listopad grudzień
2013
6

KONTROLA PAŃSTWOWA

WOJCIECH ROBACZYŃSKI

Wybrane zagadnienia postępowania dowodowego NIK – znowelizowana ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli

PIOTR WASILEWSKI

Zakupy aparatury medycznej – wykorzystanie funduszy europejskich

WANDA PEŁKA

Funkcjonowanie rynku ziemi rolnej w Polsce

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 6 (353) – LISTOPAD – GRUDZIEŃ

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, radca prezesa 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, dyrektor 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. 159.

* *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.*

Niech ten szczególny czas
Świąt Bożego Narodzenia
przyniesie ciepło i wzajemne zrozumienie
w życiu rodzinnym i zawodowym,
a nadchodzący Nowy Rok 2014
– pomyślność i wiarę w realizację zamierzeń

Czytelnikom i Autorom
życzy redakcja

Spis treści

Kontrola i audyt 8

WOJCIECH ROBACZYŃSKI: Wybrane zagadnienia postępowania dowodowego NIK – znowelizowana ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli 8

Nowelizacja ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli – mimo szeregu istotnych zmian – w zakresie postępowania dowodowego nie jest tak daleko idąca, jak np. w kwestii rozpatrywania zastrzeżeń. Dotychczas obowiązujące rozwiązania w większości przypadków dobrze sprawdzały się w praktyce. Brak rewolucyjnych zmian w tej materii powoduje, że aktualny pozostaje dotychczasowy dorobek praktyki w sferze wykorzystania źródeł i stosowania środków dowodowych. Niezbędne były jednak pewne korekty, głównie dla usprawnienia procedur dowodowych. Wprowadzone zmiany w tym zakresie spotykają się raczej z przychylnym przyjęciem, zarówno praktyków-kontrolerów, jak i autorów wypowiadających się na ten temat w piśmiennictwie.

MAGDALENA KOWALCZYK: Przebieg kontroli skarbowej zgodny z przepisami prawa – zadania i kompetencje właściwych organów 24

Ustawa o kontroli skarbowej istnieje już od ponad dwudziestu lat, jednak nadal niewiele jest opracowań poruszających kwestie postępowania kontrolnego na jej podstawie. Autorka opisuje przebieg takiego postępowania, przedstawiając wybrane problemy i następstwa badania. Postuluje, by uprościć procedury i wymagania formalne, wyposażając przy tym organ w uprawnienia *stricte* kontrolne, które nie naruszają zasad demokratycznego państwa prawnego.

KRZYSZTOF ZWIERZCHOWSKI: Organizacja i funkcje Kongresowego Biura Budżetu – kontrola wydawania środków budżetowych w USA 33

Biuro zostało powołane do życia na mocy ustawy o kongresowej kontroli budżetu i zamrażania funduszy, uchwalonej w 1974 r. Ustawa ta uznawana jest za jeden z najistotniejszych amerykańskich aktów ustrojowych ostatniego półwiecza i do dziś

pozostaje zasadniczym aktem prawnym ustanawiającym federalne procedury budżetowe. Autor opisuje szerzej zmiany, w wyniku których przewiduje się istotne transformacje proceduralne; ich wspólny mianownik stanowiła chęć uporządkowania procedury budżetowej obowiązującej w Kongresie. Celem przyjętych rozwiązań było, między innymi, wzmocnienie pozycji Kongresu względem prezydenta w procesie budżetowym. W takim też kontekście należy postrzegać genezę powołania Kongresowego Biura Budżetu i przypisaną mu rolę.

USTALENIA KONTROLI NIK 42

BEATA BŁASIAK-NOWAK, MARZENA RAJCZEWSKA:
Upraszczanie zasad wdrażania funduszy strukturalnych – stosowanie prawa europejskiego 42

Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) i najwyższe organy kontroli (NOK) państw Unii Europejskiej stwierdziły powstawanie licznych nieprawidłowości w stosowaniu prawa europejskiego we wdrażaniu funduszy strukturalnych. Ujawnione błędy były wynikiem bardzo złożonych procedur, wobec czego Komisja Europejska została zobowiązana przez Parlament Europejski i Europejski Trybunał Obrachunkowy do uproszczenia reguł określonych w rozporządzeniach dotyczących zasad wdrażania funduszy strukturalnych. W efekcie przygotowano 11 rozporządzeń zmieniających te zasady. Ustalenia kontroli NIK dotyczącej upraszczania zasad wdrażania funduszy strukturalnych posłużyły do opracowania wkładu krajowego do raportu zbiorczego o wynikach kontroli równoległej.

