę praw konsumentów usług turystycznych oraz gospodarność w dysponowaniu środkami publicznymi, Najwyższa Izba Kontroli uznaje za konieczne wprowadzenie przepisów prawnych uniemożliwiających funkcjonowanie w branży turystycznej podmiotów, których sytuacja finansowa nie zapewnia prawidłowej realizacji tych usług. Minister Sportu i Turystyki powinien podjąć działania legislacyjne zapewniające odpowiednią ochronę interesów klientów usług turystycznych, między innymi przez rozszerzenie zakresu informacji we wnioskach o wpis do Centralnej Ewidencji oraz do rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych prowadzonego przez właściwego marszałka województwa. Celem zmian jest umożliwienie klientom usług turystycznych racjonalnego i bezpiecznego wyboru oferty; rozszerzenie uprawnień kontrolnych Ministra Sportu i Turystyki oraz marszałków województw nad działalnością organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, a także nałożenie na przedsiębiorcę obowiązku aktualizacji wysokości posiadanego zabezpieczenia finansowego w sytuacji, gdy wartość jego zobowiązań wobec klientów przekroczy wysokość posiadanych gwarancji.

Odpowiedzialność za prawidłowe funkcjonowanie mechanizmów regulacji rynku turystycznego spoczywa na ministrze właściwym do spraw turystyki. Stosownie do art. 27a ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej[11], dział „turystyka" obejmuje zagospodarowanie turystyczne kraju oraz mechanizmy regulacji rynku turystycznego. Warto jednak zauważyć, że niezależnie od rodzaju i zakresu ochrony konsumentów usług turystycznych przewidzianej w powszechnie obowiązujących przepisach prawa, a także działań podejmowanych przez właściwe organy administracji publicznej, klienci tych usług nie są wolni od ryzyka nieodłącznie związanego z ich zakupem na wolnym rynku.

dr **ILONA KIELAN-GLIŃSKA**,
p.o. wicedyrektor
Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego NIK

[11] DzU z 2007 r., nr 65, poz. 437 ze zm.

Lecznictwo psychiatryczne

Przestrzeganie praw pacjenta

PIOTR WASILEWSKI

Funkcjonowanie lecznictwa psychiatrycznego w Polsce było wielokrotnie badane przez NIK. W ostatnio przeprowadzonej kontroli, której wyniki przedstawiono w 2012 r., sprawdzono jak wygląda kwestia respektowania praw pacjenta w szpitalach psychiatrycznych i oddziałach psychiatrycznych szpitali ogólnych. Izba negatywnie oceniła poziom przestrzegania tych praw, stwierdzając liczne uchybienia w opisach czynności podejmowanych wobec osób hospitalizowanych, w tym nieinformowanie chorych o przyczynach przyjęcia do szpitala bez ich zgody oraz stosowania przymusu bezpośredniego. Odnotowano natomiast poprawę w organizacji udzielania świadczeń diagnostycznych i leczniczych w przypadku współistniejących chorób somatycznych, nadal jednak występowało wiele nieprawidłowości w zabezpieczeniu warunków sanitarnych, technicznych i przeciwpożarowych, co stwarzało potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa pacjentów i personelu.

Podstawowy wskaźnik stanu zdrowia psychicznego Polaków świadczy o rozpowszechnieniu zaburzeń psychicznych, w tym także związanych z nadużywaniem substancji psychoaktywnych – alkoholu, narkotyków i leków. Wskaźnik zaburzeń rejestrowanych w placówkach psychiatrycznej opieki zdrowotnej systematycznie wzrasta[1] od 1990 r. Na obniżenie kondycji psychicznej ludności wpłynęły między innymi przemiany ustrojowe w kraju, wymagające szybkiego dostosowania się, rosnące tempo życia i wiele nowych wyzwań wynikających z uwarunkowań społecznych i gospodarczych. Te nowe zjawiska wywołały konieczność wprowadzenia modyfikacji w systemie lecznictwa psychiatrycznego. Zmniejszaniu liczby szpitali psychiatrycznych towarzyszył szczególnie pożądany, ale zbyt powolny proces powstawania oddziałów o tym profilu w placówkach niepsychiatrycznych, głównie w szpitalach ogólnych. W 1990 r. oddziały takie funkcjonowały w 43 zakładach

[1] W ciągu 18 lat (od 1990 r. do 2007 r.) wskaźnik rejestrowanego rozpowszechnienia zaburzeń psychicznych wzrósł o 119 % (z 1629 do 3571 na 100 tys. ludności) w opiece ambulatoryjnej i o 50 % (z 362 do 542 na 100 tys. ludności) w opiece stacjonarnej; Por. *Narodowy program ochrony zdrowia psychicznego*.

(3,3 tys. łóżek), natomiast w 2010 r. – w 111 zakładach[2] (4,7 tys. łóżek).

W strukturze tak zwanej bazy łóżkowej, określonej specjalistycznym profilem, wprowadzono duże zmiany. Zwiększył się (z 11 % do 23 %) udział łóżek dla uzależnionych oraz łóżek o profilu opiekuńczym. Wzrost tej ostatniej kategorii był przede wszystkim wynikiem procesów restrukturyzacyjnych w dużych szpitalach psychiatrycznych. Zasadniczym problemem pozostaje jednak wciąż nierównomierna lokalizacja placówek psychiatrycznych w poszczególnych województwach oraz zbyt duża koncentracja bazy łóżkowej w szpitalach psychiatrycznych.

Problematyka ochrony zdrowia psychicznego znalazła odzwierciedlenie także na forum międzynarodowym. W styczniu 2005 r. ministrowie zdrowia z krajów europejskiego regionu WHO wraz z przedstawicielami Komisji Europejskiej i Rady Europy przyjęli w trakcie Europejskiej Konferencji Ochrony Zdrowia Psychicznego w Helsinkach dokument pt. „Deklaracja o ochronie zdrowia psychicznego dla Europy", formułujący zalecenia dotyczące tej kwestii. W październiku 2005 r. Komisja Europejska ogłosiła zieloną księgę w sprawie poprawy zdrowia psychicznego ludności, proponującą strategię dla Unii Europejskiej, której efektem było ustanowienie „Europejskiego paktu na rzecz zdrowia i dobrostanu psychicznego". Sygnatariusze paktu zobowiązali się do wspólnego działania, bowiem szacuje się, że każdego roku około 11% Europejczyków doświadcza różnorodnych zaburzeń psychicznych, które niejednokrotnie prowadzą nawet do samobójstw; w państwach Unii Europejskiej co dziewięć minut jedna osoba odbiera sobie życie[3].

Koncepcja kontroli przestrzegania praw pacjenta

Funkcjonowanie lecznictwa psychiatrycznego w Polsce było tematem kontroli podejmowanych przez NIK w 1997 r. i 2007 r.[4]. W ostatnio przeprowadzonej kontroli, której wyniki przedstawiono w informacji opublikowanej w 2012 r.[5], szczególną uwagę poświęcono problematyce przestrzegania praw pacjenta. Prawa te powinny być respektowane w każdym obszarze działalności medycznej, jednak w wypadku psychiatrii mamy do czynienia z sytuacją specjalną. Należy podkreślić, że osoba hospitalizowana w szpitalu psychiatrycznym znajduje się w wyjątkowym położeniu z kilku powodów. Po pierwsze – z samego faktu występowania zaburzenia psychicznego, które w sposób bezpośredni sprawia, że taka osoba powinna być otoczona szczególną opieką, gdyż niekiedy może być niezdolna do samodzielnego stanowienia o sobie lub do samodzielnego

[2] Por. *Zdrowie i ochrona zdrowia w 2010 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2012 r.
[3] Według danych podanych przez Medycynę Praktyczną – portal dla lekarzy <www.mp.pl>.
[4] *Informacja o wynikach kontroli realizacji ustawy o ochronie zdrowia psychicznego*, nr ewid. 212/97/P/094/DZK; *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania opieki psychiatrycznej, ze szczególnym uwzględnieniem opieki stacjonarnej*, nr ewid. 8/2008/P07165/LWR.
[5] *Informacja o wynikach kontroli przestrzegania praw pacjenta w lecznictwie psychiatrycznym*, nr ewid. 19/2012/P/11/093/KZD.

Ustalenia kontroli NIK

funkcjonowania. Po drugie – szpital psychiatryczny ma pewne cechy instytucji totalnej, to znaczy kontrolującej różne aspekty życia pacjenta, stąd wiele uwagi należy poświęcić nadzorowaniu prawidłowości udzielania świadczeń opieki zdrowotnej przez te podmioty lecznicze. Trzecim powodem jest to, że niektóre prawa hospitalizowanego w szpitalu psychiatrycznym są ograniczone ze względu na specyfikę tego rodzaju podmiotów. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych osobom, których stan zdrowia nie pozwala lub poważnie zakłóca prawidłowe ich funkcjonowanie lub zdolność do stanowienia o sobie. Na przykład, dopuszcza się w ściśle określonych przypadkach możliwość przyjęcia osoby bez jej zgody do szpitala psychiatrycznego, wykonania badania psychiatrycznego także bez jej zgody czy zastosowania środków przymusu bezpośredniego. Sytuacja pacjentów korzystających w trybie stacjonarnym z opieki psychiatrycznej powinna być zatem przedmiotem szczególnego zainteresowania[6].

Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania, Najwyższa Izba Kontroli zdecydowała o podjęciu planowej kontroli koordynowanej w tym obszarze. Jej tematyka obejmowała między innymi: działania Ministra Zdrowia podejmowane w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania tego typu lecznictwa; działalność szpitali psychiatrycznych w zakresie przestrzegania praw pacjentów; funkcjonowanie Biura Rzecznika Praw Pacjenta i rzeczników praw pacjenta szpitali psychiatrycznych; nadzór administracji publicznej nad placówkami opieki psychiatrycznej. Badaniem objęto 18 szpitali, w tym 11 psychiatrycznych i 7 oddziałów psychiatrycznych w szpitalach ogólnych położonych na terenie 9 województw.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła poziom przestrzegania praw pacjentów z zaburzeniami psychicznymi w trakcie przyjmowania tych osób do szpitala bez ich zgody oraz stosowania przymusu bezpośredniego. W kontrolowanych szpitalach psychiatrycznych i oddziałach psychiatrycznych szpitali ogólnych odnotowano natomiast poprawę (w porównaniu z wynikami poprzednich kontroli) w organizacji udzielania świadczeń, a także dostępie do informacji oraz świadczeń diagnostycznych i leczniczych w wypadku współistniejących chorób somatycznych. Nadal jednak występowało wiele nieprawidłowości w zabezpieczeniu warunków sanitarnych, technicznych i przeciwpożarowych pomieszczeń i obiektów szpitalnych oraz nadmierne zagęszczenie łóżek w salach chorych.

Przyjmowanie pacjentów bez ich zgody

Przepisy ustawy o ochronie zdrowia psychicznego[7] przewidują przyjęcie pacjenta

[6] Według: *Sprawozdanie z realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz przestrzeganiu praw pacjenta na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa, sierpień 2012 r., druk sejmowy nr 692.

[7] Ustawa z 19.08.1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (DzU z 2011 r., nr 231, poz. 1375 ze zm.), zwana dalej również „uozp".

do szpitala psychiatrycznego bez zgody wymaganej w art. 22 ustawy w następujących przypadkach:

• „Nagłych" – gdy dotychczasowe zachowanie osoby wskazuje na to, że z powodu tej choroby zagraża bezpośrednio własnemu życiu albo życiu lub zdrowiu innych osób. O przyjęciu do szpitala postanawia lekarz wyznaczony do tej czynności, po osobistym zbadaniu osoby i zasięgnięciu w miarę możliwości opinii drugiego lekarza psychiatry albo psychologa oraz po spełnieniu obowiązku wyjaśnienia choremu przyczyny hospitalizacji bez jego zgody i poinformowaniu go o jego prawach. Przyjęcie do szpitala w tym trybie wymaga zatwierdzenia przez ordynatora (lekarza kierującego oddziałem) w ciągu 48 godzin od chwili przyjęcia. Ponadto, kierownik szpitala zawiadamia o powyższym sąd opiekuńczy miejsca siedziby szpitala w ciągu 72 godzin od chwili przyjęcia. Wymienione czynności odnotowuje się w dokumentacji medycznej (art. 23 uozp).

• „Przymusowej obserwacji" – gdy osoba, której dotychczasowe zachowanie wskazuje na to, że z powodu zaburzeń psychicznych zagraża bezpośrednio swojemu życiu albo życiu lub zdrowiu innych osób, a zachodzą wątpliwości, czy jest ona chora psychicznie. Hospitalizacja w celu wyjaśnienia tych wątpliwości nie może trwać dłużej niż 10 dni. Przyjęcie do szpitala powinno się odbywać zgodnie z zasadami i trybem postępowania określonym dla przypadków „nagłych" (art. 24 uozp).

Istnieje również procedura przyjęcia do szpitala psychiatrycznego bez zgody pacjenta, opisana w art. 29 wspomnianej ustawy. Dotyczy osób chorych psychicznie, których dotychczasowe zachowanie wskazuje, że nieprzyjęcie do szpitala spowoduje znaczne pogorszenie stanu ich zdrowia psychicznego, bądź które są niezdolne do samodzielnego zaspokajania podstawowych potrzeb życiowych, a uzasadnione jest przewidywanie, że leczenie przyniesie poprawę ich stanu zdrowia. O potrzebie przyjęcia do szpitala w trybie „wnioskowym" orzeka sąd opiekuńczy miejsca zamieszkania tej osoby – na wniosek jej małżonka, krewnych w linii prostej, rodzeństwa, jej przedstawiciela ustawowego lub osoby sprawującej nad nią faktyczną opiekę. Wniosek taki może zgłosić również organ do spraw pomocy społecznej.

Odstępstwa od rzetelnego dokumentowania wykonania obowiązujących procedur w zakresie przyjmowania do szpitala pacjentów bez ich zgody (w trybie art. 23, 24, 28 i 29 uozp) stwierdzono aż w 15 kontrolowanych jednostkach (83,3%).

Na podstawie badania 341 zanonimizowanych historii chorób ustalono, że najczęściej występujące nieprawidłowości dotyczyły niedokumentowania: braku możliwości zasięgnięcia opinii drugiego lekarza psychiatry lub psychologa[8] – w 67 przypadkach (19,6 %); zatwierdzenia przez ordynatora/kierownika oddziału przyjęcia pacjenta do szpitala bez jego zgody[9] – w 165 przypadkach (48,4%);

[8] Art. 23 ust. 2 uozp.
[9] Art. 23 ust. 4 uozp.

Ustalenia kontroli NIK

poinformowania pacjenta, który cofnął zgodę na leczenie w trakcie pobytu w oddziale, o przyczynach zatrzymania i jego prawach[10] – w 72 przypadkach (21,1%); zapoznania osoby przyjętej do szpitala z planowanym postępowaniem leczniczym[11] – w 186 przypadkach (54,5%).

Powyższe ustalenia wskazują na niestaranność w prowadzeniu dokumentacji medycznej, a pośrednio na nieznajomość obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa przez lekarzy i niedostateczny nadzór ze strony kierowników oddziałów. W odniesieniu do relacji lekarz-pacjent ten powszechnie występujący brak istotnych adnotacji mógł także świadczyć nie tylko o nieprzestrzeganiu prawa pacjenta do rzetelnej dokumentacji, ale także wskazywać, że nie podjęto działań zapewniających ochronę innych praw osób, których dotyczyły niepełne wpisy.

W żadnej z 64 historii chorób pacjentów przyjętych do szpitala/oddziału psychiatrycznego bez ich zgody, w trybie art. 29 uozp (na podstawie orzeczenia sądu), nie odnotowano faktu poinformowania tych osób o przyczynach hospitalizacji i planowanym leczeniu. W ocenie NIK, domniemanie poinformowania pacjenta przez sąd o przyczynach przyjęcia do szpitala psychiatrycznego bez jego zgody nie może zastąpić informacji udzielonej przez lekarza w szpitalu, bowiem zaniechanie takie narusza podmiotowy charakter relacji pacjent-lekarz w trakcie badania w izbie przyjęć i ogranicza prawa pacjenta. Zgodnie bowiem z art. 9 ust. 1 i 2 ustawy z 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta[12], pacjent ma prawo do uzyskania od lekarza, który osobiście go zbadał, przystępnej informacji o swoim stanie zdrowia, rozpoznaniu, proponowanych oraz możliwych metodach diagnostycznych i leczniczych, dających się przewidzieć następstwach ich zastosowania albo zaniechania, wynikach leczenia oraz rokowaniu.

Stosowanie przymusu bezpośredniego

Przymus bezpośredni stanowi najbardziej drastyczną formę pogwałcenia nietykalności osobistej. Ustawa o ochronie zdrowia psychicznego (art. 18) dopuszcza stosowanie takiego przymusu, określając warunki i tryb jego stosowania wobec osób z zaburzeniami psychicznymi. Przymus bezpośredni przy wykonywaniu czynności przewidzianych w ustawie można stosować tylko wtedy, gdy przepis tej ustawy do tego upoważnia (art. 21, 34, 40 uozp).

O zastosowaniu przymusu bezpośredniego decyduje lekarz, który jednocześnie określa jego rodzaj oraz nadzoruje wykonanie. Przed jego zastosowaniem uprzedza się o tym osobę, wobec której ten środek ma być podjęty. Należy wybierać środek możliwie najmniej uciążliwy i zachować szczególną ostrożność i dbałość o dobro osoby, wobec której jest stosowany.

Każdy przypadek zastosowania przymusu bezpośredniego odnotowuje się

[10] Art. 28 uozp.
[11] Art. 33 ust. 2 uozp.
[12] DzU z 2009 r., nr 52, poz. 417 ze zm.

w dokumentacji medycznej[13]. Zasadność jego podjęcia ocenia, w terminie 3 dni, kierownik zakładu lub lekarz przez niego upoważniony. Sposób stosowania przymusu bezpośredniego oraz wzory obowiązkowej dokumentacji medycznej w tym zakresie określił Minister Zdrowia i Opieki Społecznej w rozporządzeniu z 23 sierpnia 1995 r.[14].

W wyniku analizy 153 zanonimizowanych historii chorób zawierających 199 „kart zastosowania unieruchomienia lub izolacji" pacjentów, wobec których stosowano przymus bezpośredni, stwierdzono liczne nieprawidłowości. Polegały one na: niedokumentowaniu w historii choroby opisu badania lekarskiego poprzedzającego (uzasadniającego) zlecenie zastosowania przymusu (w 92 przypadkach – 46,2%) oraz poprzedzającego decyzje o przedłużeniu stosowania przymusu na kolejne okresy sześciogodzinne (114 przypadków – 57,3%); braku potwierdzenia dokonania przez kierownika szpitala oceny zasadności stosowania przymusu bezpośredniego (89 przypadków – 44,7%); nierejestrowaniu krótkotrwałego uwolnienia z unieruchomienia co 4 godziny dla zaspokojenia potrzeb fizjologicznych, przyjmowania posiłków i napojów (97 przypadków – 48,7%).

Brak tak istotnych wpisów może wskazywać, podobnie jak w wypadku przyjęć do szpitala bez zgody pacjenta, na niepodejmowanie działań zapewniających ochronę praw pacjentów w trakcie stosowania przymusu bezpośredniego.

Dostęp do informacji

W 12 szpitalach (66,7%) objętych kontrolą stwierdzono pełny dostęp do informacji o: regulaminie porządkowym; zasadach i terminach odwiedzin; prawie do opieki duszpasterskiej; imionach i nazwiskach osób kierujących pracą komórki organizacyjnej; karcie praw pacjenta; trybie składania skarg i wniosków; adresie oraz numerze telefonu właściwej miejscowo komórki do spraw skarg i wniosków oddziału wojewódzkiego NFZ oraz numerze bezpłatnej infolinii Biura Rzecznika Praw Pacjenta; o możliwości i sposobie zapisania się na listę oczekujących na świadczenie; o działalności rzecznika praw pacjenta szpitala psychiatrycznego (o możliwości korzystania z pomocy rzecznika przez pacjenta albo jego przedstawiciela ustawowego lub opiekuna faktycznego oraz o dniach, godzinach i miejscu przyjęć).W pozostałych szpitalach ich kierownicy podjęli działania na rzecz udostępnienia pacjentom powyższych informacji jeszcze w trakcie trwania kontroli NIK.

Leczenie współistniejących chorób somatycznych

Najwyższa Izba Kontroli odnotowała poprawę (w odniesieniu do wyników poprzednich kontroli) w zakresie przestrzegania prawa pacjenta do dostępu do świadczeń diagnostycznych i leczniczych w przypadku współistniejących chorób somatycznych. Osoby leczone w oddziałach psychiatrycznych szpitali ogólnych korzystały ze świadczeń specjalistycznych

[13] Art. 18 ust. 2 uozp.
[14] DzU nr 103, poz. 514.

Ustawa o kontroli NIK

innych oddziałów tych placówek. Szpitale psychiatryczne, w celu zapewnienia świadczeń innych niż psychiatryczne, zawierały umowy ze specjalistami innych dziedzin medycznych lub z zakładami opieki zdrowotnej oferującymi świadczenia diagnostyczne i lecznicze odpowiednio do potrzeb swoich podopiecznych. Konieczność zapewnienia wszystkich świadczeń, w tym leków stosowanych w somatycznych chorobach przewlekłych, powodowała podwyższenie kosztów leczenia w szpitalach psychiatrycznych.

Nie stwierdzono przypadków uzasadnionych skarg pacjentów lub ich rodzin, adresowanych do kierowników szpitali, na ograniczenia dostępu do świadczeń związanych z chorobami somatycznymi. Rzecznicy praw pacjenta szpitala psychiatrycznego oraz sędziowie wizytujący oddziały psychiatryczne także nie odnotowali takich przypadków.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że mimo upływu sześciu lat nie udało się Rzecznikowi Praw Pacjenta powołać wystarczającej liczby rzeczników praw pacjenta szpitala psychiatrycznego, w celu objęcia opieką wszystkich stacjonarnych zakładów psychiatrycznych. W okresie będącym przedmiotem kontroli jedynie około 35% zakładów miało przypisanych rzeczników.

Warunki udzielania świadczeń

Stan techniczny obiektów budowlanych skontrolowanych szpitali był niezadowalający. We wszystkich stwierdzono odstępstwa od wymagań sanitarnych i technicznych określonych w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z 2 lutego 2011 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać pod względem fachowym i sanitarnym pomieszczenia i urządzenia zakładu opieki zdrowotnej[15]. W 7 szpitalach służby nadzoru budowlanego oraz Państwowej Straży Pożarnej stwierdziły nieprawidłowości i wydały decyzje w sprawie ich usunięcia. Wykonanie tych decyzji i dostosowanie obiektów do wymagań określonych w przepisach wiąże się z koniecznością zaangażowania znacznych środków finansowych. W sytuacji, gdy szpitale mają trudności z finansowaniem wydatków bieżących, nie są w stanie prowadzić kosztownych inwestycji bez wsparcia organów założycielskich. Podjęcie działań w tym zakresie jest jednak bardzo istotne, bowiem niewykonanie wspomnianych decyzji stwarza potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa pacjentów i personelu szpitali.

Oględziny 546 sal chorych przeprowadzono w 67 oddziałach, o łącznej liczbie łóżek 2830 (49,7% ogólnej liczby łóżek w kontrolowanych 18 szpitalach). Ustalono, że 387 sal chorych (71%) nie spełniało warunków rozporządzenia Ministra Zdrowia z 2 lutego 2011 r. w sprawie wymagań jakim powinny odpowiadać pod względem fachowym i sanitarnym pomieszczenia i urządzenia zakładu opieki zdrowotnej. Stwierdzono, że łóżka w tych pomieszczeniach nie były dostępne z trzech stron, w tym z dwóch dłuższych, a odstępy między łóżkami nie umożli-

[15] DzU nr 31, poz. 158.

wiały swobodnego dojścia do pacjenta, co było niezgodne z wymaganiami § 17 i 18 powyższego rozporządzenia. W połowie oddziałów nie wydzielono odcinków obserwacyjno-diagnostycznych lub pokoi obserwacyjnych (załącznik nr 1 do rozporządzenia, rozdział X, pkt 6). Warunki pobytu pacjentów w 31 (46,3%) oddziałach pogarszały „dostawki". Dodatkowe łóżka umieszczane były w świetlicach, na korytarzach oraz w salach chorych. Wiele pomieszczeń oddziałów (62,7%) nie było przystosowanych dla osób niepełnosprawnych, a ich estetyka była niezadowalająca (52,2%). W czasie oględzin stwierdzono brudne ściany w salach chorych i toaletach oraz zły stan stolarki okiennej. Toalety nie były wyposażone w papier, dozowniki mydła i ręczniki jednorazowego użytku, kabiny w co czwartym oddziale nie zapewniały pacjentom intymności, ponieważ drzwi tylko częściowo zasłaniały kabinę.

Narodowy program ochrony zdrowia psychicznego

Zaniechanie działań prewencyjnych sprzyjających zachowaniu zdrowia psychicznego powoduje częstsze ujawnianie się zaburzeń chorobowych w populacji osób młodych, zwłaszcza wobec ograniczonego dostępu do profesjonalnej pomocy w sytuacjach kryzysowych. Zmiany demograficzne, polegające na wydłużaniu się życia i starzeniu społeczeństwa, wskazują na prawdopodobieństwo nasilenia się chorób, w tym zaburzeń psychicznych związanych z wiekiem. Wprawdzie podjęte zostały kroki istotne dla funkcjonowania psychiatrycznej opieki zdrowotnej, ujęte w „Narodowym programie ochrony zdrowia psychicznego" (NPOZP), ale realizacja wielu prac została istotnie opóźniona.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 28 grudnia 2010 r. w sprawie „Narodowego programu ochrony zdrowia psychicznego"[16], którego projekt przygotowano w Ministerstwie Zdrowia, weszło w życie 18 lutego 2011 r., to jest ponad dwa lata po wejściu w życie ustawy, na podstawie której zostało wydane[17]. Minister Zdrowia nie zapewnił sprawnej realizacji zadań ministerstwa w ramach tego programu. Departament Zdrowia Publicznego, zobowiązany do prowadzenia spraw w zakresie zdrowia psychicznego, nie poinformował innych komórek organizacyjnych urzędu o zadaniach, które powinny realizować w ramach NPOZP.

Poza ustaleniem priorytetów promocji zdrowia psychicznego w dziedzinie ochrony zdrowia[18], pozostałe 9 zbadanych prac wdrożeniowych prowadzono z opóźnieniem w stosunku do terminów określonych w harmonogramie, stanowiącym załącznik do rozporządzenia w sprawie NPOZP, bądź

[16] DzU z 2011 r., nr 24, poz. 128 ze zm.

[17] Art. 2 ustawy z 19.08.1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego, zmieniony przez art. 1 ustawy z 23.07.2008 r. o zmianie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego (DzU nr 180, poz. 1108) zmieniającej niniejszą ustawę z dniem 1 stycznia 2009 r.

[18] Cel główny 1, cel szczegółowy 1.1.: upowszechnienie wiedzy na temat zdrowia psychicznego, kształtowanie zachowań i stylów życia korzystnych dla zdrowia psychicznego, rozwijanie umiejętności radzenia sobie w sytuacjach zagrażających zdrowiu psychicznemu.

Ustalenia kontroli NIK

ich realizacja jeszcze się nie rozpoczęła. Dotyczyło to opracowania programów: wczesnej diagnostyki i interwencji w zaburzeniach rozwoju u dzieci w wieku przedszkolnym[19]; zapobiegania samobójstwom i depresji; szkolenia przeddyplomowego i podyplomowego dla pracowników ochrony zdrowia w zakresie wczesnego rozpoznawania zaburzeń psychicznych; opracowania programu zdrowotnego – w celu stymulowania restrukturyzacji bazy stacjonarnego lecznictwa psychiatrycznego w zakresie zmniejszania i przekształcania dużych szpitali psychiatrycznych w placówki wyspecjalizowane, zapewniające profilowane usługi zdrowotne, z jednoczesnym przenoszeniem zadań podstawowej psychiatrycznej opieki stacjonarnej do oddziałów szpitali ogólnych; określenia zadań podstawowej opieki zdrowotnej w realizacji środowiskowego modelu psychiatrycznej opieki zdrowotnej oraz przygotowania dokumentu powołującego strukturę koordynującą realizację programu na szczeblu centralnym.

Wnioski NIK

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła się do Ministra Zdrowia o ujednolicenie szkoleń na temat stosowania przymusu bezpośredniego przez personel medyczny i pomocniczy szpitali, przez opracowanie programu uwzględniającego regulacje ustawowe tych czynności oraz gwarantującego bezpieczeństwo pacjentów i personelu. W ocenie NIK, problem powszechności odstępstw od rzetelnego dokumentowania wykonania procedur obowiązujących w tym zakresie powinien być przedmiotem szczególnej uwagi zarówno Ministra Zdrowia, jak i konsultantów na szczeblu krajowym i wojewódzkim.