JAN KOŁTUN, WALDEMAR KAŹMIERCZAK: Wykorzystanie przez samorządy dochodów ze sprzedaży alkoholu – system poboru opłat za zezwolenia 55

Opłaty za zezwolenia na handel napojami alkoholowymi mają istotny wpływ na zakres, jak i rozmiary rzeczowe podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego zadań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. Dochody z tych opłat najczęściej były jedynym źródłem finansowania kosztów tego rodzaju zadań, a ich wysokość wyznaczała poziom aktywności skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego. Wyniki badania Najwyższej Izby Kontroli wskazują jednak na potrzebę wprowadzenia rozwiązań prawnych dyscyplinujących jednostki samorządu terytorialnego w zakresie wykorzystania środków z „korkowego", upoważnienia marszałków województw do kontroli przestrzegania przez przedsiębiorców warunków udzielanych im zezwoleń na obrót napojami alkoholowymi oraz uproszczenia przepisów dotyczących konsekwencji niewniesienia przez przedsiębiorcę opłaty w terminie.

PIOTR WASILEWSKI: Zakupy aparatury medycznej – wykorzystanie funduszy europejskich 65

Najwyższa Izba Kontroli zbadała zakupy specjalistycznej aparatury medycznej współfinansowane ze środków regionalnych programów operacyjnych na lata 2007–2013. Celem kontroli była ocena skuteczności wykorzystania tych urządzeń, jak również wywiązywanie się beneficjentów z umów o dofinansowanie ich zakupu oraz uzyskanych rezultatów. Analizie poddano wykonywanie zadań instytucji zarządzającej (IZ) regionalnym programem operacyjnym 2007–2013 (RPO) przez zarządy badanych województw w zakresie dofinansowania zakupu aparatury medycznej, a także tworzenie warunków do zapewnienia równego dostępu do badań diagnostycznych z wykorzystaniem tej aparatury.

POZOSTAŁE KONTROLE NIK 74

Wyniki przekazane do publikacji w październiku i listopadzie 2013 r. (red.) 74

Rubryka sygnalizuje zakończenie przez NIK badań w wybranych obszarach i opublikowanie ich w formie „Informacji o wynikach kontroli". W tym numerze piszemy o kontroli: rozwoju gazowej sieci przesyłowej; realizacji projektów edukacyjnych w ramach priorytetu III Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki; wychowania fizycznego i sportu w szkołach publicznych i niepublicznych; przygotowania gmin i szkół do objęcia dzieci sześcioletnich obowiązkiem szkolnym; wdrażania krajowego systemu poboru opłat drogowych; przetwarzania danych z bilingów; realizacji kontraktów socjalnych przez miejskie i gminne ośrodki pomocy społecznej; realizacji projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry przy wykorzystaniu pożyczki Banku Światowego.

Państwo i społeczeństwo 76

WANDA PEŁKA: Funkcjonowanie rynku ziemi rolnej w Polsce – nieprawidłowości w obrocie ziemią 76

Obrót ziemią w Polsce odbywa się na rynku prywatnym, jak też dotyczy gruntów państwowych, którymi dysponuje Agencja Nieruchomości Rolnych. Zasób ten, z uwagi na rosnącą w ostatnich latach sprzedaż, ulega zmniejszeniu, należy więc oczekiwać, że w ciągu kilku lat podstawowym rynkiem, na którym będzie dokonywany obrót gruntami rolnymi, stanie się rynek prywatny. Cena ziemi w Polsce rośnie nieprzerwanie od 2004 r., w tym pod wpływem popytu ze strony inwestorów zagranicznych. Pomimo okresu przejściowego, w którym obowiązują ograniczenia w jej nabywaniu przez cudzoziemców, nie udało się uniknąć nieprawidłowości w obrocie ziemią i eliminowania polskich rolników z przetargów Agencji Nieruchomości Rolnych. Stąd istotne znaczenie mają regulacje przyjęte na początku 2013 r. odnośnie do sprzedaży i dzierżawy.

WOJCIECH KWIATKOWSKI: Rozpoznawanie protestów przez Kongresowe Biuro Obrachunkowe – postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w USA 91

W 1984 r. ustawodawca amerykański stworzył prawne ramy dla funkcjonującej nieformalnie od lat 20. XX wieku procedury rozpoznawania protestów w postępowaniu o udzielenie zamówienia przez Kongresowe Biuro Obrachunkowe, tj. organ, do którego zadań należy kontrola wydatków i badanie określonych działań rządu federalnego. Artykuł omawia dzisiejszą procedurę przeprowadzania postępowania protestacyjnego przez Kongresowe Biuro Obrachunkowe, w tym takie zagadnienia jak: co może być podstawą protestu, kto może go złożyć, w jakich terminach sprawa jest rozpoznawana, jakie mogą zapaść rozstrzygnięcia oraz jakie środki prawne przysługują uczestnikom tego postępowania – zarówno w trakcie postępowania, jak i po wydaniu rozstrzygnięcia. W artykule przedstawiono także podstawowe wady i zalety postępowania protestacyjnego rozpoznawanego przez Kongresowe Biuro Obrachunkowe w USA.