Stwierdzone przypadki nieinformowania pacjentów o przyczynach przyjęcia do szpitala (oddziału) psychiatrycznego bez ich zgody w trybie art. 29 uozp uzasadniały z kolei wniosek do Ministra Zdrowia o podjęcie inicjatywy legislacyjnej, polegającej na uzupełnieniu tego artykułu o ustęp 4, wskazujący na odpowiednie stosowanie wobec tych osób przepisu art. 23 ust. 3 uozp, zobowiązującego lekarza do wyjaśnienia choremu przyczyny przyjęcia do szpitala bez jego zgody i poinformowania go o przysługujących mu prawach. Zmiana ta powinna zapewnić podmiotowe traktowanie tych pacjentów, a także ujednolicić postępowanie wobec wszystkich osób przyjmowanych do szpitala psychiatrycznego bez ich zgody.

Analiza uchybień i nieprawidłowości stwierdzonych w dokumentacji medycznej indywidualnej i zbiorczej pacjentów z zaburzeniami psychicznymi wskazuje na konieczność wdrożenia przez kierowników szpitali i oddziałów psychiatrycznych skoordynowanych działań edukacyjnych adresowanych do personelu medycznego. Szkolenia powinny dotyczyć obowiązku rzetelnego i kompletnego przedstawiania w do-

[19] Przykładowo: w przypadku tego programu w NPOZP przewidziano, że zostanie opracowany do czerwca 2011 r., a w lipcu rozpocznie się jego realizacja. Tymczasem, we wrześniu 2011 r., kiedy prowadzono czynności kontrolne w Ministerstwie Zdrowia, trwała dopiero procedura przygotowywania umowy o opracowanie programu.

kumentacji opisu wszystkich czynności podejmowanych wobec pacjentów tych jednostek, zgodnie z przepisami prawa.

Niestosowanie się przez szpitale do decyzji organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Nadzoru Budowlanego i Państwowej Straży Pożarnej w wyznaczonych terminach stwarza potencjalne zagrożenia dla bezpieczeństwa pacjentów szpitali psychiatrycznych i personelu. Zdaniem NIK, niezbędne jest podjęcie przez organy założycielskie tych zakładów kroków umożliwiających wykonanie decyzji państwowych organów nadzoru i kontroli. Uwzględniając skalę zjawiska, wskazany jest udział Ministra Zdrowia w systemowych działaniach na rzecz rozwiązania tych problemów.

PIOTR WASILEWSKI,
dyrektor
Departament Zdrowia NIK

POZOSTAŁE KONTROLE NIK

Inwestycje drogowe GDDKiA

Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła, jak Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad wywiązuje się z pilnowania kosztów i terminów realizacji inwestycji drogowych wynikających z umów zawartych z wykonawcami. Oceniono m.in. planowanie przedsięwzięć i przygotowanie ich do realizacji; wybór wykonawców; wypełnianie zadań inwestora; finansowanie inwestycji oraz prowadzenie ewidencji środków trwałych. Kontrola została przeprowadzona w Centrali Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad oraz oddziałach w Katowicach, Krakowie, Łodzi, Olsztynie, Rzeszowie, Szczecinie i Warszawie. Obejmowała lata 2008–2012 (sierpień).

Policja i służby specjalne

Zbadano jak przebiega proces naboru i postępowanie kwalifikacyjne kandydatów oraz przygotowanie nowo przyjętych funkcjonariuszy do realizacji ustawowych zadań, w tym służbę przygotowawczą. Istotnym celem kontroli było także sprawdzenie, czy w trakcie prowadzonego postępowania kwalifikacyjnego właściwie chronione są prawa i wolności obywateli. Badaniem objęto wybrane jednostki Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (centralę w Warszawie i 4 delegatury ABW), Centralne Biuro Antykorupcyjne (centralę w Warszawie), jednostki Policji (Komendę Główną Policji, 3 Komendy Wojewódzkie i Komendę Stołeczną Policji) oraz jednostki Straży Granicznej (Komendę Główną i 4 oddziały Straży Granicznej). Kontrola została przeprowadzona w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2012 r.

Weryfikacja świadczeń przez NFZ

Izba oceniła sposób planowania i realizacji kontroli przez Narodowy Fundusz Zdrowia oraz wykorzystania dostępnych narzędzi informatycznych i baz danych do weryfikacji rozliczeń prowadzonych ze świadczeniodawcami. W szczególności sprawdzono: kwalifikację osób przeprowadzających kontrolę u świadczeniodawców; sposób planowania i typowania świadczeniodawców do sprawdzenia; skalę i zakres prowadzonych kontroli w odniesieniu do liczby i rodzaju zakontraktowanych świadczeń; prawidłowość i jakość prowadzonych kontroli oraz uzyskane w ich wyniku rezultaty finansowe; prowadzenie i wykorzystanie Centralnego Wykazu Ubezpieczonych do weryfikacji rozliczanych świadczeń, kontroli raportów statystycznych sporządzonych przez świadczeniodawców. Badaniem, które przeprowadzono w latach 2009–2011 i pierwszym kwartale 2012 r., objęto pięć oddziałów wojewódzkich NFZ (w Kielcach, Lublinie, Szczecinie, Warszawie i we Wrocławiu).

Ratownictwo techniczne na kolei

NIK oceniła działania zarządców infrastruktury kolejowej oraz jednostek państwowej straży pożarnej, podejmowane w celu usuwania skutków katastrof i zdarzeń w ruchu kolejowym oraz zapewnienia przejezdności linii, a także sprawowanie przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego nadzoru i kontroli nad zarządcami linii kolejowych w zakresie ratownictwa. Kontrole zostały przeprowadzone w Urzędzie Transportu Kole-

jowego, 5 komendach wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej oraz u 4 zarządców linii kolejowych, tj. w PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. oraz 13 zakładach terenowych tej spółki, a także w PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście Spółka z o.o., PKP Linia Hutnicza Szerokotorowa Spółka z o.o. oraz Warszawskiej Kolei Dojazdowej Spółka z o.o. Badaniami objęto lata 2010–2012 (I półrocze).

Rozwój zawodowy pracowników

Tematem badania, które zostało przeprowadzone w czterech powiatowych urzędach pracy (PUP), było finansowanie rozwoju zawodowego publicznych służb zatrudnienia w województwie świętokrzyskim. NIK sprawdziła planowanie i realizację szkoleń pracowników PUP, wydawanie środków na wspieranie rozwoju zawodowego oraz przyznawanie dodatków do wynagrodzeń. Kontrola dotyczyła okresu od 1 stycznia 2010 r. do 31 marca 2012 r.

Instytucje kultury

Realizacja przez państwowe instytucje kultury zadań statutowych, jak i tych powierzonych przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, oraz proces delegowania zadań przez Ministra instytucjom kultury były przedmiotem kontroli NIK. Badanie dotyczyło lat 2010–2012 (I półrocze). Przeprowadzono je w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz dziewięciu państwowych instytucjach kultury: Narodowym Instytucie Fryderyka Chopina, Narodowym Centrum Kultury, Narodowym Instytucie Audiowizualnym, Narodowym Instytucie Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów, Narodowym Instytucie Dziedzictwa, Instytucie Adama Mickiewicza, Instytucie Muzyki i Tańca w Warszawie, Instytucie Teatralnym im. Z. Raszewskiego w Warszawie, Instytucie Książki w Krakowie.

Opłaty adiacencka i planistyczna

Oceniono działalność organów gmin na rzecz ustalania i pobierania opłaty adiacenckiej (dot. właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości, których wartość wzrosła) i planistycznej oraz stopień i rzetelność wykonania wniosków pokontrolnych skierowanych do czterech gmin objętych wcześniejszym badaniem. Główne zagadnienia objęte kontrolą dotyczyły: warunków organizacyjno-prawnych ustalania opłaty adiacenckiej i planistycznej oraz realizacji inwestycji infrastrukturalnych i podziałów nieruchomości, przestrzegania obowiązku podejmowania przez rady gmin uchwał w sprawie ustalania procentowych stawek tych opłat, dokonywania wycen wzrostu wartości nieruchomości w celu naliczania opłat, prowadzenia postępowań o ustalenie i wydawanie decyzji wymierzających opłaty, skuteczności działań windykacyjnych należności gminy z tytułu opłat. Kontrolę przeprowadzono w okresie od 1 października do 21 grudnia 2012 r. i objęto nią lata 2009–2012 (III kwartał).

Realizacja Działania I.1 – Drogi

Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła realizację i stopień zaawansowania Działania I.1 – Drogi, na lata 2007–2013, a także prawidłowość i skuteczność nadzoru nad właściwym wykorzystaniem środków publicznych. W Instytucji Zarządzającej (Zarząd Województwa Łódzkiego), oceniono m.in.: procedury rozpatrywania wniosków o dofinansowanie projektów oraz zawierania umów z beneficjentami,

wykorzystanie środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na realizację działania I.1 – Drogi oraz rzetelność weryfikacji wniosków o płatność i obsługę finansową projektów. Z kolei w będących beneficjentami powiatowych i gminnych JST kontrolerzy Izby sprawdzili przygotowanie finansowe i organizacyjne do realizacji inwestycji drogowych, przebieg i nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych, prawidłowość stosowania przepisów ustawy Pzp przy wyborze wykonawców, rzetelność sporządzania sprawozdań, ewidencji księgowej, archiwizacji i przechowywania dokumentacji oraz działań informacyjnych i promocyjnych związanych z realizowanymi projektami. Kontrolą objęto lata 2007–2012 (3 kwartały).

Partnerstwo publiczno-prywatne

Celem badania była ocena legalności, rzetelności i gospodarności przygotowania oraz realizacji przedsięwzięć w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Sprawdzono m.in. przygotowanie jednostek kontrolowanych do realizacji przedsięwzięć, stopnień korzystania z formuły PPP w realizacji zadań publicznych, prawidłowość przygotowania i zarządzania projektami, prawidłowość wyboru partnera prywatnego, stan realizacji projektów PPP w odniesieniu do założeń, analiz i warunków umów, koszty realizacji projektów, realizację obowiązków sprawozdawczych przez jednostki kontrolowane. Badaniem objęto lata 2009–2012 (I półrocze), tj. okres po zmianie regulacji dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego. Czynności kontrolne zostały przeprowadzone od dnia 14 maja 2012 r. do dnia 8 października 2012 r.

Zawieranie umów przez PARP

Oceniono przeprowadzanie konkursów i zawieranie umów przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) i Regionalne Instytucje Finansujące (RIF) w zakresie udzielania dotacji z Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (PO IG). Badania dotyczyły łącznie sześciu konkursów. W PARP sprawdzono po jednym wybranym konkursie w poddziałaniach 3.3.2. i 5.4.1. oraz w działaniu 4.2., a w RIF po jednym konkursie w działaniach: 6.1., 8.1. i 8.2.1. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2012 r. (z uwzględnieniem porównawczych danych statystycznych z lat 2008–2009).

Infrastruktura kolejowa

Od 17 maja 2012 r. do 2 października 2012 r. Izba przeprowadziła z własnej inicjatywy kontrolę inwestycji infrastrukturalnych PKP Polskie Linie Kolejowe SA (dalej PLK SA) w latach 2010–2012 (I półrocze). Sprawdzono działania administracji rządowej oraz PLK SA (tj. zarządcy linii kolejowych) dotyczące zapewnienia funduszy oraz efektywności ich wydatkowania, a także czynności zarządcy związane z przygotowaniem przedsięwzięć, wywiązywaniem się z obowiązków inwestora oraz usprawnianiem procesu inwestycyjnego. Kontrolą objęto Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (MT BiGM), Centrum Unijnych Projektów Transportowych (CUPT), spółkę PLK oraz wszystkie oddziały Centrum Realizacji Inwestycji PLK SA.

(red.)

„Informacje o wynikach kontroli", przekazane do publikacji w kwietniu i maju 2013 r., s. <www.nik.gov.pl>.

Państwo i społeczeństwo

Zakres sądowej kontroli

Skarga na bezczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania

Rolą sądów administracyjnych jest kontrola działań organów administracji publicznej. Powyższą funkcję spełnia również instytucja skargi na bezczynność oraz na przewlekłe prowadzenie postępowania. Kolejne nowelizacje ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zobowiązały te sądy do dokonania każdorazowej oceny, czy bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Obecnie orzekanie w sprawach skarg na bezczynność i na przewlekłe prowadzenia postępowania nie sprowadza się wyłącznie do kontroli dochowania terminów załatwienia sprawy, lecz odnosi się również do oceny zasadności działań podejmowanych przez organy administracji publicznej.

PAWEŁ DANIEL

Sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami

odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej[1] zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych[2]. Przepis § 2 powyższej ustawy precyzuje, że kontrola ta jest sprawowana pod względem zgodności z prawem. Sądowa kontrola legalności działań organów administracji publicznej polega więc na tym, że organ sądowy, znajdujący się poza aparatem administracyjnym, działając w sposób niezawisły, rozstrzyga spory między obywatelem a organem administracji, który wydał skierowany do niego akt lub podjął skierowaną do niego czynność[3]. Przedmiotowy zakres kontroli został sprecyzowany w art. 3 § 2 pkt 1-8 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[4], gdzie wskazano, że kontrola sądowa obejmuje również bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w załatwieniu sprawy dotyczącej uprawnień lub obowiązków określanych w aktach lub czynnościach organów administracji publicznej (art. 3 § 2 pkt 8 ppsa).

U źródeł instytucji skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania leży konieczność realizacji prawa podmiotowego jednostki do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, to jest do jej załatwienia w postępowaniu, które nie będzie przewlekłe, a organ nie będzie w nim pozostawał bezczynny[5]. Innymi słowy skarga, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 8 ppsa, ma zapobiegać naruszeniu prawa, którym jest nierozpoznanie przez organy administracji publicznej sprawy w terminach określonych przepisami prawa procesowego[6]. Należy jednak zwrócić uwagę, że ustawą z 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa[7] znowelizowano art. 149 § 1 ppsa, który reguluje środek ochrony stosowany przez sąd administracyjny w razie stwierdzenia zasadności skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania lub skargi na bezczynność organów administracji publicznej. Do powyższego artykułu, stanowiącego, że w razie uwzględnienia skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ sąd zobowiązuje go do wydania w określonym terminie aktu lub interpretacji lub dokonania czynności lub stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa, dodano zdanie drugie

---

[1] Przepis art. 1 § 1 powtarza treść art. 175 ust. 1 oraz art. 184 Konstytucji RP, zgodnie z którymi sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości w zakresie kontroli działalności administracji publicznej.

[2] DzU z 2002 r., nr 153, poz. 1269 ze zm.

[3] Por. W. Skrzydło: *Komentarz do art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2007, s. 195.

[4] DzU z 2012 r., poz. 270; zwana dalej również „ppsa".

[5] P. Kornacki: *Glosa do wyroku WSA w Krakowie z dnia 20 września 2011 r.*, sygn. akt II SAB/Kr 67/11, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego nr 3/2012, s. 170.

[6] Chodzi o niewydanie lub niepodjęcie czynności w terminach określonych w ustawie z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (DzU z 2000 r., nr 98, poz. 1071 ze zm.; zwana dalej również „k.p.a.") oraz w ustawie z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (DzU z 2012 r., poz. 749 ze zm.; zwana dalej również „o.p.") lub ż w terminach określonych w przepisach szczególnych.

[7] DzU z 2011 r., nr 34, poz. 173.

w następującym brzmieniu: „Jednocześnie sąd stwierdza, czy bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa".

Zmiana ta, mająca na celu umożliwienie ponoszenia odpowiedzialności majątkowej przez pracownika organu administracji, którego bezczynność lub przewlekłe postępowanie spowodowały powstanie szkód po stronie obywatela, zmieniała zasadniczo zakres sprawowanej przez sądy administracyjne kontroli bezczynności organów oraz przewlekłości prowadzonego przez nie postępowania administracyjnego. Konieczność ustalenia, czy bezczynność lub przewlekłość postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa spowodowała, że sądy zostały zobowiązane do dokonania każdorazowej oceny racjonalności działań podejmowanych przez organy administracji publicznej. Tym samym nastąpiło odejście od klasycznej roli sądu jako organu ochrony prawnej, stojącego na straży legalności działań administracji publicznej, na rzecz konieczności dokonania oceny kontekstu działań podejmowanych przez organy administracji publicznej[8]. Wydanie orzeczenia, o którym mowa w art. 149 § 1 zd. 2 ppsa, wymaga odniesienia się do zasadności czy też celowości działań organów podejmowanych w ramach postępowania administracyjnego, co za natury rzeczy wykracza poza kontrolę legalności rozumianą jako badanie (korygowanie) działania lub zaniechania organów administracji publicznej[9]. Obecnie niewystarczające jest ograniczenie się przez sąd do oceny, czy doszło do bezczynności lub przewlekłości prowadzonego postępowania, rozumianych jako opieszałość w rozstrzygnięciu sprawy administracyjnej, lecz niezbędne staje się wyjaśnienie przyczyn zaistniałej zwłoki, a zwłaszcza stopnia zawinienia organów administracji publicznej.

Sądy administracyjne

W świetle wymienionych wyżej przepisów ustrojowych rolą sądów administracyjnych jest kontrola działalności administracji publicznej, a więc orzekanie o zgodności z prawem podejmowanych przez nią działań[10]. Kontrola nie powinna przy tym przybierać postaci orzeczeń merytorycznych, które prowadziłyby do zastępowania organów administracji publicznej. Podstawową funkcją sądów administracyjnych jest więc ochrona praw podmiotowych podmiotów podległych administracji publicznej[11]. Podobne stanowisko można odnaleźć w orzecznictwie sądów administracyjnych, gdzie podnosi się, że sąd administracyjny bada legalność aktu lub czynności w zakresie odnoszącym się do kompetencyjno-proceduralnych

[8] Por. L. Leszczyński: *Skuteczny kontekst prawa – ujęcie teoretycznoprawne a praktyka stosowania prawa i sądowej kontroli administracji*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego nr 3/2012, s. 46-47.

[9] M. Masternak-Kubiak [w:] M. Masternak-Kubiak, T. Kuczyński: *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 21.

[10] R. Hauser: *Założenia reformy sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo" nr 12/1999, s. 24.

[11] B. Adamiak: *Model sądownictwa administracyjnego a funkcja sądownictwa administracyjnego* [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003, s. 21.

podstaw działania organu administracji podejmującego rozstrzygnięcie w indywidualnej sprawie oraz materialnoprawnych podstaw jego wydania, kontrolując prawidłowość ich wykładni oraz prawidłowość ich zastosowania[12]. Posłużenie się innym kryterium kontroli niż zgodność z prawem jest naruszeniem przepisów ustrojowych regulujących zakres sądowej kontroli organów administracji publicznej[13]. Skutkiem orzeczenia sądu administracyjnego jest przesądzenie, że zaskarżony akt lub czynność odpowiada prawu, względnie że jest on obarczony takimi naruszeniami prawa materialnego lub procesowego, które powodują konieczność jego wyeliminowania z obrotu prawnego.

Powyższe prowadzi do wniosku, że wniesienie skargi na bezczynność oraz na przewlekłe prowadzenie postępowania musi być postrzegane jako przejaw woli skarżącego, który wyraża niezadowolenie z bierności organu administracji publicznej oraz żądanie dokonania przez sąd administracyjny oceny zgodności z prawem stanu bezczynności organu[14]. Skarga, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 8 ppsa, ma stanowić ochronę podmiotów podległych administracji przed prowadzeniem postępowania administracyjnego z naruszeniem ustawowych terminów, jest też jednocześnie środkiem zwalczania prób uchylania się od rozpoznania sprawy[15]. Niewątpliwie, zobowiązanie na podstawie art. 149 § 1 ppsa organu administracji do wydania aktu lub podjęcia czynności w zakreślonym przez sąd terminie eliminuje stan naruszenia prawa, którym jest niepewność sytuacji prawnej stron stosunku administracyjnoprawnego związanej z przedłużającym się postępowaniem administracyjnym.

Konieczność przeciwdziałania nieuzasadnionemu przedłużaniu postępowania dostrzega również Europejski Trybunał Praw Człowieka, który wskazuje, że w świetle art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności[16], postępowanie administracyjne powinno być prowadzone w rozsądnym terminie, co ma służyć ochronie stron postępowania przed nadmiernymi opóźnieniami proceduralnymi[17]. Na ustawodawcy krajowym spoczywa konieczność takiego ukształtowania procedury administracyjnej, aby chroniła ona stronę przed niekorzystnymi następstwami braku szybkiego

[12] Wyrok NSA z 16.02.2012 r., sygn. akt II GSK 217/11, LEX 1137919.
[13] Wyrok NSA z 11.01.2012 r., sygn. akt II GSK 1406/10, LEX 1107591.
[14] M. Miłosz: *Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 302.
[15] K. Lewandowska, T. Lewandowski: *Skarga na bezczynność organu administracji do sądu administracyjnego – dopuszczalność skargi*, „Samorząd Terytorialny" nr 5/2010, s. 62.
[16] DzU z 1993 r., nr 61, poz. 284 ze zm.
[17] Por. M. Grzymisławska-Cybulska: *Bezczynność organu i przewlekłość postępowania administracyjnego w świetle nowelizacji z 3 grudnia 2010 r.*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego nr 5/2012, s. 52-53. Szerokie rozważania na temat przewlekłości postępowania w rozumieniu art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności prezentują także P. Hofmański i A. Wróbel [w:] *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, tom 1, *Komentarz do artykułów 1-18*, red. L. Garlicki, Warszawa 2010, s. 364 i n.

wydania aktu lub podjęcia czynności. Bezczynność lub przewlekłe postępowanie stanowi bezsprzecznie naruszenie zasady rzetelnego (sprawiedliwego) procesu administracyjnego, nierzadko wpływając na skuteczność ochrony interesu prawnego stron postępowania administracyjnego. Możliwość wniesienia skargi do niezależnego organu ochrony prawnej, jakim jest sąd administracyjny, ma dyscyplinować organy do podejmowania działań w terminach przewidzianych przepisami prawa.

Bezczynność organów administracji publicznej

Prawidłowość powyższej tezy obrazuje bieżące orzecznictwo sądów administracyjnych w sprawach dotyczących bezczynności organów administracji publicznej, w którym podnosi się, że bezczynność, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 8 ppsa ma miejsce wówczas, gdy w terminach określonych w art. 35 k.p.a. oraz art. 139 o.p. organ nie podejmuje żadnych czynności w sprawie lub wprawdzie prowadzi postępowanie, ale pomimo istnienia ustawowego obowiązku, nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub też innego aktu, lub nie podjął stosownej czynności[18]. Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym stanowi bowiem pewien stan prawny wynikający z niezrealizowania normy kompetencyjnej i naruszenia normy zobowiązującej do realizacji kompetencji[19]. Tym samym, do stwierdzenia przez sąd administracyjny bezczynności organu administracji konieczne jest łączne spełnienie dwóch przesłanek: istnienia ustawowego obowiązku podjęcia określonego działania oraz braku jego podjęcia w terminach określonych przepisami postępowania. Zaistnienie tego warunku obliguje sąd administracyjny do uwzględnienia skargi i zobowiązania organu do wydania aktu lub podjęcia czynności. Konsekwentnie, jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z 26 listopada 2008 r. (sygn. I OPS 6/08), wydanie aktu lub podjęcie czynności przez organ administracji publicznej po wniesieniu skargi na bezczynność, musi skutkować umorzeniem postępowania sądowego w oparciu o treść art. 161 § 1 pkt 3 ppsa[20]. Oznacza to, że zakres sądowej kontroli skargi na bezczynność sprowadza się do ustalenia, czy organ był zobowiązany do wydania aktu lub podjęcia czynności oraz czy w zakreślonym przepisami procesowymi terminie dokonał powyższych działań. Brak działania przy równoczesnym przekroczeniu terminu załatwienia sprawy powoduje konieczność uwzględnienia skargi. Bez znaczenia dla rozstrzygnięcia zawisłej przed sądem sprawy pozostaje problematyka powodów braku wydania aktu lub podjęcia czynności. Dla sądu wiążące jest jedynie przekroczenie terminu załatwienia sprawy, co też podlega badaniu w ramach rozpoznawania skargi na bezczynność.

[18] Por. wyrok WSA w Gliwicach z 25.07.2012 r., sygn. akt III SAB/Gl3/12, dostępny na stronie: <www.orzeczenia.nsa.gov.pl>.
[19] M. Miłosz, op. cit., s. 180.
[20] ONSAiWSA nr 4/2009, poz. 63.

Przewlekłe prowadzenie postępowania

Inna sytuacja wystąpi natomiast w przypadku wniesienia skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania. Skarga tego rodzaju została wprowadzona do polskiego sytemu prawa 11 kwietnia 2011 r., wraz z wejściem w życie ustawy z 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[21]. Celem nowelizacji było umożliwienie stronom postępowania administracyjnego uzyskania przed sądem administracyjnym stosowanego środka ochrony nie tylko przed brakiem jakiegokolwiek działania organów administracji publicznej (jak ma to miejsce w wypadku skargi na bezczynność), ale również przed ich przewlekłym działaniem, oddalającym moment wydania rozstrzygnięcia w sprawie[22]. W ustawach procesowych nie zdefiniowano pojęcia przewlekłego prowadzenia postępowania, co doprowadziło do przyjęcia stanowiska, że przewlekłość postępowania oznacza stan, w którym każdy organ administracyjny w sposób nieuzasadniony „przedłuża" termin załatwienia sprawy, powołując się na niezależne od niego przyczyny uniemożliwiające dotrzymanie terminu podstawowego, a w szczególności konieczność wywiązania się z pewnych obowiązków procesowych przez stronę (np. przedłożenia przez nią dokumentacji niezbędnej do podjęcia decyzji lub wzięcia udziału w czynnościach dowodowych) bądź gdy bieg terminu jest zatrzymany[23]. Innymi słowy, przewlekłość postępowania obejmuje wszystkie sytuacje, gdy organ nie pozostaje faktycznie w bezczynności.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, w wyroku z 25 stycznia 2012 r.[24] wskazał natomiast, że przewlekłość oznacza nie tylko zbędną zwłokę w podejmowaniu właściwych dla danego postępowania działań, lecz również podejmowanie działań i czynności wprawdzie terminowo, jednak pozostających bez znaczenia dla sprawy, noszących cechy pozorności czy nieefektywnych, a jednocześnie niepozwalających uczynić organowi zarzutu bezczynności. *A contrario* nie sposób przypisać organowi przewlekłego prowadzenia postępowania w sytuacji, gdy podejmuje on wszelkie możliwe a konieczne dla zakończenia postępowania działania, które jednak z przyczyn niezależnych od organu nie przynoszą oczekiwanego skutku w postaci zakończenia postępowania[25]. Przewlekłość postępowania obejmuje więc takie przypadki prowadzenia postępowania w sprawach indywidualnych, jak wykonywanie czynności w dużym odstępie czasu, wykonywanie czynności pozornych, powodujących że formalnie organ nie jest bezczynny, czy też mnożenie przez organ czynności

[21] DzU z 2011 r., nr 6, poz. 18.
[22] Sejm VI kadencji, druk nr 2987.
[23] Z. Kmieciak: *Przewlekłość postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo" nr 6/2011, s. 33; wyrok WSA w Warszawie z 30.01.2012 r., sygn. akt VI SAB/Wa50/11, <www.orzeczenia.nsa.gov.pl>.
[24] Sygn. akt I SAB/Ol5/11, dostępny na stronie <www.orzeczenia.nsa.gov.pl>.
[25] Wyrok WSA w Krakowie z 3.07.2012 r., sygn. akt I SAB/Kr5/12, <www.orzeczenia.nsa.gov.pl>.

dowodowych ponad potrzeby wynikające z istoty sprawy[26].

Różnice w zakresie kontroli

Zakres sądowej kontroli przewlekłości postępowania różni się znacznie od zakresu kontroli skargi na bezczynność. Do stwierdzenia stanu przewlekłego prowadzenia postępowania niezbędne staje się bowiem odniesienie do określonych wartości ocennych. W przypadku skargi na bezczynność organów administracji publicznej kontroli sądowej podlega jedynie kwestia ustalenia, czy pomimo istnienia ustawowego obowiązku podjęcia określonego działania organ nie podjął żadnych czynności w sprawie lub wprawdzie prowadził postępowanie, ale nie zakończył go wydaniem aktu lub podjęciem stosownej czynności. W przypadku natomiast skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania niezbędne staje się ustalenie, czy podejmowane przez organ działania, choć mieszczące się w ramach przysługujących mu uprawnień, nie stanowiły działań pozornych, mających na celu odsunięcie w czasie wydania rozstrzygnięcia w sprawie wydania aktu lub też podjęcia czynności.

Niewątpliwie, jak słusznie podkreśla A. Skoczylas, o przewlekłości postępowania administracyjnego można mówić wówczas, gdy z przyczyn zawinionych przez organ postępowanie trwa dłużej niż jest to konieczne do wyjaśnienia wszystkich okoliczności i wydania stosownego merytorycznego (formalnego) rozstrzygnięcia, a zatem, gdy postępowanie jest nadmiernie rozciągnięte w czasie, przedłuża się w nieuzasadniony sposób[27]. Zatem do stwierdzenia przewlekłości konieczne staje się rozważenie, czy w świetle konkretnej i indywidualnej sprawy administracyjnej możliwe było podjęcie działań służących szybszemu jej zakończeniu. Jak przy tym wywodzi się w doktrynie, możliwe jest zaistnienie aż trzech różnych stadiów przewlekłości: statycznej – gdy organ po wszczęciu postępowania nie podejmuje żadnych działań; dynamicznej (aktywnej) – gdy organ podejmuje zbędne czynności procesowe; mieszanej – gdy w postępowaniu występują obie powyższe formy przewlekłości[28]. Ocena zaistnienia jednej z tych form nie może odbywać się w oderwaniu od realiów zawisłej przed sądem sprawy, co powoduje, że niezbędne staje się również dokonanie oceny jej charakteru, stopnia faktycznej i prawnej zawiłości oraz zachowania stron postępowania. To całokształt sprawy pozwala na przyjęcie, czy działania organu wyczerpują znamiona działania przewlekłego, w którym oddalona zostaje możliwość wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie. Należy pamiętać, że nie każda zwłoka organu może być przyczyną stwierdzenia przewlekłości

[26] M. Grzymisławska-Cybulska, op.cit., s. 61; P. Kornacki: *Intertemporalne aspekty orzekania sądu administracyjnego w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania przed organem administracji publicznej*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego nr 5/2011, s. 45 i n.

[27] A. Skoczylas: *Ocena przewlekłości postępowania sądowoadministracyjnego w świetle orzecznictwa ETPC i NSA (zagadnienia wybrane)*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego nr 2-3/2005, s. 56-61.

[28] P. Dobosz: *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011, s. 73-75.

postępowania, lecz jedynie zwłoka nieuzasadniona[29]. Dopiero powiązanie zwłoki organu z podejmowanymi przez niego nieuzasadnionymi czynnościami, przyczyniającymi się do naruszenia terminów załatwienia sprawy, umożliwia stwierdzenie przewlekłości postępowania.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że w ujęciu modelowym, w stanie prawnym obowiązującym od 11 kwietnia 2011 r., zakres sądowej kontroli skargi na bezczynność obejmuje badanie, czy pomimo ustawowego obowiązku wydania aktu lub podjęcia czynności organ nie podjął żadnych czynności w sprawie lub też nie zakończył postępowania w terminach określonych przepisami procesowymi. Zakres kontroli skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania natomiast obejmuje ustalenie, czy podejmowane przez organ działania, choć mieszczące się w ramach przysługujących mu uprawnień, nie stanowiły działań pozornych, mających na celu odsunięcie w czasie wydania aktu lub też podjęcia czynności.

Wymienione zakresy kontroli wynikają z tego, że bezczynność to niewydanie decyzji w terminie ustawowym (wyznaczonym w przepisach k.p.a. oraz o.p. czy też ustaw szczególnych), natomiast przewlekłość to rozpoznanie i rozstrzyganie sprawy z przekroczeniem ustawowego lub wyznaczonego terminu załatwienia sprawy w postępowaniu[30]. Możliwe jest też wystąpienie sytuacji granicznych, kiedy to podczas przewlekłości statycznej, wskutek przekroczenia terminu załatwienia sprawy organ popadnie w zaskarżalną bezczynność, lecz przewlekłość postępowania nie zostanie wyłączona, a oba stany nałożą się na siebie. Jednak o zakresie rozpoznania skargi zawsze będzie decydowała jej treść, co wynika wprost z przyjętej w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zasady skargowości. Tym samym, zakres sądowej kontroli skargi będzie determinowany żądaniem skarżącego, który może poszukiwać przed sądem administracyjnym ochrony zarówno przed bezczynnością organów administracji publicznej, jak i przed przewlekłym prowadzeniem postępowania. Niezależnie od rodzaju skargi wniesionej do sądu, wydanie aktu lub podjęcie czynności uniemożliwia wydanie orzeczenia w sprawie, gdyż niemożliwe jest zobowiązanie organu do podjęcia działań zmierzających do zakończenia sprawy.

Odpowiedzialność majątkowa

Wyodrębniony podział na bezczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania oraz wynikający z niego zakres sądowej kontroli sądu administracyjnego powyższych skarg został jednak naruszony wraz z wejściem w życie ustawy z 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Ustawodawca zobowiązał bowiem sądy administracyjne do każdo-

[29] Wyrok WSA w Łodzi z 7.03.2012 r., sygn. akt II SAB/Łd2/12, LEX 1139147.

[30] B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski: *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, wyd. II, Warszawa 2012, s. 111.

razowej oceny, czy bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Innymi słowy, na sądy nałożono obowiązek dokonania oceny działań względnie zaniechań organów administracji publicznej pod kątem ustalenia, czy wyczerpują one przesłankę kwalifikowanej bezprawności, jaką jest rażące naruszenie prawa.

Na gruncie postępowania administracyjnego rażące naruszenie prawa może przybrać formę zarówno kwalifikowanego naruszenia przepisów prawa materialnego, jak i przepisów kompetencyjnych oraz przepisów procesowych, przy czym zaistnienie przesłanki rażącego naruszenia prawa uzależnione jest od stwierdzenia, że dany akt jest ciężko wadliwy[31]. W przypadku naruszenia przepisów prawa procesowego, z uwagi na istnienie trybu wznowienia, tylko niektóre naruszenia mogą być kwalifikowane jako rażące. Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 16 września 2010 r.[32], stwierdzenie naruszenia prawa procesowego może mieścić się w katalogu przesłanek wznowienia postępowania lub tylko powodować uchylenie decyzji. Stąd, do przepisów postępowania, których naruszenie można uznać za rażące, zalicza się oczywiste niezastosowanie lub nieprawidłowe zastosowanie zasad ogólnych postępowania, określonych w art. 6-11 k.p.a., w stopniu powodującym istotne ograniczenie uprawnień strony w postępowaniu, jak też mającym wpływ na nieprawidłowe zastosowanie prawa materialnego[33]. Jak podnosi M. Jaśkowska, o tym, czy miało miejsce rażące naruszenie prawa, decyduje przede wszystkim oczywistość tego naruszenia – w odniesieniu do zasad ogólnych postępowania administracyjnego za rażące ich naruszenie należy uznać oczywiste ich niezastosowanie lub nieprawidłowe zastosowanie[34]. Przyjęcie tego założenia oznaczałoby, że już samo stwierdzenie naruszenia zasad postępowania administracyjnego, w tym zasady szybkości postępowania wyrażonej zarówno w Kodeksie postępowania administracyjnego, jak i w Ordynacji podatkowej, obligowałoby sąd administracyjny do stwierdzenia rażącego naruszenia prawa. Niewydanie aktu lub niepodjęcie czynności w terminach przewidzianych w przepisach procesowych zawsze stanowiłoby oczywiste naruszenie zasad ogólnych postępowania administracyjnego. Stanowisko takie nie może być jednak zaakceptowane, gdyż brak działania organu administracji w określonym ustawowo terminie nie może każdorazowo wyczerpywać przesłanki kwalifikowanego naruszenia prawa, jakim jest rażące naruszenie prawa.

Zastosowanie reguł wykładni językowej przy interpretacji art. 149 § 1 ppsa wskazuje, że stwierdzenie ewentualnego rażącego naruszenia prawa przez organ administracji, który dopuścił się bezczynności lub

[31] J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz.* wyd. XI, Warszawa 2011, s. 628.
[32] Sygn. akt I OSK 1514/09, LEX 745056.
[33] Wyrok NSA z 22.09.2011 r., sygn. akt II OSK 1351/10, LEX 1069004.
[34] M. Jaśkowska [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 807.

przewlekłego prowadzenia postępowania, nie ma charakteru bezwzględnego i zależy od oceny konkretnej sprawy zawisłej przed sądem. Warto zwrócić uwagę, że podobne kryteria oceny obowiązują w przypadku stosowania ustawy z 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki[35]. Zgodnie z art. 1 ust. 1 tej ustawy, reguluje ona zasady i tryb wnoszenia oraz rozpoznawania skargi strony, której prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki zostało naruszone na skutek działania lub bezczynności sądu lub prokuratora prowadzącego lub nadzorującego postępowanie przygotowawcze. Podobnie jak w przypadku skargi na bezczynność organów administracji publicznej oraz skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 8 ppsa, *ratio legis* skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania sądowego sprowadza się do zapewnienia stronie skutecznego środka ochrony prawa do rozpoznania sprawy przez sąd w rozsądnym terminie. Co charakterystyczne, w art. 2 ust. 2 wymienionej wyżej ustawy z 17 czerwca 2004 r. wskazano, że dla stwierdzenia, czy istotnie doszło do przewlekłości postępowania, należy w szczególności ocenić terminowość i prawidłowość czynności podjętych w celu wydania w sprawie rozstrzygnięcia co do istoty, uwzględniając charakter sprawy, stopień faktycznej i prawnej jej zawiłości, znaczenie dla strony, która wniosła skargę, rozstrzygniętych w niej zagadnień oraz zachowanie się stron, a zwłaszcza strony, która zarzuciła przewlekłość postępowania. Podobnie, w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczącym przewlekłości postępowania sądowego akcentuje się, że powstała zwłoka jest nieuzasadniona, gdy postępowanie trwa dłużej niż to konieczne, przy uwzględnieniu terminowości i prawidłowości podejmowanych czynności, jak również postępowania stron, a w szczególności strony, która zarzuciła przewlekłość postępowania[36].

Twierdzenie to należy odnieść również do zakresu kontroli sądu administracyjnego w przypadku orzekania o rażącym naruszeniu prawa przez organ administracji publicznej, który pozostaje w bezczynności lub prowadzi przewlekle postępowanie administracyjne. Wydając orzeczenie, o jakim mowa w art. 149 § 1 ppsa, sąd obowiązany jest do oceny powodów, z których nie doszło do wydania aktu lub podjęcia czynności w terminie oznaczonym przepisami prawa (jak ma to miejsce w przypadku bezczynności) lub też do dokonania oceny, czy działania podejmowane przez organ nie były działaniami pozornymi, skutkującym naruszeniem ustawowych terminów (jak ma to miejsce w odniesieniu do przewlekłego prowadzenia postępowania). Co więcej, powyższej ocenie zostaje poddane nie tylko działanie organu, lecz również działanie skarżącego oraz uczestników postępowania, gdyż to ich działania względnie zaniechania mogą być bezpośrednim

[35] DzU z 2004 r., nr 179, poz. 1843 ze zm.
[36] Postanowienie NSA z 6.10.2011 r., sygn. akt I OPP 70/11, LEX 984375.

źródłem ewentualnego naruszenia prawa. Stąd, o ile każde naruszenie przepisów postępowania dotyczących terminów załatwienia sprawy może być rozpatrywane w kategoriach naruszenia prawa, to jednak nie każde z nich będzie stanowiło rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 149 § 1 ppsa. Konieczne jest bowiem ustalenie, czy dane naruszenie jest naruszeniem kwalifikowanym, wypełniającym przesłankę naruszenia rażącego, co odsyła z kolei do konieczności dokonania oceny działań podejmowanych przez organy.

Stosunkowo łatwo przesłanka rażącego naruszenia prawa może zostać orzeczona w przypadku skargi na bezczynność, gdzie sam fakt niewydania aktu lub niepodjęcia czynności w terminie zakreślonym przepisami k.p.a. lub o.p. może wskazywać na naruszenie prawa[37]. O wiele bardziej skomplikowana sytuacja ma miejsce w przypadku przewlekłości postępowania. W powyższej sytuacji, choć niewątpliwie musi dojść do naruszenia terminów procesowych, to jednak organ nie pozostaje faktycznie w bezczynności, gdyż dokonuje określonych czynności procesowych. Sąd administracyjny ma obowiązek oceny prowadzonego postępowania nie tylko pod kątem istnienia ustawowej konieczności wydania aktu lub podjęcia czynności, lecz także prawidłowości podejmowanych przez organy działań w zakresie ich racjonalności oraz wpływu na bieg postępowania. Konieczne jest bowiem ustalenie, czy podejmowane działania były niezbędne do załatwienia sprawy, a ich nieuzasadnione podjęcie oznaczało rażące naruszenie prawa.

W ocenie sądów administracyjnych, rażące naruszenie prawa może mieć miejsce w przypadku wystąpienia zbyt dużych odstępów czasowych pomiędzy czynnościami procesowymi, nawet gdy organ dopełnił obowiązku określonego w art. 36 § 1 k.p.a. i wyznaczył kilka dodatkowych terminów na załatwienie sprawy, jednak nie wskazał, że wielokrotne przesuwanie terminu załatwienia sprawy jest usprawiedliwione i niezbędne[38]. W wyroku z 23 marca 2012 r.[39] Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie orzekł natomiast, że przesłankę rażącego naruszenia prawa wypełnia prowadzenie przez organ pierwszej instancji przez okres ponad 11 lat niezwykle opieszałych czynności, które tylko pozorowały jego pracę. Działanie takie może jedynie świadczyć o nienależytym prowadzeniu postępowania. Podobnie, nierozpoznanie wniosku skarżącego przez ponad 9 miesięcy z uwagi na przeświadczenie, że akta administracyjne były w posiadaniu innego organu, podczas gdy faktycznie znajdowały się w siedzibie urzędu, a następnie zostały przekazane Ministrowi Infrastruktury w związku z zażaleniem na bezczynność wojewody, pomimo braku takiej konieczności, świadczy o rażącym naruszeniu prawa procesowego, obligującego organ do

[37] Przy czym wydaje się, że rażące naruszenie prawa może mieć miejsce w sytuacjach, gdy naruszenie terminów procesowych ma charakter naruszenia kwalifikowanego, a więc wyjątkowo długiej zwłoki organu, nieznajdującej uzasadniania w charakterze zawisłej przed nim sprawy.

[38] Wyrok WSA w Warszawie z 28.03.2012 r., sygn. akt I SAB/Wa 465/11, LEX 1145402.

[39] Sygn. akt I SAB/Wa 493/11, <www.orzeczenia.nsa.gov.pl>.

podejmowania czynności procesowych bez zbędnej zwłoki[40]. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 16 lutego 2012 r.[41] podkreślono natomiast, że przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa, ponieważ organ nie tylko nie dochował terminów załatwienia sprawy określonych w k.p.a., ale także tych, które sam wyznaczył, nie zgromadził też w tym wydłużonym czasie dokumentów niezbędnych jego zdaniem do załatwienia przedmiotowej sprawy. Ocena, czy organy dopuściły się rażącego naruszenia prawa, musi się bowiem odbywać z uwzględnieniem wszystkich okoliczności sprawy, a przede wszystkim stopnia zawinienia organu[42]. Rażące naruszenie prawa może mieć miejsce także w sytuacji, gdy z dokumentów stanowiących podstawę rozstrzygnięcia nie wynikają jakiekolwiek okoliczności usprawiedliwiające opieszałość działania organu i brak aktywności w procesie[43]. W powyższym świetle, za rażące naruszenie przepisów prawa w rozumieniu art. 149 § 2 ppsa można uznać oczywiste niezastosowanie lub nieprawidłowe zastosowanie przepisów dotyczących terminu prowadzenia postępowania, jak również długotrwałość jego prowadzenia czy brak jakiejkolwiek aktywności organu. Warto zwrócić uwagę na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 czerwca 2012 r.[44], w którym wyjaśniono, że rażącym naruszeniem prawa będzie stan, w którym bez żadnej wątpliwości i wahań można stwierdzić, bez potrzeby odwoływania się do szczegółowej oceny okoliczności sprawy, że naruszono prawo w sposób oczywisty. Zdaniem Sądu, niewystarczające jest samo językowe wyjaśnienie pojęcia rażącego naruszenia prawa, gdyż musi ono zostać osadzone w kontekście okoliczności sprawy, w której doszło do naruszenia prawa. Tym samym, sąd administracyjny jest zobowiązany do dokonania oceny całokształtu zawisłej przed nim sprawy.

Wątpliwości dotyczące art. 149 ppsa

Jak już wcześniej wspomniano, sąd administracyjny rozstrzygając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, zobowiązany jest przede wszystkim do ustalenia, czy organ przed rozstrzygnięciem sprawy przez sąd wydał akt lub też podjął czynność. W razie uwzględnienia skargi sąd zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu lub interpretacji lub dokonania czynności, lub stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa. A więc uwzględniając skargę, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 8 ppsa, sąd administracyjny uprawniony jest wyłącznie do zobowiązania organu do wydania aktu lub podjęcia czynności. Wydanie aktu lub podjęcie czynności przez organ uniemoż-

[40] Wyrok WSA w Lublinie z 20.03.2012 r., sygn. akt II SAB/Lu8/12, <www.orzeczenia.nsa.gov.pl>.
[41] Sygn. akt I SAB/Wa314/11, <www.orzeczenia.nsa.gov.pl>.
[42] Wyrok WSA w Lublinie z 8.12.2011 r., sygn. akt II SAB/Lu49/11, <www.orzeczenia.nsa.gov.pl>.
[43] Wyrok WSA Gorzowie Wlkp. z 1.02.2012 r., sygn. akt II SAB/Go59/11, <www.orzeczenia.nsa.gov.pl>.
[44] Sygn. akt I OSK 675/11, LEX 1218894.

liwia stwierdzenie bezczynności lub przewlekłości działań organów administracji publicznej. Z brzmienia art. 149 § 1 ppsa wynika, że nie ma możliwości uwzględnienia skargi na podstawie tego przepisu – zarówno skargi na bezczynność, jak i na przewlekłość – bez jednoczesnego zobowiązania organu do stosownego działania. W tym świetle wątpliwości budzi użyte w art. 149 § 1 zd. 2 ppsa określenie, że jednocześnie z zobowiązaniem organu do wydania aktu lub podjęcia czynności sąd stwierdza, czy bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Literalna wykładnia tego przepisu prowadziłaby do wniosku, że wydanie aktu lub podjęcie czynności uniemożliwiłoby wydanie orzeczenia o rażącym naruszeniu prawa, co miałoby daleko idące konsekwencje. Stosunkowo łatwo można sobie wyobrazić sytuację, w której postępowanie administracyjne, trwające z naruszeniem przepisów regulujących długość postępowania, zostaje nagle zakończone z uwagi na złożoną skargę na bezczynność lub przewlekłość postępowania jeszcze przed wydaniem rozstrzygnięcia przez sąd administracyjny. Wydanie aktu lub podjęcie czynności skutkuje umorzeniem postępowania sądowego, a więc uniemożliwia sądowi wypowiedzenie się co do ewentualnej przewlekłości prowadzonego postępowania oraz ustalenia, czy owa przewlekłość stanowiła rażące naruszenie prawa. Brak takiego orzeczenia uniemożliwia uzyskanie stosownego odszkodowania od organu, który dopuścił się przewlekłego prowadzenia postępowania, jak również uniemożliwia nałożenia sankcji, o jakiej mowa w ustawie o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa.

Wadliwość stanowiska, że wydanie aktu lub podjęcie czynności uniemożliwia wydanie orzeczenia o rażącym naruszeniu prawa jest dostrzegana również w orzecznictwie sądów administracyjnych. I tak, Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 26 lipca 2012 r.[45] wskazał, że wydanie przez organ decyzji po wniesieniu do sądu skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego nie powoduje, stosownie do art. 149 § 1 ppsa, że w zakresie dotyczącym rozstrzygnięcia o tym, czy bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa, postępowanie sądowe stało się bezprzedmiotowe i podlega umorzeniu na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 ppsa. W ocenie Sądu, przepis art. 149 § 1 ppsa zawiera normę, zgodnie z którą uwzględnienie skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego polega nie tylko na zobowiązaniu organu do wydania aktu w określonym terminie, lecz także na rozstrzygnięciu o tym, czy bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce oraz czy było to z rażącym naruszeniem prawa albo nie miało charakteru rażącego. Użycie w zdaniu drugim omawianego przepisu wyrazu „jednocześnie" nie oznacza, że ta część przepisu ma zastosowanie tylko wówczas,

[45] Sygn. akt II OSK 1360/12, LEX 1219576.

gdy sąd zobowiązuje organ do wydania aktu w określonym terminie. Wręcz przeciwnie, z analizy tego unormowania wynika, że uwzględnienie skargi na bezczynność lub przewlekłe postępowanie administracyjne może polegać na stwierdzeniu, że stan ten miał miejsce z rażącym naruszeniem prawa albo że naruszenie nie było rażące, mimo że są podstawy do umorzenia postępowania sądowego w zakresie dotyczącym zobowiązania organu do wydania aktu, z uwagi na to, że akt taki został wydany przez organ po wniesieniu skargi do sądu.

Podobnie, w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 lipca 2012 r.[46] wskazano, że o ile wydanie przez organ administracyjny na dzień orzekania przez sąd żądanego rozstrzygnięcia sprawy czyni z natury rzeczy niemożliwym zobowiązanie organu do działania, o tyle nie zwalnia to sądu z obowiązku zbadania, czy w sprawie doszło do przewlekłego prowadzenia postępowania administracyjnego, a następnie oceny, czy miało ono miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Uzasadniając powyższe stanowisko, NSA stwierdził, że posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „jednocześnie" w zdaniu drugim art. 149 § 1 ppsa nie przesądza jeszcze, iż mamy do czynienia z koniunkcją przesłanek i możliwością orzekania merytorycznego jedynie gdy istnieją podstawy do zobowiązania organu do działania. Są to przesłanki od siebie niezależne, stanowiące odrębne podstawy orzekania przez sąd administracyjny, uzależnione od stanu faktycznego danej sprawy. Nie oznacza to zatem sekwencyjności uzależnionych od siebie ustaleń procesowych, ale wyznacza kolejność (porządek) badania przez sąd administracyjny elementów stanu sprawy. Jak podkreślił NSA, na takie rozumienie wskazuje leksykalne znaczenie słowa „jednocześnie", które wedle definicji słownikowych oznacza 'w tym samym czasie, w tej samej chwili, współcześnie, zarazem, także, w równym stopniu'. A zatem, o ile wydanie przez organ administracyjny na dzień orzekania przez sąd żądanego rozstrzygnięcia sprawy czyni z natury rzeczy niemożliwym zobowiązanie organu do działania, o tyle nie zwalnia to sądu z obowiązku zbadania, czy w sprawie doszło do przewlekłego prowadzenia postępowania administracyjnego, a następnie oceny, czy miało ono miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

Przedstawione orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazują, że sąd administracyjny jest uprawniony do wydania orzeczenia, o którym mowa w art. 149 § 1 zd. 2 ppsa, nawet w razie wydania aktu lub podjęcia czynności przed rozpoznaniem sprawy przez sąd administracyjny. Zastosowana przez NSA wykładnia powyższego przepisu odpowiada istocie wprowadzenia do polskiego systemu prawnego instytucji odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych, powoduje jednak, że sądowa kontrola skarg na bezczynność oraz na przewlekłe prowadzenie postępowania wymyka się dotychczasowemu zakresowi sądowej kontroli działań organów administracji publicznej. O ile samo stwierdzenie przez

[46] Sygn. akt II OSK 1031/12, <www.orzeczenia.nsa.gov.pl>.

sąd bezczynności lub stanu przewlekłego prowadzenia stanowiło pochodną naruszenia przepisów procedury administracyjnej w stopniu, który w sposób aktualny i konkretny naruszył interes prawny skarżącego (niewydanie aktu lub niepodjęcie czynności w terminie zakreślonym w przepisach k.p.a. oraz o.p. czy też ustaw szczególnych), o tyle zobowiązanie sądu do stwierdzenia, czy owa bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa obejmuje również konieczność dokonania oceny podejmowanych działań. Niezbędne jest bowiem rozważenie prawidłowości oraz racjonalności podejmowanych przez organy administracji działań oraz ich wpływu na niezałatwienie sprawy. W konsekwencji, sąd administracyjny staje się organem, który zarówno kontroluje, jak i ocenia działania podejmowane przez organy administracji publicznej.

Naturalne jest, że dopuszczenie możliwości ponoszenia odpowiedzialności majątkowej przez funkcjonariuszy publicznych musiało skutkować wypracowaniem jednolitych zasad w tej kwestii. Formuła uzależniająca nałożenie powyższej sankcji od stwierdzenia, czy działanie, którego dopuścił się funkcjonariusz miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa – o ile jest do zaakceptowania na gruncie merytorycznej oceny aktów lub czynności, nie odpowiada jednak kryteriom sądowej kontroli działań organów administracji publicznej w ramach skargi na bezczynność lub na przewlekłe prowadzenie postępowania. Konieczność wydania w takim wypadku orzeczenia o rażącym naruszeniu prawa powoduje, że rozszerzone zostają uprawnienia kontrolne wojewódzkich sądów administracyjnych, a zakres orzekania obejmuje także celowość oraz racjonalność podejmowanych działań. Zmianie ulega tu zatem rola sądu administracyjnego, który staje się nie tylko organem kontroli, ale i organem nadzoru, który uprawniony jest do oceny niezbędności działań podejmowanych przez organy administracji publicznej. Uznaniu sądu pozostawiono ocenę, czy podejmowane działania były działaniami niezbędnymi do wydania aktu lub podjęcia czynności. Obserwowana zmiana potwierdza również podnoszoną w literaturze prawa administracyjnego tendencję do poszerzenia kompetencji sądów administracyjnych o konieczność dokonania oceny kontekstu działań podejmowanych przez organy administracji publicznej w ramach zawisłej przed sądami sprawy[47].

dr **PAWEŁ DANIEL**,
Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu

[47] Por. L. Leszczyński, op. cit., s. 46-47.

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego

Składanie oświadczenia o bezstronności i niezależności

Najwyższa Izba Kontroli w analizach dotyczących zagrożenia korupcją wymienia naruszanie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych jako jeden z bardzo istotnych mechanizmów korupcjogennych. Nowelizacja ustawy z 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, przyjęta przez Sejm cztery lata temu, nie zwiększyła jednak jawności i przejrzystości administracji publicznej. Co więcej, doprowadziła do tego, że będący faktycznym decydentem kierownik jednostki zamawiającej nie podlega weryfikacji ustawowej dotyczącej zasady bezstronności i obiektywizmu, zlecając za publiczne pieniądze usługi i dostawy konkretnemu wykonawcy.

TADEUSZ WRONA

W artykule dotyczącym zasad przeciwdziałania korupcji na szczytach władzy, opublikowanym na łamach „Kontroli Państwowej”[1], autor zwrócił uwagę na konieczność wypracowania stosownych procedur weryfikacji oświadczeń majątkowych i ustalania pochodzenia majątku osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne, według definicji tej grupy osób zawartej w art. 2 pkt 1f ustawy z 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu[2]. W poniższym tekście chciałbym zwrócić uwagę na osoby, których nie obejmuje ta definicja, a które zajmują eksponowane stanowiska na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym, dysponują finansami publicznymi i podpisują umowy z wykonawcami po przeprowadzonych i rozstrzygniętych przetargach o udzielenie zamówienia publicznego.

[1] W. Jasiński: *Zasady przeciwdziałania praniu pieniędzy i korupcji osób na eksponowanych stanowiskach*, „Kontrola Państwowa” nr 5/2011.
[2] DzU z 2010 r., nr 46, poz. 276 ze zm.

Wymagania i luki w Prawie zamówień publicznych

W ustawie z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych[3] (zwanej dalej „ustawą pzp") w art. 17 ust. 1 i 2 wyraźnie sprecyzowano, że wszystkie osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego muszą złożyć, pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania, pisemne oświadczenia zawierające informację, czy ubiegają się o udzielenie zamówienia; czy pozostają w związku małżeńskim lub w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa w linii prostej, pokrewieństwa lub powinowactwa w linii bocznej do drugiego stopnia lub są związane z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli z wykonawcami, ich zastępcami prawnymi lub członkami organów zarządzających lub organów nadzorczych wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia; czy przed upływem 3 lat od dnia wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia pozostawały w stosunku pracy lub zlecenia z wykonawcami lub były członkami organów zarządzających lub organów nadzorczych wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia; pozostają z wykonawcami w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może to budzić uzasadnione wątpliwości co do ich bezstronności i wreszcie czy zostały prawomocnie skazane za przestępstwa popełnione w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia, przestępstwa przekupstwa, przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu lub inne przestępstwa popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowych. Jeżeli takie okoliczności nastąpiły, osoba taka podlega wyłączeniu i nie może wykonywać czynności w danym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. W ustawie nie wymieniono, jakie osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego muszą złożyć oświadczenie o swojej bezstronności i niezależności.

Stan prawny w tej kwestii nie zmienił się od czasu wejścia w życie ustawy – Prawo zamówień publicznych z 29 stycznia 2004 r.[4]. Do 29 stycznia 2010 r. nie było legalnej definicji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

W sprawie postanowień ustawy pzp dotyczących osób zobowiązanych do złożenia oświadczenia o swojej bezstronności i niezależności wypowiedziała się Główna Komisja Orzekająca (GKO) w sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych[5], wyraźnie stwierdzając, że chodzi o wszystkie osoby wykonujące czynności, niezależnie od tego, ile, kiedy i jak je wykonują. W tym kontekście oczywista wydawała się konieczność złożenia oświadczenia o bezstronności i niezależności, wynikającego z art. 17 ust. 2 ustawy pzp, przez kierownika jednostki organizacyjnej, który podpisywał umowę z wykonawcą.