Współpraca międzynarodowa 108

KAMILA ŻYNDUL: XXI Kongres INTOSAI w Pekinie – 60-lecie Międzynarodowej Organizacji NOK 108

Ceremonia otwarcia XXI Kongresu INTOSAI miała miejsce 22 października 2013 r. w Wielkiej Hali Ludowej na Placu Niebiańskiego Spokoju w Pekinie. Uczestniczył w niej premier Chińskiej Republiki Ludowej Li Keqiang, a moderatorem był sekretarz generalny INTOSAI dr Josef Moser. Do stolicy Chin przyjechali przedstawiciele 154 najwyższych organów kontroli – członków INTOSAI, 3 organizacji o statusie członków stowarzyszonych oraz 22 obserwatorów. Najwyższą Izbę Kontroli reprezentowała delegacja pod przewodnictwem prezesa Krzysztofa Kwiatkowskiego. Podczas Kongresu obchodzono uroczyście 60. rocznicę utworzenia INTOSAI.

EWA MIĘKINA: Europejskie NOK wobec zmian w zarządzaniu – doroczne zebranie Komitetu Kontaktowego 116

Na doroczne zebranie Komitetu Kontaktowego w Wilnie 10 października 2013 r. przyjechali prezesi 28 najwyższych organów kontroli (NOK) UE, Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO), a także w charakterze obserwatorów: przedstawiciele 4 NOK państw kandydujących i potencjalnie kandydujących do UE. Spotkanie poświęcone było przede wszystkim nowemu zarządzaniu gospodarczemu w UE oraz roli i zadaniom NOK w tym obszarze.

Z życia NIK 123

Nowy wiceprezes (red.) 123

26 listopada 2013 roku Marszałek Sejmu Ewa Kopacz wręczyła Jackowi Uczkiewiczowi akt powołania na stanowisko wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli. Jacek Uczkiewicz, poseł II kadencji, piastował już tę funkcję w latach 1995–2001, był też pierwszym polskim przedstawicielem w Europejskim Trybunale Obrachunkowym.

Listy, polemiki 125

ELŻBIETA CHOJNA-DUCH, MIŁOSZ ANCZAKOWSKI: Odpowiedź polemiczna w sprawie kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego 125

Autorzy odnoszą się do artykułu Grzegorza Gołębiowskiego i Piotra Russela pt. „Audyt i kontrola w koncepcji *new public management*" („Kontrola Państwowa" nr 2/2013), w którym polemicznie ustosunkowali się oni do wniosku E. Chojny-Duch i M. Anczakowskiego o potrzebie ujednolicenia służb audytu wewnętrznego i instytucjonalnej kontroli wewnętrznej.

Sygnały o książkach 128

Roczny spis treści w języku polskim 130

Roczny spis treści w języku angielskim 142

Contents 153

Informacja dla Prenumeratorów 158

Informacja dla Czytelników i Autorów 159

Kontrola i audyt

Znowelizowana ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli

Wybrane zagadnienia postępowania dowodowego NIK

Postępowanie dowodowe stanowi jeden z zasadniczych elementów każdej procedury kontrolnej, jest więc stałym punktem zainteresowania zarówno osób praktycznie zaangażowanych w tok kontroli, jak i podejmujących ogólną refleksję nad kształtem rozwiązań legislacyjnych w tym zakresie. Problematyka ta była już poruszana w piśmiennictwie, jednak nowelizacja ustawy o NIK, przeprowadzona ustawą z 22 stycznia 2010 r., stwarza potrzebę podjęcia rozważań na nowo, zwłaszcza w celu rozpatrzenia, jakie są konsekwencje zmian ustawowych w kwestii dokonywania ustaleń faktycznych w toku kontroli.

WOJCIECH ROBACZYŃSKI

Nowe uregulowania ustawy

Nowelizacja ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli weszła w życie 2 czerwca 2011 r., jednak w odniesieniu do znaczącej części przepisów istotnych z punktu widzenia procedury kontrolnej, w tym postępowania dowodowego, obowiązuje od 2 czerwca 2012 r. Zaznaczę od razu, że – mimo

szeregu istotnych zmian, o których będzie dalej mowa – w zakresie postępowania dowodowego[1] nowelizacja[2] nie jest tak daleko idąca, jak w zakresie rozpatrywania zastrzeżeń. Nie było zresztą takiej potrzeby, gdyż dotychczas obowiązujące rozwiązania dotyczące pozyskiwania materiału dowodowego w większości wypadków dobrze sprawdzały się w praktyce. Jako trafną należy przyjąć uwagę, że brak rewolucyjnych zmian w tej materii powoduje, iż aktualny pozostaje dotychczasowy dorobek praktyki w sferze wykorzystania źródeł dowodowych i stosowania środków dowodowych[3]. Niezbędne były jednak pewne korekty, głównie dla usprawnienia procedur dowodowych. Wprowadzone zmiany spotykają się raczej z przychylnym przyjęciem, zarówno praktyków, to jest kontrolerów, jak i autorów wypowiadających się na ten temat w piśmiennictwie.

Należy odnotować, że bez zmian pozostawiono art. 35 ustawy, w świetle którego kontroler ustala stan faktyczny na podstawie zebranych w toku postępowania dowodów, którymi są w szczególności dokumenty, zabezpieczone rzeczy, wyniki oględzin, zeznania świadków, opinie biegłych oraz pisemne wyjaśnienia i oświadczenia. Za w pełni aktualne trzeba uznać formułowane już wcześniej w literaturze uwagi, że wyliczenie środków dowodowych z art. 35 ust. 2 ustawy ma jedynie charakter przykładowy i że ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli realizuje – choć nie wyraża tego *expressis verbis* – tę samą zasadę, jaką deklaruje na gruncie postępowania administracyjnego art. 75 § 1 k.p.a., zgodnie z którym jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem[4]. Aktualna pozostaje także teza, że ograniczenie swobody kontrolera w korzystaniu ze środków dowodowych polega na tym, że w postępowaniu kontrolnym nie można przeprowadzać dowodów zakazanych przez prawo ani też w sposób sprzeczny z regułami wynikającymi z przepisów prawa[5]. Nowelizacja nie ograniczyła zatem zakresu stosowanych środków dowodowych[6], co oczywiście należy ocenić pozytywnie, jak i to, że ustawa nadal zapewnia niezbędną elastyczność, nie wartościując poszczególnych kategorii dowodów.

---

[1] Z obszernej literatury na ten temat zob. np.: Przed nowelizacją z 2010 r.: E. Jarzęcka-Siwik: *Stosowanie środków dowodowych w postępowaniu kontrolnym Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa" nr 4/1996; E. Jarzęcka-Siwik, T. Liszcz, M. Niezgódka-Medkova, W. Robaczyński: *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2000; Po nowelizacji: E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2011; P. Szustakiewicz: *Postępowanie kontrolne przed Najwyższą Izbą Kontroli po nowelizacji ustawy o NIK*, „Zamówienia Publiczne. Doradca" nr 1/2011; E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Postępowanie kontrolne NIK po nowelizacji*, „Kontrola Państwowa" nr 4/2012; R. Padrak: *Postępowanie kontrolne NIK. Komentarz*, Wrocław 2012.

[2] Ustawa z 22.01.2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (DzU nr 227, poz. 1482).

[3] Tak E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Postępowanie kontrolne NIK…*, op. cit., s. 28.

[4] Por. W. Robaczyński [w:] E. Jarzęcka-Siwik, T. Liszcz, M. Niezgódka-Medkova, W. Robaczyński: *Komentarz…*, op. cit., s. 93.

[5] E. Jarzęcka-Siwik: *Stosowanie środków dowodowych…*, op. cit., s. 4.

[6] Wyjątkiem są ograniczenia możliwości stosowania środków dowodowych w toku postępowania zastrzeżeniowego, o czym będzie mowa w dalszej części niniejszego artykułu.

Dla celów niniejszego artykułu nie jest konieczna szczegółowa analiza pojęcia dowodu i pojęć z nim związanych, takich jak czynność dowodowa, źródło dowodowe czy środek dowodowy. Są one bardzo szeroko analizowane w literaturze prawniczej poświęconej poszczególnym rodzajom procedur. Poprzestanę zatem na stwierdzeniu, że ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli posługuje się pojęciem dowodu najczęściej dla określenia czynności dowodowej, stanowiącej zespół działań zmierzających do uzyskania określonego środka dowodowego[7]. W dalszej części opracowania skupię się przede wszystkim na rozwiązaniach określających ramy prawne przeprowadzania przez kontrolera Najwyższej Izby Kontroli poszczególnych czynności dowodowych. Z uwagi na ograniczoną objętość tekstu, przedmiotem rozważań będą rozwiązania zmienione lub dodane w wyniku wspomnianej nowelizacji, a które wydają się najistotniejsze z punktu widzenia prowadzenia postępowania dowodowego. Na marginesie pozostaną kwestie dotyczące dostępu NIK (a zatem i kontrolera) do tajemnic ustawowo chronionych. Zagadnienia te, niezwykle doniosłe teoretycznie i praktycznie, wymagałyby jednak odrębnego opracowania.

Zakres czasowy postępowania dowodowego

Po nowelizacji ustawy o NIK zmieniły się w istotny sposób ramy czasowe postępowania dowodowego. Zgodnie z wcześniejszą procedurą, naturalnym końcem okresu gromadzenia materiału dowodowego było podpisanie protokołu kontroli przez kontrolera i wręczenie go do podpisu kierownikowi jednostki kontrolowanej, zgodnie z art. 54 ustawy o NIK przed nowelizacją. Kierownik jednostki kontrolowanej mógł zgłosić umotywowane zastrzeżenia do ustaleń zawartych w protokole, na zasadach określonych w ówcześnie obowiązującym art. 55 ustawy o NIK. Jeśli jednak zastrzeżenia nie zostały zgłoszone, następowało w ten sposób „zamrożenie" ustaleń w zakresie stanu faktycznego. W zasadzie, poza postępowaniem zastrzeżeniowym, dalsze dowody mogły pojawić się wyłącznie w postaci tak zwanych dodatkowych wyjaśnień na podstawie art. 59 ustawy o NIK przed nowelizacją (składanych na żądanie kontrolera lub z własnej inicjatywy przez kierownika jednostki kontrolowanej, który mógł wówczas, gdy uznał za stosowne, dołączyć do tych wyjaśnień określone dokumenty). Dodatkowe wyjaśnienia stanowiły załącznik do akt kontroli (§ 34 obowiązującego wówczas zarządzenia Prezesa NIK z 1 marca 1995 r. w sprawie postępowania kontrolnego), stanowiły zatem podstawę do sporządzenia wystąpienia pokontrolnego.