W świetle rozstrzygnięcia Krajowej Izby Odwoławczej (KIO)[6], kierownik zama-

[3] DzU z 2010 r., nr 113, poz. 759 ze zm.
[4] DzU z 2004 r., nr 19, poz. 177.
[5] Orzeczenie GKO z 9.03.2009 r., BDF1/4900/1/1/09/10.
[6] Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych z 25.07.2008 r., KIO/UZP 716/08.

wiającego bierze udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego i jest zobowiązany do złożenia oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie danej osoby z postępowania. Kierownik zamawiającego, członkowie komisji przetargowej i biegli składają oświadczenie, o którym mowa w art.17 ust. 2 ustawy pzp, co powoduje, że mogą podlegać wyłączeniu w przypadku niezłożenia takiego oświadczenia.

Zasadnicza rola kierownika zamawiającego wyraża się także zatwierdzeniem wyników postępowania przeprowadzonego przez komisję przetargową, przez podpisanie protokołów postępowania, co stanowi przecież czynności z zakresu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Krajowa Izba Odwoławcza stwierdziła[7], że sporządzenie protokołu postępowania w sprawie zamówienia publicznego stanowi obowiązek zamawiającego wykonywany na bieżąco, a sporządzenie i udostępnienie protokołu jest przejawem zasady jawności postępowania.

Jednoznacznie problem kierownika zamawiającego rozstrzygnęła Główna Komisja Orzekająca[8] uznając, że działania dyrektora jednostki polegające na zatwierdzaniu prac komisji przetargowych i zawieraniu umów o udzielenie zamówienia publicznego są czynnościami wchodzącymi w zakres postępowania o udzielenie zamówienia, co nakłada obowiązek złożenia oświadczenia wynikającego z art. 17 ust. 2 ustawy pzp. Komisja potwierdziła tym samym stanowisko dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej oraz właściwej regionalnej komisji orzekającej w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy regionalnej izbie obrachunkowej, która uznała dyrektora jednostki za winnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez niedopełnienie obowiązku złożenia pisemnego oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w art.17 ust.1 ustawy pzp. W toku rozprawy zastępca głównego rzecznika dyscypliny finansów publicznych stwierdził, że „w świetle opinii Urzędu Zamówień Publicznych podpisywanie zawieranych umów nie stanowi udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego", stąd dyrektor jednostki nie musi składać oświadczenia. GKO polemizowała z tym poglądem, stwierdzając, że taka teza budzi wątpliwości z punktu widzenia celów regulacji art.17 ustawy pzp. Odrzuciła także pogląd zastępcy głównego rzecznika dyscypliny finansów publicznych, który stał na stanowisku, że zatwierdzenie prac komisji przetargowej również nie jest czynnością w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, dlatego kierownik jednostki nie jest zobowiązany do składania wspomnianego oświadczenia. Stwierdziła ponadto, że rola kierownika zamawiającego w postępowaniu przejawia się również w innych czynnościach, dotyczących w szczególności unieważnienia postępowania. Jednym z uprawnień kierownika zamawiającego jest bowiem możliwość

[7] Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych z 9.09.2009 r., KIO/UZP 1087/09.

[8] Orzeczenie GKO z 11.02.2010 r., BDF1/4900/5/5/10/109.

unieważnienia postępowania, a w chwili rozpoczęcia postępowania nie można przesądzić, czy dojdzie do takiej czynności, czy też nie.

Zmiana ustawy

Sejm przyjął 2 grudnia 2009 r. ustawę o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw[9]. Do art. 2 ustawy z 29 stycznia 2004 r.[10] dodano nowy punkt 7a, w którym zapisano definicję postępowania o udzielenie zamówienia. Jest nim postępowanie wszczynane przez publiczne ogłoszenie o zamówieniu lub przesłanie zaproszenia do składania ofert albo przesłanie zaproszenia do negocjacji w celu wyboru oferty wykonawcy, z którym zostanie zawarta umowa o zamówienie publiczne lub – w przypadku trybu zamówienia z wolnej ręki – wynegocjowania postanowień takiej umowy. Przepis ten wszedł w życie 29 stycznia 2010 r. i ma wpływ na przejrzystość procedur przetargowych oraz określenie osób zobowiązanych do złożenia oświadczenia wynikającego z art.17 ust. 2 ustawy pzp, wymaganego od biorących udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia.

W uzasadnieniu rządowego projektu tej ustawy[11] stwierdzono, że proponowana nowelizacja ustawy pzp ma na celu implementację do prawa krajowego postanowień dyrektywy nr 2007/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 grudnia 2007 r. (zwanej „dyrektywą odwoławczą") zmieniającej dyrektywy Rady nr 89/665/EWG i nr 92/13/EWG w zakresie poprawy skuteczności procedur odwoławczych w dziedzinie udzielania zamówień publicznych[12]. Dodania w art. 2 punktu 7a, zawierającego definicję postępowania o udzielenie zamówienia, nie uzasadniano koniecznością dostosowania prawa do dyrektywy UE (w tabeli zgodności przepisów zapisano tylko zgodność proponowanego art. 2 pkt. 7a z art.1 „dyrektywy odwoławczej", bez uzasadnienia, którym opatrywano zmiany wynikające z procedury dostosowawczej). Ponieważ ustawa pzp posługuje się pojęciem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w wielu przepisach, uznano że konsekwencją powinno być zamieszczenie definicji tego pojęcia.

Według autorów projektu, określono w ten sposób czynności będące częścią postępowania, wyznaczono zakres zaskarżania środkami ochrony prawnej i podlegania wyłączeniu z postępowania. Intencją autorów było, jak napisano, usunięcie wątpliwości pojawiających się w doktrynie odnośnie do momentu zakończenia postępowania o udzielenie zamówienia. Zgodnie z projektem, zawarcie umowy nie stanowi czynności postępowania, gdyż nie jest podejmowane w celu wyboru oferty najkorzystniejszej, lecz następuje po zakończeniu postępowania. Tezy uzasadnienia

[9] DzU z 2009 r., nr 223, poz. 1778.
[10] DzU z 2007 r., nr 223, poz. 1655 ze zm.
[11] Sejm RP VI kadencji, druk nr 2310 z 31.08.2009 r. <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/8FB8D304B-8BA8860C125762C002677E2/$file/2310.pdf>.
[12] DzUrzUE L 335 z 20.12.2007., s. 31.

projektu zostały przedstawione w „Kontroli Państwowej", w artykule J. E. Nowickiego[13].

Po przyjęciu tej nowelizacji Urząd Zamówień Publicznych opublikował pismo[14] z interpretacją, jak według nowego zapisu należy rozumieć zakończenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w kontekście obowiązku złożenia oświadczenia (ZP-11) zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 16 października 2008 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego[15], o braku lub istnieniu okoliczności stanowiących podstawę wyłączenia z postępowania (art. 17 ust. 2 ustawy pzp). Stwierdzono, że za moment zakończenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego należy uznać wybór najkorzystniejszej oferty, a nie zawarcie umowy (udzielenie zamówienia publicznego). Zawarcie umowy o zamówienie publiczne stanowi – według UZP – czynność prawną odrębną od samego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, podlegającą ocenie według reguł prawa cywilnego. W konsekwencji stwierdzono, że obowiązek złożenia oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności stanowiących podstawę wyłączenia, o którym mowa w art. 17 ust. 2 ustawy pzp, nie dotyczy osoby podpisującej umowę o zamówienie publiczne, którą jest kierownik jednostki zamawiającej lub osoba przez niego upoważniona.

Jednocześnie w obowiązującym rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 26 października 2010 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego[16], na wzorze druku ZP-1 będącym wzorem oświadczenia wynikającego z art.17 ust. 2 ustawy pzp wymieniono jako składających ten wzór oświadczenia: kierownika zamawiającego, pracownika zamawiającego, któremu kierownik zamawiającego powierzył wykonanie zastrzeżonych dla siebie czynności, członka komisji przetargowej, biegłego i inną osobę wykonującą czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia. Wzór druku ZP-1 z tego rozporządzenia był tożsamy ze wzorem druku ZP-11 z poprzedniej wersji rozporządzenia z 2008 r.

Problemy interpretacyjne

Wprowadzoną ustawą z 2 grudnia 2009 r. definicję postępowania o udzielenie zamówienia różnie interpretowano, mimo przytoczonego stanowiska UZP. M. Stachowiak stwierdza[17], że celem wprowadzenia definicji jest wyraźne rozgraniczenie czasowe początku postępowania, za które uznano czynności upublicznienia przez zamawiającego woli zawarcia umowy na warunkach określonych w ogłoszeniu,

[13] J. E. Nowicki: *Najważniejsze zmiany w prawie zamówień publicznych wprowadzone „dużą nowelizacją"*, „Kontrola Państwowa" nr 2/2010.
[14] Zob. <www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D;1550>.
[15] DzU z 2008 r., nr 188, poz. 1154, zał. nr 3, druk ZP-11.
[16] DzU z 2010 r., nr 223, poz. 1458, zał. nr 10, druk ZP-1.
[17] W. Dzierżanowski, J. Jurzykowski, M. Stachowiak, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*., Wolters Kluwer, Warszawa 2010.

zaproszeniu do składania ofert lub zaproszeniu do negocjacji od jego zakończenia, za które uznaje się zawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego. Jeżeli tak, to kierownik zamawiającego (osoba fizyczna – np. kierownik urzędu, organ kolegialny – np. zarząd, rada) podpisujący umowę powinien złożyć oświadczenie w myśl zasady bezstronności i obiektywizmu osób wykonujących czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia.

O legalnej definicji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego Z. Czarnik[18] pisze, że jej logiczna wartość jest wątpliwa i nie wnosi nic do sposobu rozumienia samego pojęcia. Stwierdza ponadto, że jej wprowadzenie przy niezmienionej treści art. 2 pkt 13 ustawy pzp powoduje niejasność w odróżnieniu zamówienia publicznego od postępowania o udzielenie takiego zamówienia, gdy w istocie są to przecież te same przedmioty, ale na gruncie komentowanej nowelizacji w niezrozumiały sposób zostały rozdzielone, przy czym zamówienie publiczne utożsamione zostało z umowami zawartymi w wyniku przeprowadzenia postępowania.

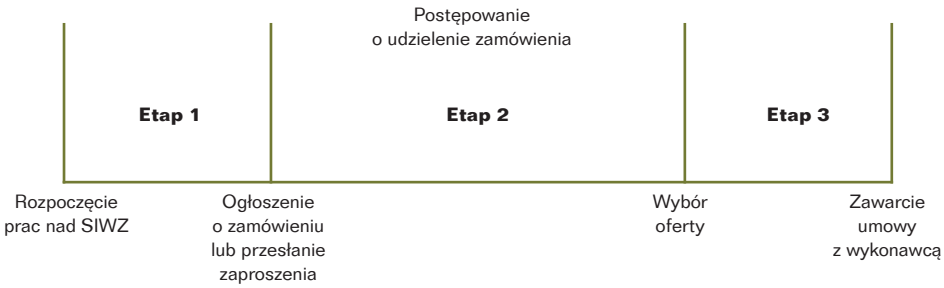
W tym samym opracowaniu S. Babiarz wykazuje, że wyłączenie z postępowania zgodnie z art. 17 ust.1 ustawy pzp może dotyczyć także kierownika zamawiającego, chyba że podejmował on w procedurze zamówienia publicznego wyłącznie czynności techniczne, na przykład podpisał pismo w sprawie skierowania do publikacji ogłoszenia o zamówieniu czy tylko powołał komisję przetargową. Podpisanie umowy nie zostało jednak uznane za czynność techniczną.

Z kolei A. Szyszkowski[19] stwierdza, że według nowej definicji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, kończy się ono wraz z wyborem oferty najkorzystniejszej, a właściwie z uzewnętrznieniem decyzji o dokonaniu wyboru, w związku z czym zawarcie umowy nie należy już do postępowania. Uważa także, że powstaje zasadna wątpliwość co do właściwego postępowania, jeżeli wyłączeniu podlega kierownik zamawiającego, a to, że podlega on wyłączeniu, nie ulega wątpliwości. W celu uniknięcia zarzutu działania niezgodnego z prawem, kierownik zamawiającego w takiej sytuacji powinien się wyłączyć i jednocześnie upoważnić do przeprowadzenia niezbędnych czynności swojego zastępcę lub innego pracownika. Autor podkreśla jednak, że zgodnie z opinią UZP, jeżeli kierownik zamawiającego ogranicza się wyłącznie do podpisania umowy, to nie ma obowiązku składania stosownych oświadczeń i w zasadzie nie mają do niego zastosowania przesłanki wyłączenia z art. 17 ustawy pzp.

Jerzy Pieróg[20] uznaje, że wedle nowej definicji, postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego kończy się w chwili

[18] S. Babiarz, Z. Czarnik, P. Janda, P. Pełczyński, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz.*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2011.
[19] A. Szyszkowski, A. Trześniewska-Markowicz: *Prawo zamówień publicznych. Komentarz dla praktyków*, wyd. ODiDK, Gdańsk 2010.
[20] J. Pieróg: *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 2010.

Rysunek 1. **Główne etapy procesu zamówienia publicznego**



Źródło: Opracowanie własne.

wyboru najkorzystniejszej oferty – i jak się wydaje, należy tu mieć na względzie ostateczny wybór – czyli po jego rozpoznaniu przez KIO. Za najważniejszy wniosek wypływający z tej definicji autor przyjął potwierdzenie prezentowanej przez siebie tezy, że umowa nie jest elementem postępowania o zamówienie publiczne.

Problem interpretacji nowych zapisów ustawy pzp dotyczących oświadczeń osób podpisujących umowę o udzielenie zamówienia publicznego rozstrzygnęła Główna Komisja Orzekająca[21]. Dostrzegła bowiem istotną zmianę w przepisach prawa, jaką było wprowadzenie legalnej definicji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i podzieliła pogląd Prezesa UZP, zgodnie z którym obowiązek złożenia oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności stanowiących podstawę wyłączenia, o którym mowa w art. 17 ust. 2 ustawy pzp, nie dotyczy osoby podpisującej umowę o zamówienie publiczne. GKO wydała swoje orzeczenie mając na uwadze analizę definicji legalnej pojęcia „postępowanie o udzielenie zamówienia", wspartą systematyką ustawy oraz celowością dokonanej nowelizacji przepisów Prawa zamówień publicznych, jak również wykładnią prawa dokonaną przez Prezesa UZP.

Na rysunku 1 przedstawiono główne etapy procesu zamówienia publicznego, z których jako postępowanie w sprawie zamówienia publicznego – zgodnie z nowelizacją ustawy pzp – uznano tylko etap 2. Jedynie uczestnicy tego etapu składają oświadczenia o bezstronności.

Wnioski

Podsumowując, należy zapytać, jaki był cel nowelizacji ustawy pzp, w wyniku której podpisujący umowę o udzielenie zamówienia publicznego kierownik jednostki zamawiającej nie musi składać oświadczenia gwarantującego bezstronność. Czy nowelizacja zwiększa jawność i przejrzystość

[21] Orzeczenie GKO z 14.04.2011 r., BDF1/4900/15/17-18/RN-6/11/840.

administracji publicznej[22]? Doprowadzono do tego, że będący autentycznym decydentem kierownik jednostki zamawiającej (wójt, prezes agencji rządowej itd.) nie podlega weryfikacji ustawowej dotyczącej zasady bezstronności i obiektywizmu, zlecając za publiczne pieniądze usługi i dostawy konkretnemu wykonawcy. Spowodowano, że decydent, któremu podlegają wszyscy urzędnicy organizujący przetarg, który powołuje komisję do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia i który ma prawo unieważnić rezultat przetargu, może mieć związki rodzinne, osobiste i prawne z wykonawcą wyłonionym w przetargu, z którym podpisuje umowę. Zalegalizowano zatem możliwość istnienia takich powiązań. Utrudniono także wyłączenie osób łamiących zasady bezstronności i obiektywizmu z podejmowania istotnych czynności. Wprowadzono te postanowienia przy powszechnym narzekaniu na wysokie miejsce Polski w światowym rankingu poziomu korupcji.

Można też zapytać, co z etapem pierwszym procesu zamówienia publicznego (por. rysunek 1, s. 111), dotyczącym prac nad „Specyfikacją istotnych warunków zamówienia" (SIWZ)? Czy on też nie powinien być włączony do postępowania o udzielenie zamówienia, a jego uczestnicy zobowiązani do składania oświadczeń o bezstronności? Znawcy tematu twierdzą, że właśnie zapisy SIWZ niejednokrotnie mogą rozstrzygać o wyniku przetargu, a posiedzenie komisji przetargowej bywa tylko konieczną formalnością. W tych zapisach różnie mogą być stawiane warunki udziału w postępowaniu, terminy składania ofert, żądania dotyczące uprawnień osób wykonujących czynności po stronie wykonawcy, gwarancje środków własnych wykonawcy lub kredytów, preferujące konkretnego wykonawcę. Niezwykle ważne z tego punktu widzenia są również postanowienia zawarte w projekcie umowy.

Czy zatem uczestnicy wszystkich trzech etapów procesu zamówienia publicznego, to jest: przygotowawczego, postępowania o udzielenie zamówienia (zgodnie z opinią UZP do znowelizowanej ustawy pzp) i końcowego, zwieńczonego podpisaniem umowy z wykonawcą – nie powinni być zobowiązani do złożenia oświadczenia o bezstronności?

Najwyższa Izba Kontroli, w analizach dotyczących zagrożenia korupcją[23] wymienia naruszanie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych jako jeden z bardzo istotnych mechanizmów korupcjogennych. W wielu wypadkach ustalenia kontrolne pokazywały nieistnienie lub słabość kontroli wewnętrznej oraz przekonanie o faktycznym braku odpowiedzialności osobistej. Mimo wielu lat obowiązywania ustawy pzp, również wyniki kontroli sprzed dwóch lat zwracają uwagę na relatywnie wysoki poziom zagrożenia korupcją w dziedzinie zamówień publicznych (zamówienia publiczne znalazły się

[22] T. Wrona: *W standardach jawności*, „Forum Samorządowe" nr 9/58/2011.
[23] *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzonych w 2004 r.*, NIK, Warszawa, lipiec 2005 r.

wśród czterech wymienionych obszarów zagrożeń)[24]. Stwierdzono, że wyłączenie zamówień z rygorów przetargowych czy ograniczenia w zakresie trybu odwoławczego mogą sprzyjać korumpowaniu przez sektor prywatny funkcjonariuszy publicznych podejmujących decyzje w tych sprawach, a także prowokować do dowolnego dysponowania środkami publicznymi przeznaczonymi na ten cel.

Autorzy raportu dotyczącego korupcji[25] ocenili, że w Polsce działania na rzecz ograniczenia korupcji w życiu publicznym są najczęściej nieskoordynowane i niepełne, brakuje bowiem skutecznej polityki antykorupcyjnej. Jednym z ważnych stwierdzeń raportu jest rekomendacja, aby wprowadzać większą liczbę nowych ustaw zamiast nowelizować istniejące, ponieważ sytuacja przeciwna powoduje brak kontroli nad całościową koncepcją ustawy i daje możliwość przemycania drobnych zmian na rzecz konkretnych grup nacisku. W pracy omawiającej przepisy antykorupcyjne[26] stwierdzono brak jednolitego systemu antykorupcyjnego w Polsce, wskazując jednocześnie, że istniejące przepisy zawierają z jednej strony dotkliwe sankcje, z drugiej zaś mają liczne luki prawne, co skutkuje koniecznością ich interpretacji, prowadzących niejednokrotnie do rozbieżnych ocen i różnych konsekwencji prawnych. Rozbieżne komentarze do omawianego przepisu ustawy pzp też o tym świadczą.

TADEUSZ WRONA,
Departament Administracji Publicznej NIK

[24] *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2010 r.*, NIK Warszawa, czerwiec 2011r.
[25] *Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoringu*, red. A. Kobylińska, G. Makowski, M. Solon-Lipiński, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.
[26] A. Wierzbicka: *Przepisy antykorupcyjne w administracji publicznej*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2010,

Współpraca międzynarodowa

NOK w okresie zmian ustrojowych

Centralny Urząd Kontroli Egiptu

Po rewolucji 25 stycznia 2011 r. nastąpiły w Egipcie liczne zmiany, które objęły również najwyższy organ kontroli. Przygotowywana jest ustawa zmierzająca do zwiększenia jego roli. W niestabilnej sytuacji politycznej jest to trudny proces, przydatne mogą okazać się zatem doświadczenia krajów mających za sobą transformację ustrojową. Dla wsparcia prac nad nową ustawą Bank Światowy zorganizował warsztaty: „Dobre praktyki w zakresie podstaw prawnych najwyższych organów kontroli", na których zostały przedstawione doświadczenia NIK.

JACEK MAZUR

Najwyższy organ kontroli Egiptu

Centralny Urząd Kontroli (dalej „CUK") został utworzony jako niezależna instytucja kontroli wydatków budżetowych w 1942 r., to jest w czasach gdy Egipt – formalnie niepodległy – pozostawał jeszcze pod nadzorem brytyjskim. Od obalenia monarchii (w 1952 r.) funkcjonował w tym kraju system prezydencki, który w końcu lat 90. ubiegłego wieku zaczął przeradzać się w dyktaturę. Naruszenia demokracji nie sprzyjały niezależności CUK: w 1962 r. podporządkowano go prezydentowi, w 1975 r. – parlamentowi, zaś

w 1998 r. – ponownie prezydentowi. Z tego okresu pochodzi też obowiązująca ustawa o Centralnym Urzędzie Kontroli[1]. Ustala ona szeroki zakres kontroli, której podlegają m.in. organy i jednostki państwowe, samorząd terytorialny, przedsiębiorstwa państwowe i inne państwowe podmioty gospodarcze, partie polityczne, związki zawodowe, organizacje przedsiębiorców, ogólnokrajowe i partyjne środki masowego przekazu, organizacje subsydiowane przez państwo oraz przedsiębiorstwa prywatne, w których ponad 25% udziałów należy do jednostek państwowych. Kontrola powinna obejmować: kontrolę finansową, dotyczącą rachunkowości i podstaw prawnych; kontrolę wykonania zadań, w tym realizacji planów gospodarczych; kontrolę zgodności (którą ustawa nazywa „kontrolą prawną"). Jest to szeroki zakres, w praktyce realizowany tylko częściowo. W okresie dyktatury poza kontrolą CUK pozostawała rozległa administracja prezydenta[2], nie badano też wydatków ani szerokiej działalności gospodarczej sił zbrojnych[3]. Teraz, w wyniku zmian, które nastąpiły po rewolucji 25 stycznia 2011 r.[4], ma się to zmienić.

Administracja publiczna w Egipcie jest rozbudowana. Centralny Urząd Kontroli zatrudnia około 12 tys. pracowników, w tym 7 tys. kontrolerów; tradycyjnie część z nich (ok. 1/3) ma siedzibę w ministerstwach i innych większych jednostkach. Rocznie przeprowadza się około 10 tys. kontroli; sprawozdania z nich są przekazywane kierownikom jednostek kontrolowanych, którzy w ciągu miesiąca mają ustosunkować się do ustaleń. Ustawa nie precyzuje jednak, co dalej, jeśli kontrolowany nie zajmie stanowiska lub nie zgodzi się z wynikami kontroli; w praktyce zdarza się, że wiele razy powtarzane są te same wnioski w kolejnych raportach. Obok sprawozdań jednostkowych, CUK corocznie sporządza 190 sprawozdań sektorowych, odrębnie w zakresie kontroli finansowej i wykonania zadań, w których ocenia funkcjonowanie ministerstw i innych ważniejszych podmiotów; sprawozdania te przekazuje się prezydentowi, przewodniczącym izb parlamentu i właściwemu ministrowi. Dodatkowo sporządzane jest roczne sprawozdanie zbiorcze (synteza sprawozdań sektorowych), przedkładane

---

[1] *Law of the Central Auditing Organisation issued by Law no 144 of 1988 amended by Law no 157 of 1998*.

[2] M. Elmeshad: *Morsy faces challenges taking over Mubarak's office*, "Al-Masry Al-Youm. English edition", 8.07.2012.

[3] Jak wynika z egipskiej prasy, CUK wciąż nie może kontrolować sił zbrojnych: *Auditing agency calls for greater oversight of govt bodies*, "Al-Masry Al-Youm. English edition", 16.04.2013; *Finances of army and president are being monitored: Auditing authority*, "Al-Masry Al-Youm. English edition", 23.04.2013.

[4] Antyrządowe protesty przeciw złej sytuacji materialnej, bezrobociu, ograniczaniu praw obywatelskich, korupcji i nepotyzmowi prezydenta H. Mubaraka rozpoczęły się na masową skalę 25.01.2011 r. W całym Egipcie 1 lutego demonstrowało co najmniej milion osób, zaś 2 lutego doszło do gwałtownych starć. Zmusiły one prezydenta do ustąpienia, władzę objęła Najwyższa Rada Wojskowa. W 2012 r. odbyły się wybory prezydenckie i parlamentarne, po których wprowadzono rządy cywilne. Sytuacja polityczna nadal jest niestabilna, istnieje duże napięcie między poszczególnymi ugrupowaniami politycznymi oraz na linii władza – opozycja. Scena polityczna jest zdominowana przez siły związane z islamskim Bractwem Muzułmańskim; opozycja jest rozproszona, poza tym w jej szeregach dominuje nieufność wobec prezydenta i brak gotowości do dialogu.

prezydentowi, przewodniczącym izb parlamentu i premierowi. Sprawozdania z kontroli CUK nie są publicznie dostępne.

Miejsce Centralnego Urzędu Kontroli (nazwanego „organem niezależnym") w systemie organów państwa nie jest w pełni jasne. Zgodnie z ustawą, podporządkowany jest on prezydentowi, a zarazem zobowiązany wspomagać parlament, między innymi prowadzić kontrole na jego zlecenie. Prezydent powołuje prezesa CUK na czteroletnią kadencję, która może zostać powtórzona. Nowa konstytucja Egiptu z 2012 r.[5] ogólnie definiuje rolę CUK (art. 205: „Centralny Urząd Kontroli bada wykorzystanie środków państwowych oraz funkcjonowanie instytucji określonych ustawą"; art. 121: „Zamknięcie rachunków ogólnego budżetu państwa należy przedstawić Izbie Reprezentantów najpóźniej w 6 miesięcy po upływie roku finansowego; towarzyszy mu sprawozdanie roczne Centralnego Urzędu Kontroli i jego uwagi do zamknięcia rachunków państwa"), a obok tego zawiera postanowienia, które zbiorczo dotyczą kilkunastu organów państwa o charakterze kontrolującym i regulującym (m.in. CUK, Krajowej Komisji Wyborczej, Banku Centralnego, Krajowej Komisji ds. Zwalczania Korupcji). Organy te mają być neutralne oraz organizacyjnie i finansowo niezależne, a ich szefowie powoływani przez prezydenta po uprzednim dokonaniu wyboru przez Zgromadzenie Konsultacyjne (drugą izbę parlamentu) na czteroletnią kadencję, która może zostać powtórzona; odwołanie wymaga zgody większości członków Zgromadzenia Konsultacyjnego (konstytucja nie określa przesłanek odwołania). Ustawy mają zapewnić pracownikom tych organów warunki niezbędne do pracy, w tym neutralność i niezależność działania (art. 203). Organy tej grupy mają przekazywać sprawozdania prezydentowi i obu izbom parlamentu; Izba Reprezentantów (pierwsza izba parlamentu) powinna w ciągu sześciu miesięcy rozpatrzyć sprawozdanie i podjąć odpowiednie działania oraz przekazać ten dokument do publicznej wiadomości (art. 202). Słabością przedstawionych przepisów jest brak wyraźnego ustalenia zakresu niezależności CUK, nie określono też procedur, których można by użyć, gdyby jego niezależność lub uprawnienia kontrolne zostały naruszone; również konstytucyjna definicja mandatu kontrolnego CUK nie jest jasna. Referowane przepisy i tak pozostają w zawieszeniu, bowiem (zgodnie z art. 222 konstytucji) dotychczasowe ustawy obowiązują do momentu ich uchylenia lub zmiany, przy czym nie wskazano terminu wydania nowych ustaw.

W październiku 2012 r. prezesem Centralnego Urzędu Kontroli został Hesham Genena, dotychczas sędzia. Nowy prezes postanowił o przygotowaniu projektu zmian w ustawie o CUK. Już wcześniej powstało kilka projektów „społecznych". Pierwszy został zgłoszony przez grupę pracowników Urzędu, którzy wiosną 2012 r.

[5] Konstytucja została wstępnie przyjęta przez Zgromadzenie Konstytucyjne 30.11.2012 r., zatwierdzona w referendum w dniach 15-22 grudnia („za" wypowiedziało się 64% głosujących, ale przy tylko 34% frekwencji) oraz podpisana przez prezydenta 26 grudnia. Zgodnie z art. 223 konstytucji, weszła ona w życie w 31 dni po opublikowaniu.

założyli stowarzyszenie Kontrolerzy przeciw Korupcji i zorganizowali publiczne protesty, żądając niezależności od wpływów politycznych oraz przyznania autonomii administracyjnej i finansowej – ich zdaniem CUK powinien być organem niezależnym, niepodporządkowanym ani prezydentowi, ani parlamentowi. Inne projekty, przygotowane przez niektóre partie polityczne, zwykle proponują podległość CUK parlamentowi[6].