W aktualnie obowiązującym stanie prawnym, potencjalny zakres czasowy dokonywania ustaleń dowodowych nie jest w zasadzie ograniczony w inny spo-

[7] Na temat pojęcia dowodu w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli zob. m.in. E. Jarzęcka-Siwik: *Stosowanie środków dowodowych*…, op. cit., s. 7; W. Robaczyński [w:] E. Jarzęcka-Siwik, T. Liszcz, M. Niezgódka-Medkova, W. Robaczyński: *Komentarz*…, op. cit., s. 92 i n.; E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Komentarz*…, op. cit., s. 123.

sób, jak przez datę przekazania wystąpienia pokontrolnego kierownikowi jednostki kontrolowanej, zgodnie z art. 53 ust. 6 ustawy o NIK. W związku z tym, przed przekazaniem wystąpienia pokontrolnego czynności kontrolne mogą być faktycznie wznowione w każdej chwili, bez potrzeby wyrażania na zewnątrz formalnej decyzji o „wznowieniu kontroli". Ważne jest tylko, aby kontroler dokonujący takich „dodatkowych" ustaleń legitymował się upoważnieniem do kontroli obejmującym datę przeprowadzania określonej czynności dowodowej. O tym zaś, czy należy kontrolerowi wystawić lub przedłużyć upoważnienie, decyduje kierownik kontrolnej jednostki organizacyjnej NIK, w której ten kontroler wykonuje swoje obowiązki. Po przekazaniu wystąpienia pokontrolnego zmiany w zakresie ustaleń faktycznych nie są już oczywiście możliwe. Jedyny wyjątek mogą stanowić nowe ustalenia, dokonane w związku z procedurą zastrzeżeniową. Kierownik jednostki kontrolowanej może w zgłoszonych zastrzeżeniach wskazać nowe dowody. Także zespół orzekający komisji rozstrzygającej w NIK może przeprowadzić postępowanie dowodowe, choć w bardzo ograniczonym zakresie. Zgodnie z art. 61a ust. 4 ustawy o NIK, może on bowiem żądać przedstawienia określonych dokumentów. Możliwości przeprowadzania innych czynności dowodowych w toku postępowania zastrzeżeniowego ustawodawca nie przewidział. Do zagadnienia tego powrócę jeszcze w końcowej części niniejszego opracowania.

Nowa procedura zastrzeżeniowa

Można postawić tezę, że przyjęty w toku nowelizacji nowy kształt procedury zastrzeżeniowej – będący konsekwencją rezygnacji z protokołu kontroli – stwarza niebezpieczeństwo ograniczenia możliwości osiągnięcia modelu kontroli realizującego w możliwie najszerszym zakresie postulat zapewnienia jej kontradyktoryjności. Nie jest w tym miejscu możliwe szersze analizowanie kwestii kontradyktoryjności postępowania kontrolnego NIK. Zagadnienie to wywołało w literaturze ożywioną dyskusję, nie ulega jednak wątpliwości, że – nawet przy rozumieniu kontradyktoryjności kontroli odbiegającym od tradycyjnego ujęcia spotykanego na tle innych procedur – dążenie do stworzenia modelu postępowania zmierzającego w stronę postępowania kontradyktoryjnego jest pożądane z punktu widzenia teoretycznych zasad prawidłowo ukształtowanej procedury kontrolnej. Jacek Jagielski zwraca uwagę, że funkcja kontroli nie jest już dziś postrzegana jako jednostronne działanie kontrolującego, ale można w niej wskazać elementy procesu, w którym występują kontrolujący i kontrolowany, według ustalonych przez prawo relacji. Autor wskazuje przy tym, że dotyczy to w szczególności takich etapów postępowania kontrolnego, jak ustalanie wyników czy wypracowywanie ocen i zaleceń[8].