Podstawy prawne najwyższych organów kontroli

Dla ułatwienia prac nad nową ustawą o Centralnym Urzędzie Kontroli, zwłaszcza przez zwrócenie uwagi na korzyści i potrzebę maksymalnego uwzględnienia w niej międzynarodowych standardów kontroli oraz przedstawienia wiedzy o podstawowych zasadach organizacji i działalności najwyższych organów kontroli (NOK), jakie wynikają z prac INTOSAI[7], Bank Światowy zorganizował w kwietniu 2013 r. trzydniowe warsztaty pn. „Dobre praktyki w zakresie podstaw prawnych najwyższych organów kontroli". Uczestniczyło w nich około 40 wysokiej rangi pracowników CUK, a także dwaj członkowie parlamentu (przewodniczący komisji finansów i gospodarki oraz członek komisji konstytucyjnej i ustawodawczej Izby Reprezentantów) oraz dyrektor departamentu ustawodawczego Ministerstwa Sprawiedliwości, które odpowiada w rządzie Egiptu za przygotowywanie projektów ustaw. Wykładowcami byli dwaj indywidualni eksperci (m.in. Jacek Uczkiewicz, wiceprezes NIK w latach 1995–2001 i członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w latach 2004–2011) oraz przedstawiciele Urzędu Kontroli Państwowej Szwecji i Najwyższej Izby Kontroli. Dyskusje odbywały się w języku angielskim i arabskim, przy zapewnieniu symultanicznego tłumaczenia.

Wykłady i następujące po nich dyskusje w grupach roboczych koncentrowały się na dwóch zasadniczych obszarach tematycznych:

- Główne elementy pracy NOK na podstawie międzynarodowych standardów (ISSAI)[8] i przykładów z praktyki: rodzaje uprawnień NOK, kontrola finansowa i zgodności, kontrola wykonania zadań, prezentacja sprawozdań, realizacja wyników kontroli i dalsze kroki, odpowiedzialność przed parlamentem i opinią publiczną, niezależność finansowa i administracyjna, sposób zarządzania, organizacja wewnętrzna, standardy zawodowe i szkolenie pracowników. Poszczególne zagadnienia ilustrowane były rozwiązaniami stosowanymi przez Europejski Trybunał Obrachunkowy, Urząd Kontrolera Generalnego Kanady, Urząd Kontroli Państwowej Szwecji, Najwyższą Izbę Kontroli, a także inne NOK.

---

[6] N. Marroushi: *Political and economic battles grip Central Auditing Organization*, "Al-Masry Al-Youm. English edition", 29.03.2012.

[7] Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli

[8] *International Standards of Supreme Audit Institutions* (ISSAIs), zob. <http://www.issai.org/composite-347.htm>.

• Doświadczenia w przekształcaniu lub tworzeniu nowego najwyższego organu kontroli: zmiany w NIK w latach 90. ubiegłego stulecia oraz utworzenie w 2003 r. Urzędu Kontroli Państwowej Szwecji w miejsce dotychczasowych dwu organów.

Oba pola dyskusji umożliwiły przedstawienie wielu doświadczeń oraz rozwiązań prawnych dotyczących NIK. Zadawane pytania czasem mogły sugerować, że niektóre problemy funkcjonowania NIK przed 1989 r. w podobny sposób występowały (albo występują nadal) w Egipcie. Pytano o praktyczne sposoby zapewnienia niezależności NIK (np. tryb ustalania jej budżetu); długość kadencji prezesa (czy lepiej jest, jeśli jest jedna dłuższa kadencja, czy dwie krótsze); praktykę reagowania przez jednostki kontrolowane na ustalenia i wnioski NIK (i co może zrobić NIK, jeśli kontrolowany podmiot nie udziela odpowiedzi na sprawozdanie z kontroli); czy kontrole NIK nie naruszają autonomii tych organów państwa, które mają charakter niezależny (w Egipcie tradycyjnie niektóre organy administracji mają ustawowo określony zakres niezależności, co chyba można porównać ze statusem np. Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji czy Krajowej Komisji Wyborczej w Polsce); czy NIK może kontrolować działalność giełdy; w jaki sposób komisje parlamentarne rozpatrują sprawozdania z kontroli oraz co z tego wynika; na ile szczegółowo Konstytucja RP reguluje funkcjonowanie NIK, a zwłaszcza czy precyzyjnie określa tryb i warunki powoływania i odwoływania prezesa NIK; jak NIK uczestniczy w zwalczaniu korupcji – jaki jest tryb postępowania kontrolerów NIK w razie napotkania sytuacji wskazującej na możliwość wystąpienia korupcji; jak NIK radzi sobie z koniecznością zachowania poufności niektórych kontrolowanych spraw; co robi NIK, jeśli kontrolowany odmawia udostępnienia dokumentów czy informacji niezbędnych do przeprowadzenia kontroli?

Dyskusje podczas warsztatów były spontaniczne. Stwierdzono, że wszystkie organy państwa, w tym CUK, powinny swoim przykładem pozytywnie oddziaływać na rozwój kultury politycznej, jako że dziś w Egipcie dominuje raczej „kultura naruszania prawa", a nie „kultura ochrony środków publicznych". Wielokrotnie mówiono o kontaktach CUK ze społeczeństwem, traktując to jako jedyny sposób umożliwiający zwalczanie korupcji. Ale jak pogodzić otwartość z potrzebą poufności pewnych aspektów funkcjonowania państwa? Aby uzyskać społeczne zaufanie dla działalności CUK, sprawozdania z kontroli muszą być ogólnie dostępne, jednak wielu dyskutantów wypowiedziało się za zachowaniem równowagi między jawnością oraz ochroną tajemnicy państwowej i gospodarczej. W tym kontekście sformułowano postulat, aby zmieniona ustawa zawierała wyraźne przepisy regulujące dostęp obywateli do sprawozdań z kontroli, biorąc pod uwagę zarówno konstytucyjne prawa obywateli, jak i potrzebę zachowania niektórych spraw w tajemnicy. Sugerowano też określenie w ustawie sposobów kontaktowania się CUK ze społeczeństwem. Zgłoszono potrzebę opracowania misji Centralnego Urzędu Kontroli. Opowiedziano się za nadaniem mu uprawnień umożliwiających większą aktywność i skuteczność w realizowaniu

wniosków pokontrolnych. Trzeba zmienić obecną sytuację, w której jednostka kontrolowana może ignorować sprawozdanie z kontroli; zważywszy na niski poziom kultury prawnej, konieczne wydaje się wprowadzenie sankcji karnych. Należy też usprawnić dostęp do informacji: obecnie kontrolerzy nie otrzymują wielu dokumentów pod pretekstem, że chodzi o ochronę bezpieczeństwa państwa. Zdaniem niektórych dyskutantów, CUK powinien być organem niezależnym, niezwiązanym ani z prezydentem, ani z parlamentem, zaś prezes miałby być wyłaniany tylko spośród pracowników Urzędu; wzorem niektórych krajów (np. Stanów Zjednoczonych) należałoby też konstytucyjnie określić przesłanki ewentualnego odwołania, aby w tej kwestii nie było dowolności. Mówiono o potrzebie stabilności finansowej: CUK nie może „prosić" czy czekać na środki niezbędne do swego funkcjonowania, trzeba też zwiększyć wynagrodzenia kontrolerów, bowiem nie powinno dochodzić do sytuacji, że kontrolowany zarabia znacznie więcej niż kontroler. Opowiedziano się za wyraźnym rozdzieleniem kompetencji między CUK a przewidzianą w konstytucji Krajową Komisją ds. Zwalczania Korupcji, w celu uniknięcia dublowania się działalności obu instytucji.

Według zapowiedzi prezesa CUK, przygotowany przez Urząd projekt ustawy – po zakończeniu wewnętrznych dyskusji[9] – zostanie przekazany rządowi, jako organowi uprawnionemu do wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą.

dr **JACEK MAZUR**,
radca prezesa NIK

[9] W marcu 2013 r. wstępny projekt ustawy został ogłoszony na stronie internetowej CUK, z zaproszeniem do zgłaszania uwag.

Zespół NIK w Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych

Najwyższa Izba Kontroli prowadzi audyt zewnętrzny CERN

Omówienie zasad współdziałania, uzyskanie stosownych uprawnień oraz dodatkowych informacji o funkcjonowaniu Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych (CERN) zarówno od członków jej kierownictwa, jak i dotychczasowych audytorów z włoskiego NOK, było celem pierwszej wizyty zespołu NIK, który będzie prowadził audyt zewnętrzny CERN.

PRZEMYSŁAW DOWGIAŁO

W kwietniu 2013 r. zespół NIK do spraw audytu zewnętrznego CERN[1] (dalej: „zespół") odwiedził Europejską Organizację Badań Jądrowych w Genewie. W pierwszym dniu pobytu członkowie zespołu spotkali się z trzyosobowym zespołem audytu wewnętrznego CERN, kierowanym przez Laurę Esteveny. Zapoznali się z metodyką jego działania, procesem planowania audytów, a także relacjami i zakresem współpracy z audytorem zewnętrznym. Kolejnym punktem była wizyta u dyrektora generalnego CERN – prof. Rolfa Heuera, a następnie rozmowy z pracującymi tam polskimi przedstawicielami: prof. Anną Zalewską – przewodniczącą Rady CERN, dr. Tadeuszem Kurtyką – członkiem Biura Stosunków Zagranicznych oraz dr. Andrzejem Siemką z Departamentu Technologii, którzy przedstawili główne obszary działalności, cele, zadania oraz plany tej organizacji, a także wkład polskiej nauki i inżynierii w rozwój CERN.

Następnie zespół wizytował fragment podziemnej instalacji Wielkiego Zderzacza Hadronów (LHC) oraz detektora ALICE (*A Large Ion Collider Experiment*), służącego do obserwacji zderzeń jąder ołowiu, podczas których wytwarzana jest plazma przypominająca tę, która powstała po Wielkim Wybuchu.

[1] W nr. 6/2012 „Kontroli Państwowej" pisaliśmy o tym, że NIK została wybrana do pełnienia funkcji audytora zewnętrznego CERN w latach 2013–2015, badającego sprawozdania finansowe tej jednostki. Audyt miał przeprowadzać sześcioosobowy zespół pracowników NIK.

Fot. Jeremi Śliwiński, Delegatura NIK Wrocław

Fragment Wielkiego Zderzacza Hadronów w tunelu o długości 27 km. Odcinek widoczny na fotografii znajduje się po stronie francuskiej, Sergy (France, Ain), 9 kwietnia 2013 r.

Ostatnim punktem w tym dniu było spotkanie z zarządem Funduszu Emerytalnego CERN: prof. Danem-Olofem Riska – przewodniczącym Rady Funduszu oraz Theodorem Economou – dyrektorem wykonawczym Funduszu. Omawiano sytuację finansową Funduszu, zagrożenia związane z jego funkcjonowaniem oraz zasady inwestowania środków pochodzących ze składek.

Drugi dzień pobytu rozpoczął się od zebrania z pracownikami włoskiego NOK (Corte dei Conti) – obecnego audytora zewnętrznego CERN. Włoscy audytorzy przedstawili swoje dotychczasowe doświadczenia uzyskane w związku z audytem w CERN, wymieniono także poglądy na temat metodyki audytu finansowego w organizacji naukowo-badawczej.

Kolejnym punktem była narada z Sigurdem Lettowem – dyrektorem administracyjnym i infrastruktury oraz przedstawicielami podległego mu działu, odpowiedzialnymi za sprawy planowania i kontroli zasobów, finansów i księgowości. Poruszono zagadnienia finansowania rozwoju infrastruktury badawczej CERN, funduszu emerytalnego pracowników oraz rozliczania kosztów działalności organizacji.

Fot. Jeremi Śliwiński, Delegatura NIK Wrocław

Zespół Najwyższej Izby Kontroli ds. audytu zewnętrznego CERN przy detektorze ALICE stanowiącym element infrastruktury Wielkiego Zderzacza Hadronów – 9 kwietnia 2013 r., Sergy (France, Ain). Od prawej: Wiesław Kurzyca – radca prezesa – kierujący pracami zespołu, Piotr Prokopczyk – dyrektor Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego, Andrzej Przybylski – główny specjalista kp., Jacek Kościelniak – radca prezesa, Jeremi Śliwiński – główny specjalista kp., Przemysław Dowgiało – główny specjalista kp.

Dwa ostatnie spotkania odbyły się z dyrektorami departamentów zajmujących się zagadnieniami naukowymi: dyrektorem ds. informatyki i badań – dr. Sergio Bertoluccim, a następnie dyrektorem ds. akceleratorów i technologii – dr. Stevem Myersem. Omówiono zagadnienia dotyczące prac badawczych CERN, w tym współpracy międzynarodowej oraz finansowania tych obszarów działań, poruszano też temat prac realizowanych aktualnie w Wielkim Zderzaczu Hadronów, których celem jest jego usprawnienie, w tym doprowadzenie do pełnego wykorzystania mocy przyspieszania i zderzeń cząstek elementarnych.

PRZEMYSŁAW DOWGIAŁO,
Delegatura NIK we Wrocławiu

Zabezpieczanie przed klęskami żywiołowymi

Spotkanie grupy zadaniowej EUROSAI

Przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli: Piotr Miklis – dyrektor Delegatury NIK we Wrocławiu, Przemysław Witek oraz Przemysław Dowgiało – główni specjaliści kp. w Delegaturze NIK we Wrocławiu uczestniczyli w piątym spotkaniu grupy zadaniowej EUROSAI do spraw kontroli funduszy przeznaczonych na zabezpieczenie przed klęskami żywiołowymi i katastrofami. Celem narady, zorganizowanej w Sofii w marcu 2013 r., było ustalenie sposobu i terminów sfinalizowania przeprowadzonej z udziałem NIK międzynarodowej kontroli wykorzystania środków publicznych na zabezpieczenie przed kataklizmami.

PRZEMYSŁAW WITEK

Grupa zadaniowa EUROSAI

Grupa zadaniowa EUROSAI do spraw kontroli funduszy przeznaczonych na klęski żywiołowe i katastrofy (Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes) została powołana podczas VII Kongresu EUROSAI w Krakowie, 5 czerwca 2008 r. Utworzono ją na bazie działającej od listopada 2006 r. (w ramach Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska) specjalnej podgrupy ds. kontroli działań podejmowanych w czasie katastrof spowodowanych zjawiskami naturalnymi i w wyniku działalności człowieka oraz eliminacji radioaktywnych odpadów (Special Subgroup on the Audit of Natural, Man-caused Disasters Consequences and Radioactive Wastes Elimination). Grupie przewodzi najwyższy organ kontroli (NOK) Ukrainy, a jej sekretariat znajduje się w Kijowie. Pozostali członkowie to: Azerbejdżan, Armenia, Białoruś, Belgia, Bułgaria, Europejski Trybunał Obrachunkowy, Węgry, Kazachstan, Litwa, Mołdawia, Polska i Rosja. Krajami obserwatorami są: Włochy, Norwegia i Słowacja. Misją grupy jest koordynowanie i konsolidowanie wysiłków europejskich najwyższych organów kontroli w dążeniu, aby działalność kontrolna przyczyniała się do wzrostu świadomości społecznej na terenach katastrof i klęsk żywiołowych, a także do efektywnego tworzenia zabezpieczeń

przed występowaniem takich zjawisk oraz sprawnej eliminacji ich skutków.

Jako cele strategiczne wskazano: współdziałanie przy przeprowadzaniu audytów równoległych finansowania przedsięwzięć zmierzających do zapobiegania i eliminacji skutków klęsk żywiołowych; rozwój metodyki kontroli środków wydawanych na przeciwdziałanie i eliminowanie skutków klęsk żywiołowych; rozszerzenie współpracy i nawiązywanie nowych kontaktów pomiędzy NOK w ramach aktywności grupy; wymianę doświadczeń i wiedzy; wypracowanie wspólnego podejścia w zakresie audytu. Dotychczas odbyło się pięć zjazdów grupy zadaniowej: w Kijowie (dwa pierwsze), Moskwie, Wrocławiu oraz Sofii, podczas których omawiano szczegółowo inicjatywy oraz wypracowane pomysły.

Kontrola klęsk żywiołowych i katastrof

W trakcie czwartego spotkania grupy zadaniowej we Wrocławiu (21-23 marca 2012 r.), w którym uczestniczyli przedstawiciele kierownictwa Najwyższej Izby Kontroli: Marian Cichosz – wiceprezes NIK, Marek Chodkiewicz – dyrektor generalny NIK i Józef Płoskonka – radca prezesa NIK, zawarto porozumienie o wspólnym przeprowadzeniu kontroli równoległej wykorzystania środków publicznych na zabezpieczenie i likwidację skutków klęsk żywiołowych. Przyjęcie porozumienia poprzedzone było wielomiesięcznymi uzgodnieniami co do zakresu i kształtu tego przedsięwzięcia. Uczestnictwo we wspólnej kontroli zadeklarowały NOK z Ukrainy, Azerbejdżanu, Białorusi, Węgier, Kazachstanu, Mołdawii i Rosji. Określono wspólne kryteria oceny oraz terminy badań. Strona polska jako przedmiot kontroli wybrała klęskę powodzi, gdyż niemal cały obszar naszego kraju (97,3%) leży w zlewni Morza Bałtyckiego, w dwóch dorzeczach (według umownego podziału): Wisły (59%) i Odry (40%). Na terytorium Polski z dużą częstotliwością występują powodzie w wymiarze katastrofalnym. Dwie największe miały miejsce w lipcu 1997 r. (tzw. powódź tysiąclecia) oraz w 2010 r. (maj – czerwiec, sierpień). Pierwsza wystąpiła głównie w dorzeczu Odry i objęła także przygraniczne obszary Niemiec i Czech. Największe straty, szacowane ostatecznie na około 12,2 mld zł, wystąpiły jednak po stronie polskiej[1]. W jej wyniku zginęły 54 osoby i zalanych zostało 680 tys. mieszkań. Druga powódź w większym stopniu dotknęła dorzecze Wisły, a straty oszacowano na 12,5 mld zł; poszkodowanych zostało około 266 tys. osób, 811 gmin, 1300 przedsiębiorstw, a woda zalała ponad 680 tys. ha ziemi (w tym 18 tys. budynków) oraz 800 szkół i 160 przedszkoli.

Kontrolę ze strony polskiej koordynowała Delegatura NIK we Wrocławiu; działania w tym zakresie zakończono w ubiegłym roku. Wspólny raport z jej wyników będzie

[1] Na podstawie badań GUS oraz sporządzonych szacunków strat w rolnictwie i leśnictwie. *Program dla Odry – 2006*.

przedstawiony podczas IX Kongresu EUROSAI w Hadze.

Przebieg spotkania

Piąte spotkanie grupy zadaniowej odbyło się w Bułgarii, uczestniczyło w nim 30 przedstawicieli z 11 krajów. Oficjalną część otworzyli prezes bułgarskiego NOK prof. Veleriy Dimitrov, wiceprezes ukraińskiego NOK Aleksandr Yaremenko oraz przedstawicielka Komisji Europejskiej Zinaida Zlatanowa. Na kolejnych sesjach omawiano kwestie związane z przeprowadzaną kontrolą równoległą, jej efekty i sposoby sformułowania zbiorczego raportu końcowego. Dyskutowano także o projekcie dokumentu zawierającego przykłady dobrych praktyk w kontroli wykorzystania środków przeznaczonych na przeciwdziałanie i eliminację skutków klęsk żywiołowych. Poruszono również problemy środowiskowe, dotyczące między innymi zanieczyszczenia wód jako jednej z głównych przyczyn katastrof środowiskowych, w tym sprawy rozwiązań prawnych, procedur oraz organów odpowiedzialnych; pożarów – ich przyczyn i sposobów zapobiegania. Na sesji dotyczącej pożarów swoje doświadczenia z praktyki przedstawiły Rosja i Bułgaria. Jednym z punktów programu była też prezentacja przez przedstawicieli ukraińskiego NOK raportu z wdrożenia rekomendacji po kontroli międzynarodowej Funduszu Ochrony Czarnobyla.

W spotkaniu uczestniczyły także przedstawicielki czeskiego NOK, prezentując działania zespołu ds. realizacji trzeciego celu strategicznego EUROSAI (Goal Team 3 „Knowledge sharing"), który zajmuje się zachęcaniem członków EUROSAI do współpracy i wymiany doświadczeń w ramach EUROSAI, INTOSAI, a także z partnerami zewnętrznymi.

PRZEMYSŁAW WITEK,
Delegatura NIK we Wrocławiu

Wizyta studyjna w ramach projektu Banku Światowego

Spotkanie pracowników NIK z delegacją Wietnamu

W siedzibie Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie 12 kwietnia 2013 r. miało miejsce spotkanie kontrolerów NIK z przedstawicielami wietnamskich instytucji – Agencji Zamówień Publicznych (The Public Procurement Agency) oraz Banku Światowego – Biura w Wietnamie. Było ono częścią wizyty studyjnej – w ramach projektu koordynowanego i finansowanego przez Bank Światowy, podczas której zapoznawano gości ze stosowaniem procedur zamówień publicznych (w tym kontroli realizacji tych zadań) w odniesieniu do polskich przepisów i międzynarodowych standardów.

PRZEMYSŁAW DOWGIAŁO

Agencja Zamówień Publicznych

W Wietnamie obowiązuje ustawa o zamówieniach publicznych z 2005 r. Najważniejszą instytucją państwową wyspecjalizowaną do tych zadań jest Agencja Zamówień Publicznych, utworzona w 1994 r., która podlega Ministerstwu Planowania i Inwestycji (Ministry of Planning and Investment). Do niej należy: przygotowywanie projektów ustaw i innych aktów normatywnych dotyczących zamówień publicznych; upowszechnianie i wdrażanie zasad ich stosowania; koordynacja i wdrażanie projektów realizowanych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego; organizowanie szkoleń; rozpatrywanie skarg.

W skład Agencji wchodzi osiem jednostek (departamentów): Polityki Zamówień (Procurement Policy Division), Realizacji Zamówień (Procurement Enforcement Division), Współpracy Międzynarodowej (International Relationship Division), Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (PPP Office), E-Zamówień (E-Procurement Division), Centrum Wsparcia Zamówień (Centre for Procurement Support), Biuletyn Zamówień Publicznych (Public Procurement Bulletin), Administracyjny (Administration Division). Grupie odwiedzającej Polskę przewodniczył zastępca dyrektora generalnego Agencji – Nguyen Xuan Dao.

Obecnie prowadzone są w Wietnamie prace nad zmianą ustawy o zamówieniach publicznych, w tym nad większą harmoni-

zacją z międzynarodową praktyką regulacji w zakresie kontroli zamówień. Celem przyjazdu do Polski gości z tego kraju było pozyskanie wiedzy i praktycznych rozwiązań, które mogłyby wesprzeć wprowadzane zmiany.

Przebieg warsztatów

Przedstawiciele wietnamskich instytucji odbyli w Polsce wiele spotkań, między innymi w Urzędzie Zamówień Publicznych, Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, Urzędzie Miasta Warszawy, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. W siedzibie NIK mieli okazję porozmawiać z trzema kontrolerami Izby: Przemysławem Dowgiało, Andrzejem Przybylskim i Przemysławem Witkiem. W trakcie tego spotkania skupiono się głównie na sposobie realizacji funkcji kontroli w zakresie zamówień publicznych, omówiono różnice i podobieństwa w działalności NIK, CBA, RIO, UZP, przedstawiając przy tym zasady i obszary współpracy z tymi instytucjami. Zaprezentowano praktyczne przykłady z działalności NIK oraz rezultaty wybranych kontroli dotyczących zamówień publicznych. Podzielono się też doświadczeniami nabytymi podczas współpracy z Bankiem Światowym w dziedzinie metodyki audytów zamówień publicznych, przeprowadzonych zgodnie z procedurami tej instytucji. Jako przykłady posłużyły projekty finansowane ze środków Banku Światowego: ochrona przeciwpowodziowa dorzecza Odry, likwidacja kopalń węgla kamiennego, poakcesyjny program „Wsparcie obszarów wiejskich". Analizowano konkretne przypadki (*case studies*), przygotowane przez pracowników NIK na podstawie dotychczasowych doświadczeń. Uczestnicy warsztatów byli bardzo aktywni, zadawali wiele pytań, dyskutowali, prezentując przy tym rozwiązania stosowane w Wietnamie.

PRZEMYSŁAW DOWGIAŁO,
Delegatura NIK we Wrocławiu

Trochę historii

Izba Obrachunkowa kontrolerem powstańczych finansów

Kontrola państwowa w okresie powstania styczniowego

150. rocznica wybuchu powstania styczniowego stanowi okazję do przypomnienia wielu aspektów tego historycznego wydarzenia. Ów zryw z 1863 r. skazany był na klęskę, jednak wbrew przeciwnościom trwał długie miesiące. Zapleczem dla prowadzonej walki partyzanckiej było tak zwane państwo podziemne. Ta niezwykła organizacja państwowa powołała również w swojej strukturze organ kontroli państwowej – Izbę Obrachunkową Rządu Narodowego w Paryżu.

PIOTR M. PILARCZYK

Paryska Izba Obrachunkowa niemal wcale nie interesowała badaczy, jej istnienie było często w pracach o powstaniu pomijane lub zaledwie wzmiankowane i ten organ Rządu Narodowego nie doczekał się szerszego opracowania. W pracy o XIX-wiecznych organach kontroli w Polsce Ryszard Szawłowski poświęcił jej kilka stron, zajął się przy tym głównie analizą dwóch dekretów stanowiących podstawy prawne powstania

Izby i przedstawił biogram prezesa[1]. Choć przypomniane w ten sposób zostało samo jej istnienie, to jednak skromne informacje o niej zostały zaczerpnięte „z drugiej ręki", głównie z odnośnego fragmentu dziś już archaicznej książki uczestnika powstania – Walerego Przyborowskiego[2].

Ten obraz Izby należałoby jednak zweryfikować i rozwinąć, gdyż w Bibliotece Polskiej w Paryżu zachowało się Archiwum Izby Obrachunkowej. Zawarte tam dziesiątki tomów dokumentów i akt, choć nie stanowią kompletu (m.in. nie zawierają protokołów posiedzeń), pozwalają na rekonstrukcję działalności tego niezwykłego organu kontroli. Umożliwiają też sprostowanie błędnych oraz uzupełnienie brakujących informacji o jego funkcjonowaniu. Są to materiały tym bardziej cenne, gdyż warunki konspiracji zmuszały do niszczenia śladów działalności władz powstańczych.

Badanie Izby Obrachunkowej, dysponującej zbiorami akt finansowych, jest o tyle istotne, że – jak zauważył ponad pół wieku temu Juliusz Demel – „dokładniejsze przebadanie spraw finansowych powstania przyczyni się do bardziej wszechstronnego naświetlenia zarówno całości, jak i poszczególnych elementów tego wydarzenia dziejowego"[3].

Utworzenie Izby

Powstanie styczniowe charakteryzował niezwykły ustrój władz powstańczych, które funkcjonowały w formie państwa podziemnego. Gdy wokół istniało pod rosyjskim zwierzchnictwem Królestwo Polskie, powstańcy stworzyli w opozycji do niego strukturę alternatywną. Pomijając kwestie formalnoprawne, owo „tajne państwo polskie", niezależne i przeciwstawiające się państwu oficjalnemu, posiadało „herb, rząd, siły zbrojne, administrację i agendy zagraniczne"[4].

Na czele władz powstańczych i powstańczej administracji stał Rząd Narodowy (początkowo Tymczasowy Rząd Narodowy). Organizacja państwowa obejmowała wszelkie dziedziny życia państwowego (łącznie z placówkami zagranicznymi), począwszy od sądownictwa, przez wszelkie wydziały rządowe, po aparat finansowo-skarbowy. Ten ostatni, jak można wyczytać ze wspomnień, działał niezwykle sprawnie. „Rachunkowość była prowadzona systematycznie, ściśle i dokładnie, tak pod względem formy, jak i treści, jak i w regularnym rządzie [...]"[5].