Uwagi J. Jagielskiego, sformułowane w sposób uniwersalny do modelowego ujęcia kontroli jako procesu, można oczywiście odnieść do poszukiwania właściwego

[8] J. Jagielski: *Z problematyki procedur kontrolnych*, „Kontrola Państwowa" nr 1/2002, s. 7.

modelu postępowania kontrolnego prowadzonego przez naczelny organ kontroli państwowej. Z tego punktu widzenia trzeba zauważyć, że do tej pory kierownik jednostki kontrolowanej miał jednak – dzięki możliwości zgłoszenia zastrzeżeń do protokołu kontroli – istotny wpływ na kształt ustaleń dowodowych opisanych w protokole. Zastrzeżenia do protokołu kontroli, rozpatrywane najpierw przez kontrolera, a potem przez komisję odwoławczą (i nierzadko jeszcze przez komisję rozstrzygającą – w razie niezatwierdzenia przez Prezesa NIK uchwały komisji odwoławczej), umożliwiały „oczyszczenie przedpola" dla dokonania oceny kontrolowanej działalności. Obecnie, choć zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego w nowym kształcie z założenia mają dotyczyć przede wszystkim ocen zawartych w wystąpieniu, to – jak trafnie wskazują E. Jarzęcka-Siwik i B. Skwarka – mogą dotyczyć także ustaleń faktycznych, ponieważ w świetle obowiązującej obecnie procedury każdy element wystąpienia może być kwestionowany. Zdaniem autorów, „Racjonalne podejście wskazywałoby, ze kwestionowane powinny być przede wszystkim oceny kontrolowanej działalności, ale dla podmiotów kontrolowanych równie istotną sprawą może być potrzeba doprecyzowania lub zmiany opisu ustaleń faktycznych czy też uwag oraz wniosków w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości"[9].

Na tle znowelizowanego stanu prawnego sprawa oceny prawidłowości ustaleń faktycznych łączy się czasowo z weryfikacją prawidłowości ocen kontrolowanej działalności. Dotyczy to w szczególności procedury zastrzeżeniowej. Nie jest już tak, aby weryfikacja dokonywana była odrębnie w odniesieniu do ustaleń faktycznych (tak było na etapie rozpatrywania zastrzeżeń do protokołu kontroli) i odrębnie w odniesieniu do ocen, uwag i wniosków (zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego). W aktualnie obowiązującym modelu ocena jest dokonywana całościowo, w ramach jednego postępowania przez zespół orzekający komisji rozstrzygającej. Zatem w sytuacji, gdy komisja zmieni treść wystąpienia w odniesieniu do ustaleń faktycznych, musi wówczas jednocześnie dokonać stosownej modyfikacji ocen i wniosków (oczywiście, jeśli na tle zmienionych ustaleń faktycznych taka modyfikacja jest merytorycznie uzasadniona). Nie czyni zaś już tego kontroler lub dyrektor kontrolnej jednostki organizacyjnej NIK, gdyż obowiązująca procedura nie stwarza prawnej możliwości „przekazania do ponownego rozpoznania" ustaleń kontroli w przypadku konieczności zmodyfikowania materiału kontrolnego.

Z powyższych stwierdzeń wynika oczywisty postulat tworzenia mechanizmów zapewniających w jeszcze większym stopniu prawidłowość ustaleń faktycznych dokonywanych przez kontrolera w toku kontroli. Weryfikacja tych ustaleń jest bowiem w świetle zmienionej regulacji w znacznym stopniu utrudniona, zwłaszcza gdy

[9] E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Dopuszczalność zaskarżania wyników kontroli NIK*, „Kontrola Państwowa" nr 4/2013, s. 32.

zważymy na ograniczony zasób środków dowodowych możliwych do zastosowania przez komisję rozstrzygającą, o czym będzie jeszcze mowa. Postulat ten wykracza już jednak poza rozważania natury prawnej, gdyż jest nakierowany w większym stopniu na czynniki zapewniające realizację polityki jakości.

Nawiązując nadal do kwestii ram czasowych postępowania dowodowego, trzeba zauważyć rozwiązanie przez ustawodawcę w toku nowelizacji pewnego problemu, który występował wcześniej. Nie chodzi tu jednak o postępowanie dowodowe *sensu stricto*, choć niewątpliwie mamy tu do czynienia z poszukiwaniem materiału niosącego wartość informacyjną. Konieczność poszukiwania informacji pojawia się bowiem także – z oczywistych względów – na etapie przygotowania kontroli, w szczególności zaś opracowywania projektu programu kontroli. Do tej pory sprawa pozyskiwania materiałów mogących ułatwić przygotowanie kontroli nie miała wyraźnej podstawy prawnej. Obecnie sprawę tę reguluje art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK, w świetle którego kierownicy jednostek podlegających kontroli NIK mają obowiązek przedkładać na żądanie Najwyższej Izby Kontroli wszelkie dokumenty i materiały, w tym na nośnikach elektronicznych, niezbędne nie tylko do przeprowadzenia, ale i do przygotowania kontroli, a także umożliwić dostęp do baz danych. Obowiązkowi temu odpowiada określone w art. 29 ust. 2 pkt f ustawy o NIK uprawnienie upoważnionych przedstawicieli Izby do zasięgania informacji w związku z przygotowywaną lub przeprowadzaną kontrolą oraz żądania dokumentów od jednostek niekontrolowanych, a także żądania wyjaśnień od pracowników tych jednostek.