Problematyka skarbowości powstańczej nie jest dobrze opracowana. Poza podstawowymi faktami, głównymi aktami prawnymi czy fragmentarycznymi

---

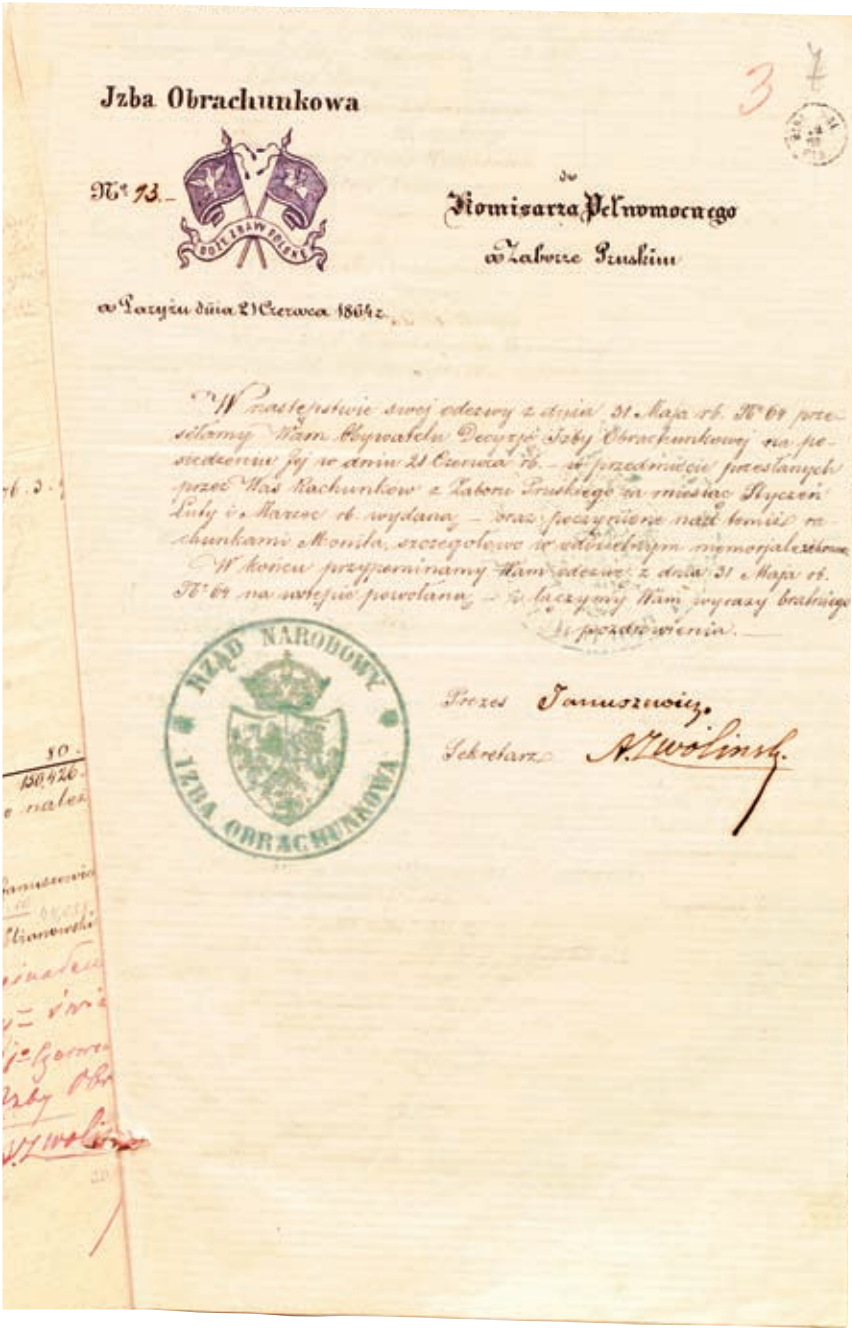
[1] R. Szawłowski: *Najwyższe państwowe organy kontroli w Polsce w XIX wieku*, Warszawa 1999, s. 189-195.

[2] ZLS [W. Przyborowski], *Ostatnie chwile powstania styczniowego*, t. IV, Poznań 1888, r. XI: *Skarbowość powstania*.

[3] J. Demel: *Zagadnienia finansów powstania styczniowego. (Postulaty badawcze)*, Sprawozdania 1956–1963, Opolskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk, Wydział I Nauk Historyczno-Społecznych, seria A nr 1, Wrocław 1965, s. 27.

[4] F. Ramotowska: *Tajemne państwo polskie w powstaniu styczniowym 1863–1864. Struktura organizacyjna*, Warszawa 1999, s. 11.

[5] J. K. Janowski: *Pamiętniki o powstaniu styczniowem*, t. II, Warszawa 1925, s. 78.



Jzba Obrachunkowa

Nr 73.

do

Komisarza Pełnomocnego

w Zaborze Pruskim

w Paryżu dnia 21 Czerwca 1864 r.

W następstwie swej odezwy z dnia 31 Maja rb. Nr 64 przesyłamy Wam Obywatelu Decyzję Izby Obrachunkowej na posiedzeniu Jej w dniu 21 Czerwca rb. – w przedmiocie przesłanych przez Was Rachunków z Zaboru Pruskiego za miesiąc Styczeń Luty i Marzec rb. wydaną – oraz poczynione nad temiż rachunkami Monita, szczegółowo w oddzielnym memorjale zebrane.

W końcu przypominamy Wam odezwę z dnia 31 Maja rb. Nr 64 na ustępie powołaną – i łączymy Wam wyrazy bratniego pozdrowienia.

RZĄD NARODOWY IZBA OBRACHUNKOWA

Prezes Januszewicz.

Sekretarz A. Zwoliński

[Własność SHLP/BPP (Towarzystwo Historyczno-Literackie/Biblioteka Polska w Paryżu), IOPS rps. 650/1, s. 64.]

Pismo sporządzone w Izbie Obrachunkowej w Paryżu 21 czerwca 1864 r., skierowane do Komisarza Pełnomocnego w Zaborze Pruskim. Dokument opatrzony podpisami prezesa Januszewicza i sekretarza Zwolińskiego oraz pieczęcią z herbem rządowym i napisem: Rząd Narodowy – Izba Obrachunkowa.

szacunkami dochodów, brak jest choćby badań nad wydatkami[6], a na dobrą sprawę nie sposób do końca wyjaśnić, w jaki sposób funkcjonowały ówczesne organy finansowe. Po reformie struktury naczelnych władz powstańczych przez Mariana Langiewicza, 12 marca 1863 r. Rząd Narodowy składał się z czterech członków, którzy byli dyrektorami odpowiednich czterech wydziałów. Jednym z nich był Wydział Skarbu[7], przy którym istniała Kasa Główna, zasilana ze ściąganych podatków i pożyczek, zasiłków płynących zza granicy oraz z warszawskiej kasy miejskiej[8]. Rząd powołał również, 5 lipca 1863 r., Komisję Długu Narodowego (Krajowego), która działała w Paryżu. Instytucja ta miała kontrolować realizację ogłoszonych przez Rząd pożyczek oraz zająć się emisją banknotów. Stanowiła centralną zagraniczną kasę powstania, do niej trafiały zbierane za granicą ofiary i składki. Podlegała Wydziałowi Skarbu Rządu Narodowego[9].

Wśród zachowanych dokumentów władz powstańczych znajdują się kierowane w 1863 r. do Wydziału Skarbu rachunki i sprawozdania finansowe, jednak przez pierwsze miesiące zmagań nie istniały żadne procedury kontroli finansowej ani urząd zajmujący się ich sprawdzaniem. Walery Przyborowski wspomina, że od samego początku powstania myślano o takim organie, zawsze jednak były inne, pilniejsze sprawy. Gdy finanse powstańcze przedstawiały stan opłakany, a Rząd chciał pozyskiwać od społeczeństwa środki na dalsze prowadzenie walk, konieczne było zlikwidowanie nieufności i zapewnienie o celowym wykorzystaniu środków. Dlatego postanowiono utworzyć specjalnie w tym celu urząd niezależny, który miał się składać z osób znanych z uczciwości i patriotyzmu, a przez umiejscowienie go poza krajami zaborczymi, nazwiska tych osób mogły być ujawnione[10].

Ryszard Szawłowski zauważył omyłkę w dacie drukowanego dekretu o Izbie Obrachunkowej, gdyż w innych aktach przywoływana jest zawsze data 10 października 1863 r. Jednak jej powstanie nie wiąże się z osobą Romualda Traugutta[11], który w owym czasie nie tylko nie pełnił funkcji rządowej, ale tego dnia dopiero przybył do Warszawy, by objąć władzę quasi-dyktatorską dopiero 17 października. Powstanie kontroli państwowej należy więc wiązać z „rządem wrześniowym", który pod przewodnictwem Franciszka Dobrowolskiego wykazał się – jak pisał historyk – dużą przedsiębiorczością[12]. Przede wszystkim

---

[6] Por. J. Demel, op. cit., s. 25.

[7] *Dokumenty Komitetu Centralnego Narodowego i Rządu Narodowego 1862–1864*, red. E. Halicz, S. Kieniewicz, I. Miller, Wrocław 1968, nr 56, s. 62-63.

[8] F. Ramotowska: *Rząd Narodowy Polski w latach 1863–1864 (skład, organizacja, kancelaria)*, Warszawa – Łódź 1978, s. 276-277. Warszawa przez okres powstania, ze względu na swe znaczenie, posiadała osobne struktury organizacyjne, zob. F. Ramotowska: *Tajemne...*, op. cit., s. 47-56.

[9] F. Ramotowska: *Rząd...*, op. cit., s. 297. W jej skład weszli ks. Władysław Czartoryski, Józef Ordęga i dr Seweryn Gałęzowski; zob. *Dokumenty Komitetu...*, op. cit., nr 171, s. 177-178.

[10] W. Przyborowski, op. cit., s. 103-107.

[11] R. Szawłowski: *Najwyższe państwowe organy...,* op. cit., s. 189.

[12] S. Kieniewicz: *Powstanie styczniowe 1863–1864*, [w:] *Trzy powstania narodowe*, red. W. Zajewski, Warszawa 2000, s. 395, 397.

uporządkował sprawy administracji terenowej, jej zadań i kompetencji. Tenże Rząd Narodowy 10 października wydał dekret o dobrowolnej pożyczce narodowej, trudno więc nie wiązać spraw pożyczki i kontroli państwowej. Prosząc Polaków o fundusze, jednocześnie powołano w dalekim Paryżu organ, który miał prześwietlać finanse powstańcze.

Warto zwrócić uwagę na różnice w tekstach dekretów. Jest to częste w przypadku aktów prawa powstania styczniowego, jednak problem ten wykracza daleko poza ramy kontroli państwowej i wymagałby szczegółowych badań. Teksty drukowane, na których opierał się i które przestawił R. Szawłowski[13], a także przedrukowane w zbiorze dokumenty z okresu powstania[14] różnią się od rękopiśmiennych. Choć w tym wypadku różnice nie są duże i odnoszą się do stylu i poszczególnych sformułowań, to jednak tylko te ostatnie dokumenty, opatrzone pieczęciami Rządu Narodowego i znajdujące się w Archiwum Izby, należy uznać za autentyczne. Na nich należy opierać wszelkie analizy, gdyż wersje ukazujące się w różnych publikatorach nie były uważane za oficjalne, a ich kształt był często pochodną wielu czynników ludzkich.

Wspomniany dekret powoływał Izbę Obrachunkową, która miała za zadanie wykonywać kontrolę „wszystkich funduszów narodowych", sprawdzać podstawy dokonania, jak i same rachunki dochodów i wydatków, składane rachunki zatwierdzać i archiwizować, a także prowadzić całościowy rachunek dochodów i wydatków powstańczych. Dekret określał też skład Izby i zasady prowadzenia kontroli[15].

Można domniemywać, że inicjatywa utworzenia Izby wyszła z paryskiej Komisji Długu Narodowego, która chciała nadania jej atrybucji Izby Obrachunkowej. Rząd zamysł ten zmienił w ten sposób, że powołał osobną Izbę Obrachunkową, w skład której wchodzić mieli członkowie Komisji[16]. Dla podziemnego państwa stworzenie organu kontroli państwowej było istotnym elementem uwiarygodnienia jego działań. Było to tym bardziej konieczne, gdyż powołana (i wspomniana wyżej) Komisja Długu Narodowego w Paryżu zajmowała się „pożyczkami", a przede wszystkim do niej spływały różnego rodzaju fundusze zbierane poza granicami.

Jednak oprócz omówionego przez R. Szawłowskiego dekretu Rządu Narodowego, wydany został wówczas również regulamin i instrukcja Izby Obrachunkowej[17]. W samym dekrecie jest zresztą mowa (art. 2) o konieczności oddzielnego postanowienia dotyczącego organizacji Izby Obrachunkowej i o możliwości dalszego

[13] R. Szawłowski, op. cit., s. 190-191 i 388-389.
[14] *Dokumenty Komitetu...*, op. cit., nr 238, s. 248-249 i nr 295, s. 299-300.
[15] Biblioteka Polska w Paryżu, Izba Obrachunkowa Powstania Styczniowego [dalej cyt.: BPP IOPS], rps 663, s. 185-188; BPP IOPS, rps 650/1, s. 11-14.
[16] Wynika to z pisma Wydziału Skarbu do Komisji Długu Narodowego z 26.10.1863 r., BPP IOPS, rps 650/1, s. 19.
[17] Nie należy sugerować się nazwami aktów prawa powstańczego, gdyż instrukcje i regulaminy były zazwyczaj aktami wykonawczymi; zob. M. Stanulewicz: *Sądy i prawo w powstaniu styczniowym*, Poznań 2005, s. 63-77, zwł. 76-77.

uzupełniania objętych w nim materii kolejnymi aktami prawnymi (art. 9). O ile dekret przesądzał ogólnie o kompetencjach kontroli państwowej i jej strukturze organizacyjnej, to kolejne akty doprecyzowały wiele kwestii.

Rząd Narodowy rozwinął organizację Izby i uszczegółowił jej skład: mieli ją tworzyć członkowie Komisji Długu Narodowego, komisarz rządowy lub jego zastępca, osobno powołani członkowie oraz sekretarz, który mając tylko głos doradczy, miał zajmować się kancelarią i archiwum. Zdecydowano też o aspektach technicznych: Izba miała pracować w tym samym miejscu co Komisja Długu Narodowego, miała także powołać buchaltera i odpowiednią liczbę referentów do pracy. Określono również sposób procedowania. Izba miała przygotować dla siebie regulamin wewnętrzny, w którym uregulowane miały być sprawy porządku pracy, otwartą pozostawiono kwestię dalszych aktów stanowiących o potrzebnych w kontroli zagadnieniach, a których nie objęto dekretem rządowym[18].

Spośród przyjętych rozwiązań można zrekonstruować kształt kontroli sprawowanej przez Izbę Obrachunkową. Zauważyć należy, że jej uprawnienia bliskie były dawnej Głównej Izbie Obrachunkowej Księstwa Warszawskiego, która również była pozbawiona imperatywnych uprawnień pokontrolnych. Nie było – tak jak we współczesnej jej Najwyższej Izbie Obrachunkowej Królestwa Polskiego – wymierzania kar, nakazu zwrotów czy oddawania pod sąd. Nawet w tekście dekretu z 10 października 1863 r. znajdują się sformułowania zbieżne z tymi z dekretu o Głównej Izbie Obrachunkowej z 14 grudnia 1808 r. Można zatem powiedzieć, że kontrola Izby miała być „następną, rachunkową, lecz zarazem celowościową, opartą na kryteriach oszczędności i gospodarności"[19].

Rządowi, widać, zależało na jak najwcześniejszym uruchomieniu Izby, skoro również tego samego dnia wystosował do Komisji Długu Narodowego instrukcję, w której – dla szybszego wprowadzenia w życie – nakazywano członkom Izby wybór prezesa, sekretarza i buchaltera oraz sprecyzowano sposoby kontroli. Przede wszystkim, instrukcja nakazywała uwzględnianie nadzwyczajnych warunków działania podmiotów podlegających kontrolowaniu, czyli przede wszystkim trudności w prowadzeniu porządnej rachunkowości i tym samym częstej niemożności przedstawiania właściwych dowodów na przedstawiane rozliczenia[20].

Pomimo ponagleń i umieszczania w instrukcjach do wszystkich organów obowiązku przesyłania rachunków do Paryża, na rozpoczęcie działalności Izby trzeba było jeszcze poczekać. Trudno zawyrokować, co spowodowało opóźnienia. Odpowiedzialna za ukonstytuowanie Izby była

[18] *Dokumenty Wydziału Wojny Rządu Narodowego 1863–1864*, red. S. Kieniewicz, I. Miller, Warszawa 1973, nr 180, s. 248-249.

[19] W. Sobociński: *O władzy naczelnej w powstaniu styczniowym*, „Przegląd Historyczny", t. LXXII (1981), z. 2, s. 309-310.

[20] BPP IOPS, rps 650/1, s. 11-14; *Dokumenty Wydziału…*, op. cit., nr 181, s. 249-250.

Komisja Długu Narodowego, która miała też poinformować 12 organów i władz, które były zobowiązane do przedstawiania rachunków[21]. Jeszcze 31 grudnia 1863 r. zmieniono częściowo dekret powołujący Izbę. Ze względu na zmiany kompetencji Komisji Długu Narodowego[22] podjęto decyzję, że Izba będzie ciałem zupełnie od niej niezależnym. Konieczna więc była zmiana składu Izby, w której nie mogli zasiadać już członkowie Komisji, którą teraz Izba miała również kontrolować. Postanowiono, że zarówno prezes, jak i członkowie mianowani będą przez Rząd Narodowy[23].

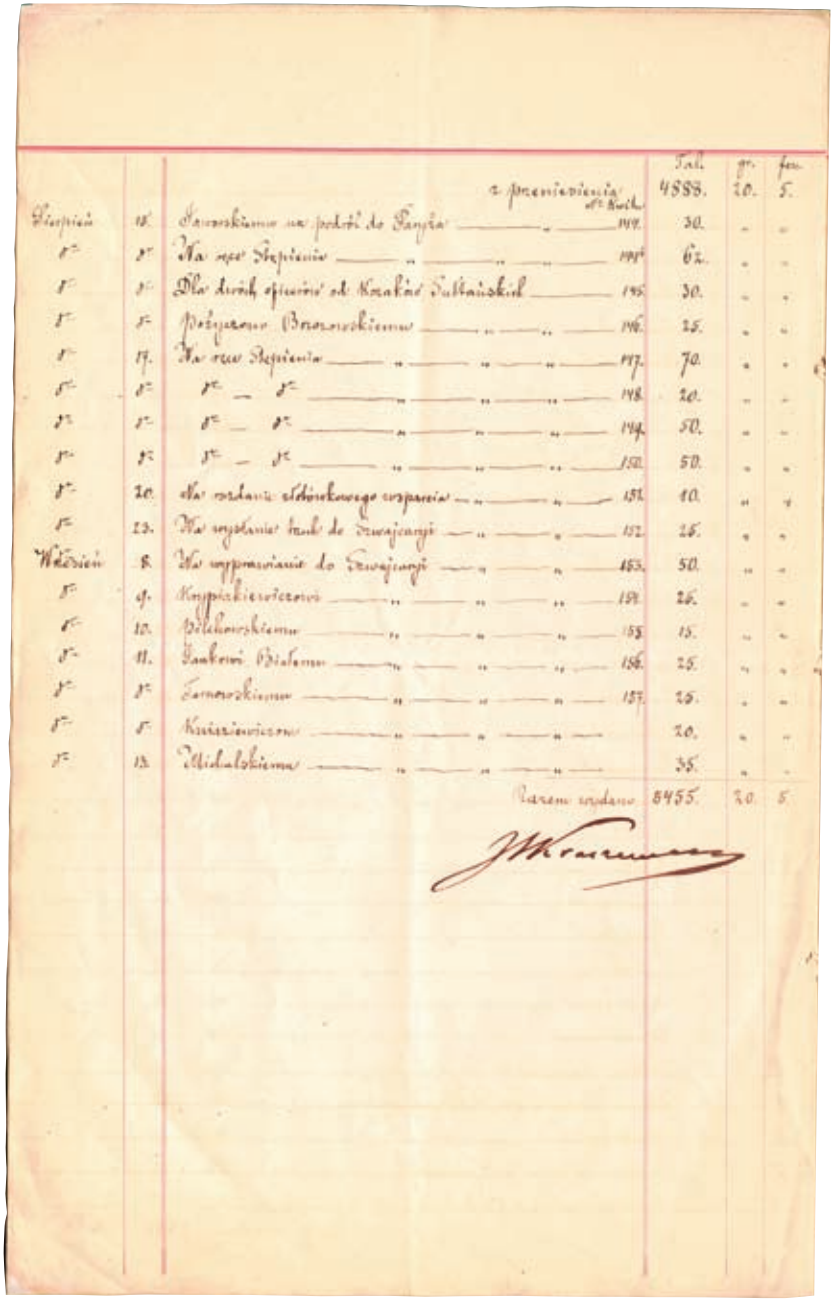
Potrzeba było znów kilku miesięcy, by Izba mogła rozpocząć działalność. Należy się w tym miejscu chwilę zatrzymać nad ramami czasowymi, gdyż do tej pory nawet okres działania Izby pozostawał nieznany[24]. Wiadomo w przybliżeniu, kiedy Izba podjęła działalność, można nawet ten moment uściślić na dzień 12 kwietnia 1864 r.[25]. Większy problem stanowi kres jej działań, który pozostaje trudniejszy do oznaczenia. Większość ksiąg i dokumentów kończy się 27 marca 1865 r., z tego dnia jest również protokół z sesji. Prawdopodobnie należy uznać to za zakończenie jej prac, choć znajdują się i sporadyczne dokumenty z okresu późniejszego, co jednak nie oznacza, że Izba jeszcze funkcjonowała. Jednak i tak przetrwanie jej aż do wiosny 1865 r. stanowi chlubną kartę, gdyż już w końcu 1864 r. powstanie właściwie upadło.

Prawne podstawy działania

Ostateczny kształt i organizacja Izby Obrachunkowej wynikały z instrukcji – zatwierdzonej 6 kwietnia 1864 r. przez Wacława Przybylskiego, Komisarza Nadzwyczajnego poza granicami zaboru rosyjskiego – która miała obowiązywać tymczasowo, aż Rząd Narodowy nie wyda odpowiedniej regulacji. Instrukcja ta anulowała dotychczasowe uregulowania dotyczące Izby Obrachunkowej, pozostawiając w mocy jedynie art. 1 dekretu z 10 października 1863 r., który Izbę powoływał i określał jej zadania[26].

Postanowienia instrukcji precyzowały zadania Izby. Było to rozpatrywanie rachunków z obracania nie tylko pieniędzmi, ale też z wykorzystania „wszelkich wartości ruchomych własnością Narodu będących". Do Izby należała ostateczna decyzja, czy rachunki mają pokrycie w upoważnieniach Rządu Narodowego. Izba miała uprawnienie do „kwitowania" nie tylko poszczególnych władz, ale także poszczególnych obywateli, którym powierzone były środki powstańcze. Gdyby nie zaakceptowała rachunków, miała wysyłać swą opinię Rządowi, który dalej

[21] BPP IOPS, rps 650/1, s. 19.
[22] Zapewne należy zwrócić w tym kontekście uwagę na przepisy z końca 1863 r. dotyczące składek i pożyczki, którymi miała zajmować się Komisja Długu Narodowego; zob. *Dokumenty Komitetu...*, op. cit., nr 278 i 287, s. 279 i 290-291.
[23] *Dokumenty Komitetu...*, op. cit., nr 295, s. 299-300.
[24] R. Szawłowski, op. cit., podaje, że działalność rozpoczęto w kwietniu 1864 r., lecz Izba „dość szybko" przestała działać, s. 191, 193.
[25] BPP IOPS, rps 650/1, s. 47.
[26] BPP IOPS, rps 653/5, s. 55-56, 59-65 oraz BPP IOPS, rps 650/1, s. 35-42.



[Własność SHLP/BPP (Towarzystwo Historyczno-Literackie/Biblioteka Polska w Paryżu), IOPS rps. 658/5, s. 10.]

Ostatnia strona rozliczenia finansowego w księdze rachunkowej z podpisem pisarza Józefa Ignacego Kraszewskiego, który w tym okresie kierował powstańczą placówką w Dreźnie i obowiązany był do przesyłania Izbie Obrachunkowej sprawozdań finansowych.

podejmował odpowiednie kroki. Miała też czuwać nad wypełnianiem obowiązku składania rachunków przez zobowiązane do tego podmioty. Kolejnym jej zadaniem było archiwizowanie przesyłanych rachunków wraz z dowodami, a także sporządzanie ogólnych sprawozdań finansowych dotyczących wykorzystania funduszy.

Poza nadzwyczajnymi posiedzeniami, Izba zbierała się co najmniej raz w tygodniu. Komplet stanowiło trzech członków. Pełny skład konieczny był do rozpatrzenia protestu Komisarza Rządowego, który można było odrzucić większością 3/5 głosów, i takie rozstrzygnięcie jedynie Rząd mógł później podważyć.

Izba posiadała swą kancelarię oraz archiwum, używała pieczęci z herbem rządowym i napisem „Rząd Narodowy – Izba Obrachunkowa". Pisma wychodzące miały być opatrywane tą pieczęcią i podpisami prezesa i sekretarza, a pokwitowania – dodatkowo podpisami jeszcze dwóch członków.

Władze i urzędy znajdujące się w granicach zaboru rosyjskiego miały składać swe rachunki Rządowi Narodowemu za pośrednictwem jego Wydziału Skarbu, którego zadaniem było ich sprawdzenie. Dopiero opatrzone decyzją Rządu miały być przesyłane Izbie Obrachunkowej, która jednak ich nie sprawdzała, lecz tylko wliczała do finansowych sprawozdań i archiwizowała. Wszystkie pozostałe władze i urzędy miały Rządowi przesyłać okresowe sprawozdania, a rachunki wraz z dokumentacją bezpośrednio do Izby. Rachunki powinny być wstępnie sprawdzone przez władzę zwierzchnią.

Terminy przesyłania rachunków miały zostać opracowane w odrębnym akcie, a rachunki dotychczasowe miano przekazywać w ciągu miesiąca. Izba powinna niezwłocznie po otrzymaniu rachunków sporządzić sprawozdanie finansowe za okres od wybuchu powstania (22 stycznia 1863 r.) do 1 stycznia 1864 r. Oprócz tego Izba miała składać Rządowi miesięczne raporty i kwartalne sprawozdania. Przyznano jej też prawo zwracania się do Rządu z wnioskami dotyczącymi własnej działalności i całej administracji skarbowej.

Szczegółowo nakreślone zostały zadania Izby. Miała wezwać wszystkie władze (poza tymi z zaboru rosyjskiego) do złożenia rachunków finansowych, wyznaczyć także terminy składania takowych na przyszłość. Natomiast Wydział Skarbu miał przesłać Izbie całe swoje archiwum.

Ustalone zostały też dokładne zasady sprawdzania rachunków. W przypadku wpływów kasowych miano badać, czy były one zgodne z przepisami i czy rzeczywiście zapisana suma wpłynęła i w rachunkach znajduje się odpowiednia adnotacja. W przypadku wypłat chodziło o sprawdzenie, czy istniały do nich upoważnienia oraz czy każda pozycja posiada „właściwe dowody i kwity".

Przy sprawdzaniu rachunków Izba miała uwzględniać trudności związane z działaniami powstańczymi i jeśli nie było odpowiednich dowodów kasowych, Rząd posiadał uprawnienie do „ulegalizowania rachunków". W przypadku braku w dokumentacji, Izba lub Wydział Skarbu mogły żądać wyjaśnień, na które składający rachunek miał cztery tygodnie (z doliczeniem czasu przesłania). W razie niezłożenia wyjaśnień lub niedostatecznej ich formy, Izba lub Wydział Skarbu powinny donieść o tym Rządowi, który podejmował wówczas stosowne działania.

Zadaniem Izby było też opracowywanie ogólnego sprawozdania finansowego „ze stanu i obrotu funduszów Narodowych", w formie przewidzianej w instrukcji, z podziałem na odpowiednie kategorie.

Izba miała otrzymywać kopie raportów, które będą służyć do tymczasowej kontroli, zanim ostatecznie zostaną sporządzone rachunki we właściwej formie. Wszystkie księgi oraz korespondencję należało prowadzić przy zachowaniu koniecznej ostrożności i tajemnicy.

Instrukcja, zachowując ważność dotychczasowych przepisów o Izbie Obrachunkowej, miała być podstawą do wydawania dalszych aktów prawych służących wdrażaniu jej zaleceń.

Skład Izby

Przepisy początkowo nie wyznaczały maksymalnej liczby członków Izby. Regulamin z 10 października 1863 r. mówił o członkach Komisji Długu (3 osoby), Komisarzu Rządowym bądź zastępcy i sekretarzu oraz osobach mianowanych. Izba miała liczyć co najmniej 5 członków. Zmieniony statut z 31 grudnia 1863 r. stanowił już o 5 członkach Izby. Ostatecznie określono jej skład w omówionej wyżej instrukcji z 6 kwietnia 1864 r. Instrukcja regulowała także kwestię powoływania poszczególnych członków oraz wymieniała ich katalog: prezesa, sekretarza, 4 członków, rachmistrza oraz Komisarza Rządowego przy Izbie lub jego zastępcę[27]. I rzeczywiście, Izba została powołania w składzie ośmioosobowym.

Ryszard Szawłowski, nie mogąc ustalić imion, podał tylko nazwiska członków Izby[28], czyniąc z nich przez to, niestety, postaci anonimowe. Jednak skoro miały to być osoby powszechnie szanowane, to nazwiska te da się odnieść do konkretnych ludzi. Udało się ustalić tożsamość większości z nich. Oprócz prezesa – Teofila Januszewicza, którego postać R. Szawłowski opisał, członkami zostali:

- Józef Opiński (Opieński), wcześniej urzędnik Kasy Oszczędności w Krakowie, a od grudnia 1863 r. dyrektor Wydziału Skarbu w Galicji Zachodniej. W 1864 r. wyemigrował do Paryża[29].
- Seweryn Elżanowski, znany działacz Towarzystwa Demokratycznego Polskiego, w Paryżu wydawał „Przegląd Rzeczy Polskich". Potem był Komisarzem Rządu Narodowego w Galicji Zachodniej. Po powrocie na emigrację był redaktorem tak zwanego memoriału siedmiu obywateli, postulującego nowe metody walki[30].
- Na sekretarza wyznaczony był początkowo Sommer. Nie może tu chodzić o inną osobę niż Wiktor Somer (Zomer), poprzednio członek Komisji Skarbowej Rządu Tymczasowego, następnie sekretarz Departamentu Finansowego. Od sierpnia 1863 r. przebywał w Paryżu, gdzie

[27] BPP IOPS, rps 653/5, s. 55-56.
[28] R. Szawłowski, op. cit., s. 191 i 194; zob. przyp. 9.
[29] *Galicja w powstaniu styczniowym*, red. S. Kieniewicz, I. Miller, Wrocław 1980, s. 378.
[30] H. Łuczak-Kozerska, *Elżanowski Seweryn* [w:] *Polski słownik biograficzny*, t. VI, s. 240-241; F. Ramotowska, *Tajemne...*, op. cit., s. 676-680.

pracował w biurze Hotelu Lambert[31]. Jednak sekretarzem ostatecznie został Antoni Zwoliński.

• Na rachmistrza Izby powołano Bronisława Zalewskiego, członka Komitetu Polskiego w Paryżu[32].

• Komisarzem Rządowym mianowano Adolfa Pieńkowskiego. Ten młody nauczyciel pełnił szereg funkcji organizatorskich we władzach powstania, był między innymi naczelnikiem Wydziału Policji Rządu Narodowego. Zagrożony dekonspiracją, w końcu stycznia 1864 r. zbiegł do Paryża, gdzie od marca miał zajmować różne stanowiska[33].

Nie udało się jedynie ustalić, kim byli dwaj kolejni członkowie Izby – Kijewski i Rymkiewicz. W przypadku tego ostatniego, można znaleźć imiona kilku osób o tym nazwisku, które wsparły finansowo powstanie, płacąc podatek narodowy. Byli to Ksawery, Kornel i Ignacy[34]. W przypadku Kijewskiego (Kijowskiego) być może chodzi o przebywającego na emigracji we Francji Alfonsa Kijewskiego, lekarza. Lista członków szwajcarskiego Zjednoczenia Emigracji Polskiej z 1866 r. wymienia również Jakuba Kijowskiego[35].

Można zatem zaryzykować stwierdzenie, że członkami Izby zostały przede wszystkim osoby, które nie były postaciami publicznie szerzej znanymi w społeczeństwie polskim, ale przede wszystkim posiadały niezbędne umiejętności fachowe w dziedzinie finansów.

Instrukcja z 6 kwietnia 1864 r. precyzowała kwestie składu Izby i kompetencji poszczególnych członków. Osoby ją tworzące miały być nominowane przez Rząd, po przedstawieniu przez Komisarza Nadzwyczajnego. Izba mogła – w przypadku nadmiaru pracy – dobierać sobie pomocników: rachmistrza, sekretarza oraz referentów. Członkostwo w Izbie wykluczało możliwość pełnienia innych urzędów. Decyzje Izby podpisywać miał prezes i dwóch członków.

Obowiązkiem prezesa było kierowanie Izbą, przewodniczenie jej posiedzeniom, zwoływanie sesji nadzwyczajnych; jego zdanie przeważało przy równości głosów. Prezes, mogąc osobiście uczestniczyć w pracach, rozdzielał zadania do opracowania przez członków, podpisywał też wszystkie akta urzędowe w kancelarii Izby. W razie nieobecności miał go zastępować najstarszy wiekiem członek.

Sekretarz, który mógł na równi z innymi otrzymywać do opracowania poszczególne sprawy, miał ponadto prowadzić czynności kancelaryjne Izby, posiadał jej pieczęć i zajmował się archiwum. Jego obowiązkiem było spisywanie protokołu posiedzeń oraz podpisywanie się na pismach wychodzących z kancelarii.

---

[31] Biogram Sommera w *Polskim słowniku biograficznym* autorstwa E. Orman-Michty, t. 40, s. 465-466. Zob. też F. Ramotowska, *Rząd*..., op. cit., s. 146-147.

[32] BPP IOPS, rps 653/5, s. 57.

[33] S. Kieniewicz: *Pieńkowski Adolf* [w:] *Polski słownik biograficzny*, t. XXVI, s. 119-120.

[34] BPP IOPS, rps 663, s. 155-162, poz. 89, 427, 501.

[35] J. Bartkowski: *Spis Polaków zmarłych w emigracji od roku 1831*, wyd. L. Krawiec, [w:] *Materiały do biografii, genealogii i heraldyki polskiej*, pod red. S. Konarskiego, t. VII-VIII, Rzym 1985, s. 370; J. Borejsza: *Emigracja polska po powstaniu styczniowym*, Warszawa 1966, s. 433.

Członkowie Izby opracowywali zadania zlecone, co znajdowało wyraz w przygotowywanych przez nich referatach, przedstawianych całej Izbie. Do nich należał również „głos stanowczy w decyzjach".

Rachmistrz z kolei miał badać zgodność rachunkową oraz przygotować ogólne sprawozdanie finansowe.

Komisarz Rządowy przy Izbie miał uczestniczyć w posiedzeniach Izby, pilnując przestrzegania przez nią prawa i nałożonych obowiązków. Przy składaniu przez Izbę raportów miesięcznych mógł dołączać własne spostrzeżenia, miał również prawo „protestu" wobec decyzji Izby i odwołania się bezpośrednio do Rządu Narodowego[36].

Działalność

Dopiero 29 marca 1864 r. książę Władysław Czartoryski, który był wówczas Komisarzem Rządowym Nadzwyczajnym, jako przedstawiciel Rządu Narodowego w Anglii i Francji[37] z siedzibą w Paryżu polecił mianowanemu prezesowi Izby podjęcie prac, zwołanie członków i poinformowanie o tych działaniach[38]. Jednak jeszcze 6 kwietnia, obwieszczając swój wyjazd z Paryża, polecił Januszewiczowi rozpoczęcie prac. Był to jednak moment, gdy stawało się jasne, że powstanie nie ma najmniejszych szans, co też jaskrawo widział podróżujący między Londynem a Paryżem i obracający się w sferach dyplomatycznych Czartoryski[39].

Wbrew jednak upadkowi militarnemu i utracie złudzeń na pomoc mocarstw, gdy w kraju rozpadały się struktury władzy powstańczej (w nocy z 10 na 11 kwietnia aresztowano dyktatora R. Traugutta), rozpoczęła funkcjonować Izba Obrachunkowa.

Na pierwsze zebranie Izby Obrachunkowej 12 kwietnia 1864 r., na godzinę 15.30 zostali wezwani wszyscy członkowie. Zebranie odbyło się w budynku polskiej szkoły, która znajdowała się przy Boulevard des Batignolles (tzw. szkoła batiniolska)[40]. Jednak Izba wkrótce informowała, że urzęduje w godzinach 12-17 przy Rue de Seine 63[41].

Już drugiego dnia działalności, to jest 13 kwietnia, Izba zwróciła się do Komisarza Rządowego o otwarcie jej kredytu[42]. Na pokrycie kosztów funkcjonowania Izby Rząd Narodowy otworzył jej kredyt na 1000 franków w Komisji Długu Narodowego, która stanowiła – jak już wspomniano – centralną kasę zagraniczną powstania. Wyznaczył również pensję 125 franków dla rachmistrza Zalewskiego[43]. Ostatecznie „budżet" Izby, finansowany przez Komisję Długu Narodowego, wyniósł 1000 franków

[36] BPP IOPS, rps 653/5, s. 56, 58.
[37] Kompetencje Komisarza sprowadzały się do „przewodniczenia i kierowania wszystkimi pracami narodowymi w tych krajach", BPP IOPS, rps 650/1, s. 107.
[38] BPP IOPS, rps 650/1, s. 31.
[39] W. Wereszycki, J. Zdrada: *Polska działalność dyplomatyczna (1860–1900)* [w:] *Historia dyplomacji polskiej*, t. III: *1795–1918*, red. L. Bazylow, Warszawa 1982, s. 622-625; W. Czartoryski: *Pamiętnik 1860–1864*, oprac. H. Wereszycki, Warszawa 1960, s. 198.
[40] BPP IOPS, rps 653/5, s. 57.
[41] BPP IOPS, rps 653/5, s. 71.
[42] BPP IOPS, rps 653/5, s. 29
[43] BPP IOPS, rps 650/1, s. 7

do dyspozycji na wydatki oraz – zatwierdzone przez Komisarza – miesięczne pensje: 125 franków dla rachmistrza oraz 150 franków dla sekretarza[44].

Rząd Narodowy, już w dekrecie z 10 października 1864 r., wziął na siebie poinformowanie wszystkich agend o obowiązku przesyłania rachunków[45]. Izba Obrachunkowa, zgodnie ze swymi zadaniami, otrzymywała rachunki od wszelkich agend powstańczych położonych nie tylko na terenie zaborów, ale i całej Europy. Różnego rodzaju polskie placówki funkcjonowały w wielu miastach Europy zajmując się zbieraniem funduszy czy zakupem broni. Ich rachunki przesyłane były do Paryża. Wśród ksiąg rachunkowych Izby Obrachunkowej można spotkać między innymi podpis Józefa Ignacego Kraszewskiego, który kierował placówką w Dreźnie[46].

Izba Obrachunkowa podjęła działania i przeprowadzała kontrole przez kolejne miesiące. Na samym początku, 17 kwietnia[47] i 18 maja[48] oraz 1 lipca 1864 r. zwracała się do Komisarza Rządowego o przesłanie wykazu jednostek i władz, które powinny składać jej swe rachunki. Prosiła też o wskazanie, w jaki sposób może się z rzeczonymi władzami komunikować[49]. Mimo tych organizacyjnych kłopotów, Izba od samego początku zajmowała się kontrolami. Zachowana korespondencja wskazuje na prowadzone czynności, wysyłane „monity" z wezwaniami o przedstawienie brakujących dokumentów.

Nowy Komisarz Rządowy, którym po rezygnacji Czartoryskiego został książę Adam Sapieha, ze względu na oszczędności już w końcu kwietnia zwolnił Adolfa Pieńkowskiego z obowiązku uczestniczenia w pracach Komisarza Rządowego[50]. Sprawa ta, z pozoru błaha, wywołała ostry konflikt Sapiehy z Izbą. Dodając do tego początkowe niepełne umocowanie Sapiehy[51], całość skutkowała kilkumiesięcznym zamieszaniem, którego ostateczne wyjaśnienie możliwe było dopiero w wyniku interwencji warszawskiego Rządu Narodowego, który podtrzymał decyzję swego Komisarza. Choć Sapieha przestał pełnić misję, Rząd przyznał mu 5 lipca 1864 r. prawo do usuwania członków Izby Obrachunkowej, którzy by szkodzili i mianowania na ich miejsce nowych[52].

Sam Pieńkowski nie uznał swej dymisji, która miała nastąpić z dniem 1 maja, kwestionując prawo Komisarza i utrzymując, że ten, mając tylko pełnomocnictwo na Anglię i Francję, nie może ingerować w „Najwyższą Instytucję Rządu Narodowego", jakim była Izba Obrachunkowa. Dymisję – jak utrzymywał – mógł otrzymać

[44] BPP IOPS, rps 653/5, s. 75-76.
[45] *Dokumenty Wydziału...*, op. cit., nr 181, s. 250.
[46] BPP IOPS, rps 658/5, s. 6-10.
[47] BPP IOPS, rps 653/5. s. 67-68.
[48] BPP IOPS, rps 653/5, s. 79-80.
[49] BPP IOPS, rps 653/5, s. 1-2.
[50] BPP IOPS, rps 650/1, s. 47.
[51] Jego pierwotna nominacja była dość nieformalna i dopiero 8 maja potwierdził ją Rząd Narodowy; zob. S. Kieniewicz: *Adam Sapieha (1828–1903)*, Lwów 1903, s. 143-144.
[52] *Dokumenty Wydziału...*, op. cit., nr 230, s. 292-293.

tylko od Rządu Narodowego. Wysuwał też inne argumenty, włącznie z przypomnieniem, że mianowany był przez Czartoryskiego, a kwestionował uprawnienia jego następcy – Sapiehy[53].

Konflikt ten – choć dotychczas interpretowano go jako nierozumne awanturnictwo[54] lub też wyraz nadmiernych ambicji Adama Sapiehy, który podjął się reform i podporządkowywania sobie instytucji emigracyjnych[55] – można chyba widzieć w innym świetle. Przypadek ten bowiem jest elementem konfliktu o pozycję Izby w strukturze władz. Komisarz Pełnomocny rościł sobie prawo kontrolowania czynności Izby Obrachunkowej. Tak jak mógł decydować o wydatkach Izby, tak uważał, że delegowany do Izby Komisarz Rządowy jest w niej jego zastępcą, więc sam decyduje o jego wysłaniu lub nie. Pomimo niezależności Izby „co do swych obrad", Komisarz mógł decydować o każdym urzędniku jego władzy podległemu[56]. Izba z kolei twierdziła, że jest władzą „niejako sądowniczą, niezależną, bezpośrednio z ramienia Rządu Narodowego działającą, i tylko jemu jedynie podległą". W stosunku do pozostałych władz, w zakresie swych czynności jest „władzą zwierzchnią, sądzącą". Dlatego też nie uznawała prawa Komisarza do zmiany podstaw prawnych swej organizacji czy dymisjonowania członków. Nie podporządkowała się tym rozstrzygnięciom i działania Sapiehy uznawała za nielegalne[57].

W związku z tą sytuacją Izba wystosowała pismo do Rządu, na które ten odpowiedział, podtrzymując decyzje Komisarza. Pismem z 10 września 1864 r. Rząd Narodowy zdecydował o wielu podnoszonych przez Izbę kwestiach. Nie tylko zlikwidowano urząd Komisarza, który uznano za niepotrzebny, gdyż ze względu na trudności komunikacyjne nie posiadał on szerszych od samej Izby wiadomości i nie mógł jej służyć wyjaśnieniami czy pomocą. Nie został zaakceptowany pomysł, aby w razie rezygnacji członków Izbie przysługiwało prawo kooptacji. Pełnomocnik Rządu poza granicami zaboru rosyjskiego, w razie dostrzeżonych nieprawidłowości, miał prawo do mianowania i usuwania członków Izby (raportując o tym Rządowi), układania budżetu Izby oraz informowania jej o podmiotach zobowiązanych do składania rachunków i wraz z Izbą mógł wyznaczać terminy ich złożenia. Rozszerzone zostały również obowiązki Izby Obrachunkowej o sprawdzanie rachunków z zaboru rosyjskiego[58], które dotychczas weryfikowane były przez Wydział Skarbu Rządu Narodowego.

Wraz z rosnącymi problemami i trudnościami w utrzymywaniu korespondencji, 5 lipca 1864 r. zreformowano służbę

[53] BPP IOPS, rps 653/5, s. 37-39.
[54] W. Przyborowski (op. cit., s. 110-111), opisując te wydarzenia, twierdził, że postępowanie Sapiehy wywołało „gniew i spowodowało istną burzę w szklance wody", a sam spór określił jako drobny, mizerny i biurokratyczny, będący „charakterystycznem znamieniem rozstroju i rozkładu ogólnego".
[55] S. Kieniewicz, op. cit., s. 136.
[56] BPP IOPS, rps 653/5, s. 25.
[57] BPP IOPS, rps 653/5, s. 49-51.
[58] *Dokumenty Wydziału...*, op. cit., nr 232, s. 294-295.

zagraniczną, powołując urząd „pełnomocnika i reprezentanta Rządu Narodowego poza granicami zaboru rosyjskiego", któremu podporządkowano pozostałe władze. Został on uprawniony do dokonywania wszelkich zmian w ich organizacji i składzie, jednak z ograniczeniami co do Izby Obrachunkowej. Sam mógł korzystać z wszystkich funduszy powstańczych, z zastrzeżeniem miesięcznego rozliczania przed Izbą Obrachunkową[59].

Mianowany pełnomocnikiem Jan Kurzyna, na wspólnym zebraniu Izby Obrachunkowej z Komisją Długu Narodowego 28 lipca 1864 r., poinformował o dokonanych reformach[60]. Wywołało to wewnętrzny konflikt w Izbie. Sekretarz Zwoliński kwestionował prawomocność decyzji rządowej i zaproponował nieuznawanie Kurzyny i zmiany roli Izby Obrachunkowej. Jednak pozostali członkowie nie podzielili jego poglądów. Sekretarz poczuł się urażony atakami podczas dyskusji nad złożonym przez siebie wnioskiem. Dlatego opuścił sesję Izby, a następnie, w początkach sierpnia 1864 r. zrezygnował z pracy[61].

Gdy powstanie na ziemiach polskich zamierało, na emigracji wciąż wielu wierzyło w jego wznowienie. Dramatyczny stan finansów skłaniał do tworzenia różnych projektów, których celem było zdobycie funduszy na ożywienie walk. W tej sytuacji rola instytucji finansowych w Paryżu była istotna. Pomimo zamierania powstania, różne agendy przesyłały Izbie rachunki. Czynił to też Rząd Narodowy, który 10 września 1864 r. wysłał do Paryża aż 19 różnych rachunków i raportów[62]. Kontrola rzeczywiście istniała, gdyż korespondencja była obustronna. O fakcie działania Izby świadczyć mogą ślady po wysyłanych Rządowi Narodowemu do Warszawy raportach[63].

Izba stała na gruncie legalizmu. Gdy rachunki z zaboru rosyjskiego nie były – jak mówiły przepisy – uprzednio sprawdzone przez Wydział Skarbu, odsyłała je z powrotem[64].

Na żądanie Izby, 16 listopada 1864 r. Aleksander Guttry, który wówczas był Komisarzem Pełnomocnym poza granicami zaboru rosyjskiego, przesłał do Izby Obrachunkowej prawie 400 kwitów i dokumentów rachunkowych zarówno swoich, jak i tych, które znalazł po swoim poprzedniku Sapieże, a także po rozwiązanym Komitecie Polskim[65].

Upadek powstania i koniec istnienia Izby Obrachunkowej

Zakończenie działalności Izby Obrachunkowej należy wiązać z ostatecznym upadkiem powstania. W 1865 r. powstanie było skończone, a działalność konspiracyjna w kraju niemożliwa, ustały już walki zbrojne, następowała dezorganizacja i rozpad administracji powstańczej. Rozbijane aresz-

[59] *Dokumenty Komitetu...*, nr 369, s. 405-406; BPP IOPS, rps 650/1, s. 125-127.
[60] BPP IOPS, rps 661/3, s. 6.
[61] BPP IOPS, rps 661/3, k. 3-7.
[62] F. Ramotowska, *Rząd...*, op. cit., s. 285-286.
[63] Tamże, s. 399, poz. 641; W. Przyborowski, op. cit., s. 110, przyp. 1.
[64] BPP IOPS, rps 653/5, s. 83.
[65] BPP IOPS, rps 661/3, s. 8, 9-9v.

towaniami władze centralne już wcześniej myślały nad dalszymi formami działania.

W Warszawie pojawił się fikcyjny Rząd Narodowy, który był carską prowokacją. Zniszczony prześladowaniami prawdziwy Rząd w końcu 1864 r. przestał właściwie istnieć. I choć Izba Obrachunkowa formalnie była jego organem, pomimo to działała dalej. W początkach 1865 r. Jan Kurzyna, który był wówczas pełnomocnikiem Rządu poza granicami zaboru rosyjskiego, projektował szereg reform organizacji powstańczej, krajowej i zagranicznej. Proponował między innymi zniesienie wszystkich instytucji ustanowionych poza granicami kraju, z wyjątkiem Izby Obrachunkowej. Zastąpić je miała Komisja Nadzorcza, której rachunki – po sprawdzeniu przez Izbę Obrachunkową – miały być wysyłane do Warszawy. Projektowano też, by Wydział Spraw Wewnętrznych ściągał rachunki od osób i instytucji, które się dotąd nie rozliczyły z funduszy narodowych i wysyłał je do sprawdzenia przez Izbę Obrachunkową.

Ze względu na sytuację w Warszawie, nie wiadomo, czy projekty te zaakceptował Rząd Narodowy ani nawet, czy dotarły one do niego[66]. Zachowane protokoły wskazują jednak na nieprzerwaną pracę kontroli państwowej i dalsze prowadzenie sprawdzania rachunków w 1865 r.[67]. Jeszcze 23 marca 1865 r. wydano decyzję względem rachunków przekazanych przez Komisarza Aleksandra Guttrego za okres sierpień 1864 r. – styczeń 1865 r.[68].

Choć właściwe funkcjonowanie Izby kończy się 27 marca 1865 r., czyli niespełna po roku, to jednak instytucja ta – lub raczej jej członkowie – kontynuowali pewne prace jeszcze jesienią 1865 r., o czym świadczą dokumenty[69].

Oceniając działalność Izby Obrachunkowej Rządu Narodowego, należy pamiętać o specyficznych warunkach, w jakich jej przyszło funkcjonować. Nie sposób porównać jej choćby z istniejącą jeszcze w tym czasie oficjalną Izbą Obrachunkową Królestwa Polskiego. Powstanie styczniowe prowadzone było w niezwykle ciężkich warunkach. Walery Przyborowski opisywał w ciemnych barwach sytuację, w której rachunki albo nie istniały, albo były niekompletne, albo też nie można ich było dostarczyć do kontroli. W dodatku znaleźli się tacy, którym ta sytuacja – uniemożliwiająca rozliczenie się – była na rękę. W rachunkowości istniała dowolność, a w kasach powstańczych – bałagan[70]. Być może opisy te są przesadzone, ale skoro nie ma odpowiednich materiałów – trudno je zweryfikować. Podobne problemy miała też Izba Obrachunkowa. Rząd ściągał rachunki dla Izby, ale ta stawała przed nierozwiązywalnymi – z powodu braku odpowiednich dokumentów – problemami.

Ze względu na charakter walki, działalność struktur państwowych w konspiracji

[66] F. Ramotowska, *Rząd...*, op. cit., s. 340-347.
[67] Na przykład posiedzenie 16.02.1865 r., dotyczące rachunków Jana Działyńskiego z Zaboru Pruskiego; zob. BPP IOPS, rps 658/4.1, s. 37.
[68] BPP IOPS, rps 653/1, s. 110.
[69] BPP IOPS, rps 658/5, s. 13-14.
[70] W. Przyborowski, op. cit., s. 112-116.

i stosowane wobec powstańców represje, bardzo często zachodziła konieczność niszczenia akt, co podkopywało podstawy istnienia kontroli państwowej. Istotny był też fakt umiejscowienia organu kontrolnego w Paryżu, do którego trzeba było jeszcze – pokonując trudności – przesłać podlegające sprawdzeniu rachunki i dokumenty. Trudno jest więc wystawić jednoznaczną ocenę kontroli państwowej okresu powstania.

Franciszka Ramotowska w swym monumentalnym dziele o organizacji powstańczej zastrzegała, że funkcjonowanie państwa podziemnego okresu powstania styczniowego wymaga dalszych badań[71]. Niewątpliwie, uwagę tę należy odnieść do Izby Obrachunkowej. Niniejszy artykuł może stanowić jedynie wstępny zarys, a zakres spuścizny po tej instytucji powinien być zachętą do dalszych badań nad jej działalnością. Tym bardziej, że zbadanie jej samej i archiwum pozwoliłoby również na rozjaśnienie finansowych aspektów powstania styczniowego. Polityka finansowa traktowana była bowiem „jako ważny element walki z zaborcą, a zarazem swoisty probierz patriotyzmu i lojalności poszczególnych grup społecznych"[72]. Kontrola państwowa stanowiła jej istotne ogniwo.

dr **PIOTR M. PILARCZYK,**
Wydział Prawa i Administracji,
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza
w Poznaniu

[71] F. Ramotowska, *Tajemne...*, op. cit., s. 14.
[72] M. Stanulewicz: *Polityka fiskalna władz powstania styczniowego w świetle dekretów Rządu Narodowego*, [w:] *Studia z historii ustroju i prawa. Księga dedykowana Profesorowi Jerzemu Walachowiczowi*, red. H. Olszewski, Poznań 2002, s. 383.

Recenzje

Performance Auditing. Contributing to Accountability in Democratic Government*

Praca zbiorowa, redakcja Jeremy Lonsdale, Peter Wilkins, Tom Ling, Cheltenham UK, Northampton USA, Edward Elgar Publishing 2011, s. 351.

Problem skutecznego i efektywnego gospodarowania zasobami publicznymi stanowi zasadnicze wyzwanie dla współczesnych państw. Świadomość tego kreuje bezwzględną potrzebę obiektywnej oceny procesu wydawania środków publicznych. W tym celu, od końca lat sześćdziesiątych ubiegłego wieku zaczęto rozwijać nowe narzędzia kontroli dystrybucji tych środków, kładąc nacisk na ocenę skuteczności i oszczędności. Przyjęto określać je mianem kontroli wykonania zadań (*performance auditing*), w odróżnieniu od tradycyjnej kontroli finansowej (*financial auditing*) czy kontroli zgodności z prawem (*compliance*). Współcześnie, pomimo stosunkowo krótkiej historii stosowania i wciąż trwających dyskusji metodologicznych, kontrola wykonania zadań stała się zasadniczą metodą badawczą w znacznej części organów kontroli państwowej. W Polsce większość poświęconych jej opracowań wydawana była dotychczas w formie publikacji wewnętrznych, głównie o charakterze podręcznikowym[1]. Na międzynarodowym rynku wydawniczym w ostatnich latach sytuacja zmieniła się jednak znacząco, czego świadectwem jest między innymi opublikowanie rekomendowanej pracy. Wskazuje to zarówno na wzrost znaczenia samej kontroli wykonania zadań, jak szerszy krąg zaintereso-

* Książka nie została przetłumaczona na język polski, podajemy jej tytuł w przekładzie autora recenzji: *Kontrola wykonania zadań. Wspomagając odpowiedzialność w demokratycznym rządzeniu*.

[1] Na przykład: *Podręcznik kontroli wykonania zadań. Teoria i praktyka*, opracowany przez Szwedzki Urząd Kontroli Państwowej, opublikowany przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2003 r. lub praca zbiorowa *Kontrola wykonania zadań a modernizacja sektora publicznego*, przygotowana pod auspicjami Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), opublikowana przez Najwyższą Izbę Kontroli w 1996 r.

wanych, niż tylko pracownicy instytucji kontroli państwowej.

Książka jest dziełem zbiorowym piętnastu specjalistów, którzy są w swoich krajach cenionymi praktykami kontroli wykonania zadań lub pracownikami naukowymi zajmującymi się tym zagadnieniem. Warto zwrócić uwagę, że ich dobór zaowocował interesującym połączeniem wiedzy praktycznej osób zatrudnionych bądź wywodzących się z instytucji kontroli państwowej z teorią kontroli wykonania zadań prezentowaną przez naukowców. Niewątpliwie znacząco podnosi to wartość publikacji. Intencją autorów było zainteresować nie tylko środowisko osób przeprowadzających kontrole wykonania zadań, ale także szerszy krąg, na przykład potencjalnych kontrolowanych.

Pracę podzielono na trzy części, poprzedza je wstęp i esej wprowadzający, w którym nakreślono główne aspekty rzeczowe, terminologiczne i proceduralne kontroli wykonania zadań głównie w takich krajach, jak: Australia, Belgia, Holandia, Stany Zjednoczone Ameryki, Szwecja, Wielka Brytania.

Pierwsza część składa się z sześciu opracowań poświęconych problematyce kontroli wykonania zadań (*The Conduct of Performance Audit*). Podjęto w nich kwestie doboru tematów kontroli, stosowanych kryteriów (na przykładzie doświadczeń holenderskich i brytyjskich), metod badawczych, dowodów w postępowaniu kontrolnym, wypracowywania oceny badanych obszarów, standardów i jakości. W drugiej części znalazło się również sześć rozdziałów, których wspólnym mianownikiem są rozważania nad znaczeniem i faktycznym oddziaływaniem kontroli wykonania zadań (*The Contribution of Performance Audit*). Podejmowane wątki dotyczą między innymi: efektów działań kontrolnych, zagrożeń wynikających z niskiej jakości metodyki niektórych kontroli, doskonalenia techniki komunikowania wyników kontroli, roli i wzrastającego znaczenia kontroli wykonania zadań na szczeblu lokalnym w Holandii i Stanach Zjednoczonych Ameryki. Trzecia cześć książki zawiera podsumowanie autorstwa redaktorów, którego istota zawiera się po części w pytaniu będącym jego tytułem: „Konkluzje: kontrola wykonania zadań – efektywna siła w ciężkich czasach?". Skonstatowano tutaj, że w ostatniej dekadzie mamy do czynienia z postępującą proliferacją kontroli wykonania zadań w kolejnych krajach oraz wzrostem skali jej stosowania i znaczenia. Jednocześnie okazuje się, że wyniki otrzymane dzięki omawianej metodzie nie zawsze cieszą się właściwym zainteresowaniem odbiorców z uwagi na złożoność treści informacyjnych. Problemem pozostają również standardy metodyczne, które wciąż wymagają doskonalenia, szczególnie pod kątem stosowanych mierników. Ogólna ocena ewolucji kontroli wykonania zadań jest jednak niewątpliwie pozytywna.