Wprowadzenie przytoczonego wyżej rozwiązania należy ocenić pozytywnie, jako ustawowe zagwarantowanie możliwości właściwego przygotowania kontroli. Nie zajmuję się jednak dalej tą kwestią, gdyż jest ona ściśle związana z planowaniem i przygotowaniem kontroli, a zatem wykracza poza zakres rozważań na temat postępowania dowodowego jako fragmentu postępowania kontrolnego.

Nowe regulacje dotyczące wyjaśnień

Nowe rozwiązania dotyczą możliwości żądania udzielania wyjaśnień. Przed nowelizacją, zgodnie z art. 40, możliwość żądania wyjaśnień ograniczała się do pracowników jednostek kontrolowanych; chodziło wyłącznie o aktualnych pracowników kontrolowanej jednostki. Nie było podstaw do żądania wyjaśnień od byłych pracowników (np. po zmianie miejsca pracy lub przejściu na emeryturę). Nie było także podstaw do żądania wyjaśnień od osób, które świadczyły określone czynności na rzecz jednostki kontrolowanej w ramach stosunku cywilnoprawnego. Rozwiązanie takie, jako nadmiernie ograniczające zakres możliwości poszukiwania informacji przez kontrolera, można było ocenić krytycznie[10].

[10] Por. W. Robaczyński [w:] E. Jarzęcka-Siwik, T. Liszcz, M. Niezgódka-Medkova, W. Robaczyński: *Komentarz…*, op. cit., s. 109.

Pozostawała bowiem wówczas jedynie możliwość przesłuchania danej osoby w charakterze świadka (a jest to środek dowodowy uznawany w wielu konkretnych przypadkach za nadmiernie sformalizowany) lub umożliwienie złożenia danej osobie oświadczenia w trybie art. 41 (złożenie oświadczenia było jednak – i jest nadal – dobrowolne). Obecnie, w art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. e, odnajdujemy deklarację, że dla realizacji celu postępowania kontrolnego, upoważnieni przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli mają prawo do żądania udzielenia wyjaśnień przez osoby, które wykonują lub wykonywały pracę na podstawie stosunku pracy lub innej umowy w jednostkach kontrolowanych. W grę mogą wejść umowy nazwane (np. umowa o dzieło, umowa zlecenia) lub nienazwane (np. kontrakt menadżerski[11]). Konkretyzację tego uprawnienia zawiera art. 40 ust. 1, stanowiący, że kontroler może żądać od osób, które wykonują lub wykonywały pracę w jednostce kontrolowanej na podstawie stosunku pracy lub innej umowy, udzielenia mu – w terminie przez niego wyznaczonym – ustnych lub pisemnych wyjaśnień w sprawach dotyczących przedmiotu kontroli. Nowe ujęcie omawianego środka dowodowego należy ocenić pozytywnie, gdyż niewątpliwie może to uprościć i usprawnić postępowanie, bez potrzeby przeprowadzenia przesłuchania danej osoby w charakterze świadka[12].

Zmiany w zakresie dowodu z zeznań świadka

Częściowo nowe rozwiązania dotyczą także kolejnego środka dowodowego, którym jest dowód z zeznań świadka. Dotyczy to zwłaszcza sposobu wezwania świadka oraz konsekwencji niezastosowania się przez daną osobę do tego wezwania.

Ze względu na ograniczenie monopolu pocztowego w zakresie doręczania korespondencji oraz postępy techniczne w dziedzinie komunikacji, pojawiła się potrzeba „uwspółcześnienia" metod wzywania świadka. Z tego względu nowe brzmienie uzyskał art. 42 ust. 5, dodatkowo zmodyfikowany przez art. 142 pkt 1 ustawy z 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe[13]. Obecnie umożliwia on doręczanie wezwania nie tylko za pośrednictwem poczty (według aktualnego brzmienia: za pośrednictwem operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), ale także za pośrednictwem innego podmiotu zajmującego się doręczaniem korespondencji. Natomiast w sprawach niecierpiących zwłoki można dokonać wezwania w formie elektronicznej, za pomocą telefaksu, telefonicznie albo w inny sposób z podaniem danych wymaganych w art. 42 ust. 4, przy czym sposób wezwania należy udokumentować przez dołączenie do akt kontroli notatki służbowej lub potwierdzenia transmisji danych.

Zwiększono znacząco sankcje za nieuzasadnione niestawiennictwo na we-

[11] E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Komentarz…*, op. cit., s. 104-105.
[12] Rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę w tym zakresie spotkało się w literaturze z poparciem E. Jarzęckiej-Siwik i B. Skwarki: *Postępowanie kontrolne NIK…*, op. cit., s. 29-30.
[13] DzU z 2012 r., poz. 1529. Zmiana ta weszła w życie 1.01.2013 r.

zwanie. Zamiast przewidzianego wcześniej zagrożenia karą do 100 zł, a następnie – w przypadku powtórnego niestawiennictwa – do 200 zł, wprowadzono możliwość nałożenia przez kontrolera kary pieniężnej do wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę, określonego na podstawie przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (art. 48 ust. 1). Można zauważyć, że – mimo co najmniej kilkakrotnego zwielokrotnienia sankcji za niestawiennictwo – kara możliwa do nałożenia przez kontrolera nadal nie jest szczególnie dolegliwa, zwłaszcza w przypadku, gdy osoba wzywana miałaby szczególny interes w „niepodzieleniu się" z kontrolerem posiadanymi przez siebie informacjami. Należy jednak pamiętać, że w tle pojawia się także odpowiedzialność na podstawie art. 98, którego surowość wzrosła w sposób bardzo wyraźny, o czym będzie jeszcze mowa dalej.