Publikacja ogniskuje się przede wszystkim na działaniu organów kontroli państwowej, autorzy posiłkują się stosunkowo szeroką definicją kontroli wykonania zadań sformułowaną przez Międzynarodową Organizację Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI)[2]. Okazuje się, że w ra-

[2] Wedle standardów kontroli opracowanych przez INTOSAI, „kontrola wykonania zadań to niezależne badanie wydajności i skuteczności projektów, programów i instytucji publicznych, przeprowadzone

mach jednej definicji kontrola ta przybrała różne formy, co w skrajnym przypadku prowadzi do wyodrębnienia aż ośmiu jej typów. Powodem jest wysoce zindywidualizowany model kontroli wykonania zadań w poszczególnych krajach. Z tego punktu widzenia trzeba mieć zatem świadomość ograniczonego uniwersalizmu omawianej pracy, gdyż zasadniczo prezentuje ona wiedzę autorów o rozwiązaniach stosowanych w Australii, Belgii, Holandii, Stanach Zjednoczonych Szwecji i Wielkiej Brytanii. W efekcie, przedstawione oceny i uwagi nie zawsze można odnieść do innych realiów, na przykład polskich. Niemniej jednak konkluzje i dygresje metodologiczne stanowią cenne źródło wiedzy, zarówno dla osób zajmujących się zawodowo omawianą problematyką, jak i tylko zainteresowanych nią. Z pewnością, jest to praca specjalistyczna, wymagająca pewnego przygotowania merytorycznego do lektury. Zważywszy jednak na ograniczony krąg opublikowanej literatury na temat kontroli wykonania zadań, niewątpliwie warta jest polecenia.

dr **KRZYSZTOF ZWIERZCHOWSKI**,
Delegatura NIK w Katowicach,
Katedra Prawa Konstytucyjnego
Wydziału Prawa i Administracji
Uniwersytetu Śląskiego

z należytym uwzględnieniem oszczędności i mające na celu ich poprawę". Por. *Standardy i wytyczne kontroli wykonania zadań na podstawie standardów kontroli INTOSAI i praktyki*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2009, s. 10.

Sygnały o książkach

Audyt zewnętrzny sprawozdania finansowego a wiarygodność przedsiębiorstwa

Praca zbiorowa, redakcja Helena Żukowska, Wiesław Janik, Wydawnictwo KUL, Lublin 2012, s. 490.

Sprawozdanie finansowe jest podstawowym źródłem informacji o sytuacji majątkowej, kapitałowej i dochodach przedsiębiorstwa, dlatego dokument ten powinien być sporządzany rzetelnie i zawierać wiarygodne dane. Brak wiarygodności podważa zaufanie do informacji będących podstawą wszelkiej aktywności ekonomicznej. Osłabia też bezpieczeństwo obrotu gospodarczego, co z jednej strony wpływa hamująco na dynamikę przedsięwzięć, a z drugiej prowokuje do działań nieuczciwych i przestępczych. Najlepszym sposobem uwiarygodnienia sprawozdań finansowych przedsiębiorstw jest badanie ich przez podmiot niezwiązany z firmą, w procedurze audytu zewnętrznego. Zawartość informacyjna zweryfikowanego w ten sposób sprawozdania uwiarygodnia i poprawia wizerunek przedsiębiorstwa. Celem publikacji jest przedstawienie roli audytu zewnętrznego jako sposobu budowania wiarygodności instytucji gospodarczych i informacji ekonomicznych. Książka zawiera 29 rozpraw napisanych przez różnych autorów. Teksty zostały zgrupowane w trzech częściach, w zależności od przedstawianego aspektu tytułowej problematyki. Część pierwsza dotyczy zagadnień związanych z organizacją audytu zewnętrznego w Polsce i Europie Wschodniej, druga poświęcona jest rozmaitym problemom jego funkcjonowania w Polsce, w trzeciej zamieszczono analizy wpływu audytu zewnętrznego na wiarygodność poddających się mu przedsiębiorstw.

Nadużycia w przedsiębiorstwie. Przeciwdziałanie i wykrywanie

Wiesław Jasiński, Wydawnictwo POLTEXT, Warszawa 2013, s. 343.

Rozprzestrzeniający się kryzys ekonomiczno-społeczny sprawia, że lawinowo wzrasta liczba oraz skala gospodarczych przestępstw i nadużyć. Głównym terenem tych zdarzeń są małe i średnie przedsiębiorstwa, w których pojawia się coraz więcej patologii, takich

jak korupcja, defraudacje, fałszerstwa. Uczestnikami owych, często zuchwałych, przestępstw są zarówno pracownicy i menadżerowie, jak również kadra kierownicza i instancje właścicielskie przedsiębiorstw. Skala negatywnych skutków nadużyć wymaga stosowania nadzwyczajnych środków prewencyjnych, bowiem dotychczasowe zabezpieczenia prawne, techniczne i kontrolne wydają się niewystarczające. Praca składa się z sześciu rozdziałów, obejmujących: charakterystykę i karnoprawną klasyfikację nadużyć, mechanizm ich powstawania, sposoby identyfikacji sprawców, analizę skali i kosztów tego rodzaju działań przestępczych, strategie przeciwdziałania oraz ich wykrywanie przez państwowe organy ścigania.

Uwarunkowania rozwoju funduszy inwestycyjnych w Polsce

Kamila Stańczak-Strumiłło, DIFIN, Warszawa 2013, s. 377.

Współczesna gospodarka w coraz większym stopniu uzależniona jest od rozwoju i stabilności systemu finansowego oraz instytucji finansowych. Wiąże się to zwłaszcza z ich funkcjami kapitałowo-redystrybucyjnymi, dzięki którym istniejące na rynku wolne środki finansowe przepływają do podmiotów ekonomicznie aktywnych, wymagających kapitałowego zasilenia. Towarzystwa funduszy inwestycyjnych należą do najważniejszych instytucji pośrednictwa finansowego. „Kojarząc uczestników rynku finansowego kształtujących popyt i podaż na pieniądz, pośredniczą między podmiotami poszukującymi kapitału dla sfinansowania przedsięwzięć inwestycyjnych a podmiotami chcącymi dokonać alokacji posiadanych nadwyżek finansowych". Książka składa się z czterech rozdziałów. W pierwszym autor omówił istotę funduszy inwestycyjnych i sklasyfikował warunki ich rozwoju. W drugim scharakteryzował czynniki, od których ów rozwój jest uzależniony. Rozdział trzeci stanowi szczegółowy opis tych uwarunkowań w kontekście sytuacji społeczno-ekonomicznej polskiego społeczeństwa. Ostatnia część pracy jest pogłębioną analizą ilościowego i jakościowego rozwoju funduszy inwestycyjnych w Polsce.

Niekonwencjonalne źródła ropy i gazu. Doświadczenia amerykańskie

Franciszek Krawiec, DIFIN, Warszawa 2013, s. 126.

Punktem wyjścia autora jest konstatacja, że obecnie jedne tradycyjne źródła energii wyczerpują się, inne są trudno dostępne, przez co ich eksploatowanie wydaje się nieopłacalne. Konieczne jest zatem znalezienie nowych sposobów zdobywania surowców energetycznych, aby gospodarka światowa mogła się rozwijać. Stąd popularność idei i praktyki pozyskiwania ropy naftowej i gazu z łupków ropo- i gazonośnych, z piasku roponośnego oraz z dna mórz i oceanów. Technologia otrzymywania ropy i gazu z łupków jest od dawna opracowana, w ostatnich latach jej udoskonalenie w Stanach Zjednoczonych uczyniło

ten proces nie tylko opłacalnym, ale i zyskownym. Wiele państw jest w trakcie rozpoznawania swych łupkowych zasobów, a międzynarodowa gospodarka (także polska) być może znajduje się w przededniu wielkiego przełomu. Publikacja składa się z pięciu rozdziałów, z których pierwszy przedstawia definicję, naturę i właściwości niekonwencjonalnych źródeł ropy naftowej. Autor omówił tu także metody produkcji w kontekście konsekwencji dla środowiska naturalnego. Następne trzy rozdziały dotyczą gazu łupkowego, jego specyfiki, umiejscowienia oraz metod pozyskiwania przez szczelinowanie hydrauliczne. Czwarty rozdział poświęcony jest wpływowi metod produkcji tego gazu na środowisko naturalne, ostatni zawiera rozważania nad przyszłością niekonwencjonalnych źródeł gazu i ropy oraz ich znaczeniem dla światowej gospodarki.

W poszukiwaniu modelu standardów etycznych administracji publicznej w Polsce

Tomasz Barankiewicz, Wydawnictwo KUL, Lublin 2013, s. 322.

Po drugiej wojnie światowej zawód urzędnika stracił swój etos, jaki miał jeszcze w okresie międzywojennym. Normy te wyrastały z podstawowego sytemu wartości cywilizacji chrześcijańskiej, żywego jeszcze wówczas w środowiskach zaangażowanych w sprawy publiczne i państwowe. Obecnie coraz powszechniej odczuwa się potrzebę rewitalizacji standardów etycznych, które powinny obowiązywać urzędników administracji publicznej. Autor podejmuje ten problem, stawiając sobie za cel określenie najbardziej właściwego ich modelu. W pierwszym rozdziale omówił teoretyczne podstawy aksjologicznych modeli postępowania administracji, zaś w kolejnych poddał analizie funkcjonujące systemy moralnej oceny urzędników. Ostatni, piąty rozdział jest próbą stworzenia modelu optymalnego, w odczuciu autora najlepiej odpowiadającego tradycjom i potrzebom współczesnej polskiej administracji.

Contents

Auditing 8

Serving the Citizens the Key to Success of NIK. An Interview with Jacek Jezierski, President of Supreme Audit Office 8

"NIK is supposed to serve the citizens, to check on their behalf whether state and self-governmental institutions comply with the laws, and whether they operate in an efficient and economical manner," says Jacek Jezierski. He also answers questions related to the amendments to the Act on the Supreme Audit Office, and summarises the activity of NIK over the last years. He reveals the hopes that the amended act raised, and the fears it caused, he also lists those provisions which he is particularly satisfied with. During the interview, the President also answered questions on the most important audits that took place over the last few years, on NIK's growing involvement in international activities, the evaluation of NIK by the parliamentary auditor and the peer review that was conducted last year.

Paweł Banaś: Peer Review of NIK in 2012 – Improving the Quality of Work of the Supreme Audit Office 16

In 2012, a team composed of representatives of the Supreme Audit Institutions of Austria, Denmark, Lithuania and the Netherlands carried out a peer review of NIK. Foreign auditors visited the NIK headquarters six times, and they also paid a visit to the NIK Regional Branch in Kraków. They had meetings with 32 employees of Supreme Audit Office (NIK) and with several addressees of NIK reports. At the end of the peer review, they presented a report whose most important part are eleven useful recommendations. The article presents the terminology used in this document and discusses all the recommendations that were formulated for NIK.

Małgorzata Niezgódka-Medek: Position of the Supreme Audit Office – Amendments to the Act on the Supreme Audit Office of 2010 31

Three years ago, amendments were introduced to the Act on the Supreme Audit Office that had been in force since 1994. The amendments were related, in the first place, to the audit proceedings and the status of NIK employees, but they also introduced modifications in the legal regulation comprised in chapters 1 and 2 of the Act, which influenced the position of NIK in the political system. Since, on one hand, the amendments emphasise the position of NIK as the supreme body of state auditing and, on the other hand, they change the scope of NIK's subordination to the parliament. In her article, the author discusses the standing of NIK in the light of the currently binding law.

Olga Leszczyńska-Luberek, Jacek Mazur: Opportunities for Cooperation between SAIs and National Statistical Institutes in Area of Statistics for the EU Excessive Deficit Procedure 42

The cooperation between Supreme Audit Institutions and national statistical institutes of the EU Member States in the areas related to statistics developed for the EU Excessive Deficit Procedure has been slowly becoming a reality. Due to the significance of this issue, and to the recommendations of the European Union, opportunities for cooperation should be found, in compliance with the binding regulations. However, the authors of the article expect that some Member States may attempt to adjust the regulations being in force to the needs of this cooperation. Importantly enough, the two institutions possess different types of knowledge that they could mutually use.

SETTLEMENTS OF CONTROLS 66

Ilona Kielan-Glińska: Protection of Clients of Travel Agencies – Faults of the Tourist Guarantees System 66

Bankruptcies and insolvencies of travel organisers and contract travel intermediaries that we witnessed in the years 2010 – 2012 (3rd quarter) revealed little effectiveness of the Polish system for protection of financial interests of travel agencies' clients. In the audited period, there were 21 such cases. In thirteen cases, funds from financial provisions did not suffice either for covering costs of returns to the country, nor for reimbursement of costs incurred by the clients for services that were not provided. The governors of regions, in cooperation with the Ministry of Foreign Affairs and Polish Consulates, organised returns to the country for over 10,000 Polish tourists. The article presents the detailed results of the audit that covered the Ministry of Sports and Tourism, the Office of Competition and Consumer Protection (UOKiK), as well as sixteen regional governors' offices.

Piotr Wasilewski: Compliance with Patients' Rights in Psychiatric Treatment 77

The situation of a person who stays in a psychiatric hospital is special for several reasons. Firstly, because of the very existence of a psychiatric disorder that in a direct way calls for special protection of such a person. Secondly, a psychiatric hospital has several features of a totalitarian institution, that is of an institution that controls various aspects of the patients' lives. Thirdly, some rights of a person staying in a psychiatric hospital are limited due to the specific nature of these entities. Having these in mind, NIK decided to conduct an audit which would focus especially on the issue of the protection of patients' rights in psychiatric treatment. The audit was carried out at eighteen hospitals, including eleven psychiatric hospitals and seven psychiatric wards in general hospitals situated in nine regions.

OTHER AUDITS OF THE NIK 87

Audit Findings Published in April and May 2013 – ed. 87

In this section, we present audits completed by the Supreme Audit Office in selected areas that have been published in the form of *pronouncements on audit results*. In this issue of our bimonthly, we discuss the following audits: road investments of the General Directorate for National Roads and Motorways (GDDKiA); the recruitment system in the Police and special forces; control planning and exercising, and verification of benefits by the National Health Fund (NFZ); activities of railway infrastructure managers and state fire brigades undertaken to eliminate effects of railway catastrophes and accidents, and providing for railway lines usability; infrastructural investments of the PKP Polish Railways company; realisation of statutory tasks by state institutions of culture; activities of local authorities with regard to the calculating and collecting of betterment levy and re-zoning fee; development and realisation of enterprises within the public-private partnership (PPP); implementation and progress of Measure I.1 of the Regional Operational Programme for the Łódzkie Region – Roads; financing of professional development of public employment services in the Świętokrzyskie Region; competitions and contract awarding process at the Polish Agency for Enterprise Development (PARP) and Regional Financing Institutions.

State and Society 90

Paweł Daniel: Scope of Judicial Control over the Activity of Administration Bodies – Idleness and Lengthiness of Proceedings 90

The article discusses the criteria for adjudicating in cases related to the idleness of an administration body or lengthy proceedings, with reference to the judicature of

administrative courts. The article shows that in the present legal status court decisions are not limited to controlling the dates of administrative arrangements, but they also refer to the assessment of the justifiability of activities undertaken by the public administration.

Tadeusz Wrona: Statements on Objectivity and Independence in the Public Procurement Process 105

In his article, the author discusses the issue of presenting a statement on objectivity and independence by an ordering manager, as set forth in Article 17 paragraph 2 of the Act – Public Procurement Law, in the context of the interpretation by the Public Procurement Office (UZP), commentary on the Act – Public Procurement Law, and judicature in the area.

International Coperation 114

Jacek Mazur: Central Auditing Organisation of Egypt at the Time of Political Transformations 114

After the revolution of 2011, Egypt has witnessed numerous changes that have also affected the Central Auditing Organisation (CAO). Last year judge Hesham Genena became President of the CAO. He initiated works on the new law which aims at increasing the role of the CAO. Due to the unstable political situation, it comes as a difficult process, so experience of other countries that have gone through political transformations themselves, may prove useful. To support the works on the new law, the World Bank has organised workshops entitled *Good Practices in Supreme Audit Institution Legal Frameworks*.

Przemysław Dowgiało: A Team from NIK Started an External Audit of CERN – European Organisation for Nuclear Research 120

In April 2013, a team from NIK visited the European Organisation for Nuclear Research (CERN) in Geneva. The team has been appointed to conduct an external audit of CERN. The aim of the visit was to discuss the rules of cooperation, as well as to obtain necessary rights and additional information on the functioning of CERN, both from its employees and former auditors from the Italian SAI.

Przemysław Witek: Meeting of the EUROSAI Task Force – Protection against Natural Disasters 123

The meeting of the EUROSAI Task Force on the Audit of Funds Allocated to Disasters and Catastrophes was aimed to decide on the manner and the schedule for the completion of the international audit of the use of public funds allocated for protection against natural disasters. The meeting was held in March 2013 in Sophia.

Przemysław Dowgiało: Meeting between NIK Auditors and a Delegation from Vietnam – a Study Visit within a World Bank Project 126

On 12 April 2013, in the headquarters of NIK a meeting took place of NIK auditors and representatives of Vietnamese institutions: the Public Procurement Agency and the World Bank – Office in Vietnam. The guests were presented with the application of public procurement procedures with reference to the Polish regulations and international standards.

Some History 128

Piotr M. Pilarczyk: State Auditing at the Time of the January Uprising – the Office of Accounts as an Administrator of Finances 128

During the January Uprising of 1863, the system of revolutionary authorities was really unique since they operated as an underground state. It was a thriving organisation, and it also established a state audit body – the Office of Accounts of the National Government in Paris. The task of the Office was to audit all national funds, to examine the revenues and expenditures, and the basis on which they were executed, to approve and file the accounts, as well as to carry out the whole account of the revolutionary revenues and expenditures.

Reviews 145

Krzysztof Zwierzchowski: A Review of the Joint Publication *Performance Auditing. Contributing to Accountability in Democratic Government* 145

The publication is a joint work by fifteen experts – recognised performance audit practitioners and scientists who specialise in the field of performance auditing. Such a selection of authors resulted in an interesting combination of the practical knowledge of persons working in public audit institutions, or connected with them in other ways, with the theory of performance auditing as presented by scientists.

Notes About New Books 148

Information for Subscribers 156

Information for Readers and Authors 157

PRZYPOMINAMY O PRENUMERACIE

Szanowni Prenumeratorzy!
Koszt zaprenumerowania naszego pisma na 2013 r. wynosi 108 zł + 5% VAT (113,40 zł) za 1 komplet, czyli 6 zeszytów (18,90 zł za jeden zeszyt).
Najwyższa Izba Kontroli od 2 listopada 2011 r. utraciła zwolnienie z podatku VAT i ponownie jest jego płatnikiem.
Prosimy o przysyłanie do redakcji jedynie zamówień z podaniem nazwy firmy, dokładnego adresu oraz numeru NIP, a należności za prenumeratę prosimy uiszczać dopiero po otrzymaniu faktury z podaną kwotą.

Prosimy skorzystać z zamieszczonego poniżej kuponu.

KUPON PRENUMERATY

Dane nabywcy:

1. Nazwa firmy/imię nazwisko

2. Adres (miasto, kod, ulica, nr domu i mieszkania)

3. NIP

4. Adres poczty elektronicznej

5. Liczba kompletów

Dane sprzedawcy:

1. Nazwa firmy: Najwyższa Izba Kontroli, Redakcja „Kontroli Państwowej"

2. Adres: 02-056 Warszawa, ul. Filtrowa 57

3. Numer faksu: (22) 444 53 27

INFORMACJA DLA CZYTELNIKÓW I AUTORÓW

Pragniemy poinformować Państwa, że „Kontrola Państwowa" potwierdziła swoje miejsce wśród czasopism naukowych, znajdujących się na liście Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Mimo nowych, zdecydowanie zaostrzonych kryteriów i dwuetapowej oceny, pismo otrzymało aż 7 punktów za artykuł naukowy wydrukowany w naszym dwumiesięczniku, co plasuje nas wśród wysoko ocenionych tytułów wyszczególnionych w części B wykazu – nieposiadających współczynnika IF (*impact factor*), który jest publikowany w *Journal Citation Report*. Komunikat w tej sprawie Minister wydał 17 września 2012 r. na podstawie §14 ust. 1 rozporządzenia z 13 lipca 2012 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania kategorii naukowej jednostkom naukowym (DzU 2012 r., poz. 877).

To nie tylko wyróżnienie dla „Kontroli Państwowej", ale i gratyfikacja dla tych z Państwa, których publikacje w tytułach takich jak nasz są zaliczane do dorobku naukowego podczas procedur uzyskiwania stopni i tytułów naukowych. O tym, że niełatwo spełnić nowe wymogi resortu nauki, świadczy nieobecność na tegorocznej liście Ministra niektórych tytułów o ugruntowanym od lat dorobku i dotąd wysokiej punktacji.

Od 2012 r. czasopisma naukowe są oceniane w postępowaniu dwuetapowym. Zajmuje się tym zespół specjalistyczny, powołany przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego na podstawie art. 52 ust. 4 ustawy z 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (DzU nr 96, poz. 615, ze zm.). W pierwszym etapie tytuły ubiegające się o punktację naukową mają do spełnienia 9 kryteriów, począwszy m.in. od stabilności wydawniczej, naukowego charakteru publikacji, przyjętej procedury recenzowania, uwzględniającej m.in. zachowanie pisemności, określonych sposobów oceny artykułu, poszanowania zasady *double-blind review process* etc., przez wdrożenie procedury zabezpieczającej oryginalność publikacji – *ghostwriting*, a na posiadaniu strony internetowej i ujawnianiu listy współpracujących recenzentów skończywszy. „Kontrola Państwowa" sprostała wszystkim tym wymaganiom, choć przejście do następnego etapu zapewnia spełnienie już 5 z nich.

W drugim etapie oceny uwzględnia się 12 szczegółowych parametrów, do których zaliczono m.in.: indeks cytowań PIF, pracę na rzecz tytułu redaktorów merytorycznych, językowych i statystycznych, indeksację w międzynarodowych bazach danych, cykl wydawniczy, istnienie wersji *on-line*, umiędzynarodowienie recenzentów i rady naukowej, zagraniczną afiliację autorów. I w tym wypadku „KP" spełnia zdecydowaną większość kryteriów, choć niektóre są potencjalnie łatwiejsze do osiągnięcia przez tytuły wydawane w instytutach naukowych czy uczelniach, gdzie międzynarodowa współpraca naukowa, wymiana kadry, staże zagraniczne i publikacja wyników badań własnych, cytowanych następnie przez różne źródła, wynikają z charakteru działalności jednostek. Tym bardziej cieszy, że „Kontrola Państwowa" znalazła się w gronie takich czasopism.

Punkty za publikację w pismach naukowych objętych częścią B wykazu ustala się zgodnie z przyjętym przez MNiSW algorytmem. Wraz ze szczegółowymi zasadami oceny, pełnym wykazem czasopism oraz komunikatem Ministra jest on dostępny na stronach resortu w zakładkach „Komunikaty" oraz „Lista czasopism punktowanych".

Redakcja

„Kontrola Państwowa" w bazach danych

„Kontrolę Państwową" można odnaleźć w dwóch naukowych bazach danych: The Central European Journal of Social Sciences And Humanities (CEJSH) – Środkowo-Europejskim Czasopiśmie Nauk Społecznych i Humanistycznych oraz Index Copernicus Journal Master List.
CEJSH jest elektroniczną, ogólnie dostępną bazą danych publikującą angielskie streszczenia artykułów, rozpraw oraz pozycji przeglądowych, które ukazują się, głównie w językach narodowych, w czasopismach poświęconych naukom społecznym i humanistycznym, wydawanych w Republice Czeskiej, na Węgrzech, w Polsce, Słowacji, a także w Bośni i Hercegowinie, Estonii, Łotwie, Litwie, Serbii, Słowenii i Ukrainie. Została utworzona przez prezesów Akademii Nauk państw Grupy Wyszehradzkiej. Streszczenia publikacji naukowych, także tych, które ukazały się na łamach „Kontroli Państwowej" począwszy od nr. 6/2011 znajdują się na stronie CEJSH: http://cejsh.icm.edu.pl/.
Index Copernicus Journal Master List (JML) to system zajmujący się oceną czasopism oraz sporządzający ich ranking na podstawie około 30 parametrów zgrupowanych w pięciu kategoriach: jakość naukowa, jakość edytorska, zasięg, częstotliwość/regularność/stabilność rynkowa oraz jakość techniczna. Obecnie JML obejmuje przeszło 6000 czasopism.

Zasady publikowania w „Kontroli Państwowej"

1. Przyjmujemy do publikacji teksty naukowe, przeglądowe i poglądowe, poświęcone problematyce związanej z profilem czasopisma – szeroko rozumianej kontroli i audytowi oraz artykuły o pokrewnej tematyce.
2. Nie przyjmujemy artykułów opublikowanych w innych wydawnictwach.
3. Publikowane są jedynie te artykuły, które uzyskały pozytywne recenzje dwóch niezależnych recenzentów, zgodnie z przyjętymi w piśmie kryteriami: znaczenia podjętego tematu oraz zgodności tematyki z profilem pisma; nowatorskiego ujęcia problematyki; wartości merytorycznej. Warunkiem publikacji jest uwzględnienie zgłoszonych przez recenzentów uwag i poprawek.
4. Recenzentami są członkowie Komitetu Redakcyjnego (lista recenzentów znajduje się w zakładce „Komitet Redakcyjny" oraz w każdym wydaniu papierowym). Zgodnie z modelem *„double-blind review process"* autorzy i recenzenci nie znają swoich tożsamości.
5. Artykuły zamieszczane w „Kontroli Państwowej" są chronione prawem autorskim. Przedruk może nastąpić tylko za zgodą redakcji.
6. Przywiązujemy szczególną wagę do oryginalności publikacji i jawności informacji o podmiotach przyczyniających się do jej powstania, ich udziału merytorycznego, rzeczowego lub

finansowego. Dlatego od zgłaszających teksty oczekujemy ujawnienia ewentualnego wkładu innych osób w ich powstanie oraz pisemnego oświadczenia o oryginalności składanego w redakcji artykułu.

7. Wszelkie przypadki *„ghostwriting"* (nieujawnienia wkładu innych autorów w powstanie artykułu) lub *„guest authorship"* (wymieniania jako autora osoby, która nie miała udziału w publikacji lub jest on znikomy), będące przejawem nierzetelności naukowej, będą przez redakcję demaskowane, łącznie z powiadomieniem podmiotów, z którymi autor jest związany naukowo lub zawodowo.

Zasady publikacji zgodne z wymogami Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Sposób przygotowania materiałów

1. Prosimy o nadsyłanie artykułów pocztą elektroniczną, nasz adres: kpred@nik.gov.pl, w edytorze *Word* lub dostarczenie tekstu na nośniku elektronicznym. Objętość artykułu wraz z ewentualnymi tabelami i rysunkami nie powinna w zasadzie przekraczać 16 stron – 34 wiersze na stronie, marginesy 2,5 cm, interlinia 1,5 wiersza. Do tekstu prosimy dołączyć krótkie streszczenie w języku polskim.
2. Przypisy należy umieszczać na dole stron, zgodnie z zasadami obowiązującymi w naszym tytule; powinny zawierać aktualną bibliografię.
3. Ewentualne rysunki i wykresy prosimy nadsyłać w oddzielnych plikach, podając wartości umożliwiające przygotowanie danego elementu graficznego zgodnie z makietą „Kontroli Państwowej".
4. Autorzy nadsyłający teksty proszeni są o podanie swoich danych: imienia i nazwiska, stopnia naukowego, adresu do korespondencji, adresu poczty elektronicznej, numeru telefonu lub faksu.
5. Redakcja zastrzega sobie prawo dokonania w nadesłanych materiałach niezbędnych skrótów, poprawek redakcyjnych i innych, zgodnie z wymogami czasopisma.
6. Materiałów niezamówionych redakcja nie zwraca.

WYDAJE NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Projekt graficzny: Studio Graficzne FILE
Skład i łamanie: Sławomir Jakoniuk
Druk i oprawa: Wydział Wydawniczy NIK
Oddano do druku w czerwcu 2013 r.
Nakład 850 egz.
Wersja papierowa jest wersją pierwotną (referencyjną) pisma.

Prenumerata

tel. 22 444-5781, 22 444-5401
Cena egzemplarza – 18 zł + VAT. Prenumerata roczna – 108 zł + VAT
Wpłaty na konto: NBP O/O Warszawa,
nr 14 1010 1010 0036 8122 3100 0000, Najwyższa Izba Kontroli