Rozszerzenie dopuszczalności oględzin

Istotną nowością w sferze regulacji dotyczącej postępowania dowodowego jest rozszerzenie zakresu dopuszczalności oględzin. W toku nowelizacji wprowadzono art. 39 ust. 2a, zgodnie z którym, w związku z przeprowadzaną kontrolą w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego kontroler może przeprowadzić oględziny obiektów i innych składników majątkowych, które nie stanowią własności jednostki kontrolowanej lub znajdują się poza tą jednostką. Potrzeba dokonania takich oględzin pojawiała się już niejednokrotnie w toku wcześniej prowadzonych kontroli, brakowało jednak stosownej podstawy prawnej. Obecnie podstawa taka istnieje, jednak wykładnia tego przepisu może budzić wątpliwości. Podstawowa wątpliwość dotyczy tego, czy oględzinom mogą być poddane obiekty i inne składniki majątkowe należące do podmiotów, które nie podlegają kontroli NIK. Odpowiedź na tak postawione pytanie jest jednak pozytywna. Najwyższa Izba Kontroli działa bowiem w takim przypadku na podstawie upoważnienia ustawowego, podobnie jak w ramach innych procedur na przykład organy ścigania czy organy kontroli skarbowej. Tak jak w celu przesłuchania w charakterze świadka można wezwać każdą osobę, która może dysponować określonymi informacjami, tak i oględziny można przeprowadzić w każdym miejscu i u każdego podmiotu. Także w dotychczasowej literaturze stwierdzono, że w takich wypadkach przeprowadzenie oględzin jest dopuszczalne. Należy jednak zauważyć, że E. Jarzęcka-Siwik i B. Skwarka zwracają przy tej okazji uwagę, iż ten środek dowodowy może być stosowany dla ustalenia stanu faktycznego tylko „w niezbędnym zakresie", zaś ograniczenie to „jest uzasadnione, bo przecież czynność ta wkracza w obszar chroniony prawami podmiotu, który nie jest kontrolowany"[14].

W sytuacji gdy oględziny przeprowadzane są na podstawie art. 39 ust. 2a, zastosowanie ma art. 39 ust. 2, jednak stosuje się go nie wprost, lecz odpowiednio. Zgodnie

[14] E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Postępowanie kontrolne NIK…*, op. cit., s. 30.

z tym przepisem, oględziny przeprowadza się w obecności kierownika komórki organizacyjnej odpowiedzialnego za przedmiot lub czynności poddane oględzinom, a w razie jego nieobecności – pracownika wyznaczonego przez kierownika jednostki kontrolowanej. W interesującym nas przypadku osobę uczestniczącą w oględzinach zamiast kierownika komórki organizacyjnej wyznaczy nie kierownik jednostki kontrolowanej, lecz kierownik jednostki niekontrolowanej, będącej właścicielem składników majątkowych poddanym oględzinom w tym trybie.

Przetwarzanie danych osobowych

Omawiając zagadnienia dotyczące nowych rozwiązań ustawowych w zakresie postępowania dowodowego, nie sposób nie wspomnieć o wprowadzeniu do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli normatywnej podstawy przetwarzania danych osobowych, w tym także danych tak zwanych sensytywnych. Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i, upoważnieni przedstawiciele NIK mają prawo do przetwarzania danych osobowych, w tym danych, o których mowa w art. 27 ust. 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych[15], jeżeli jest to niezbędne do przeprowadzenia kontroli. O ile samo upoważnienie do przetwarzania danych osobowych w toku działalności NIK nie budzi wątpliwości, o tyle kontrowersje pojawiły się w odniesieniu do wspomnianych wyżej danych sensytywnych (wrażliwych), o których mowa właśnie w art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych.

Problematyka przetwarzania danych osobowych w związku z działalnością kontrolną Najwyższej Izby Kontroli jest zagadnieniem wykraczającym poza zakres samego tylko postępowania dowodowego. Czynności dowodowe są jednak tymi, które prowadzą do pozyskiwania przez Izbę określonych informacji, stanowią przy tym pierwszy etap przetwarzania tych danych. Nie rozstrzygając zatem w tym miejscu wszystkich pojawiających się wątpliwości związanych z przetwarzaniem danych wrażliwych[16], można stwierdzić, że nadmierne eksponowanie obaw dotyczących przetwarzania przez NIK danych osobowych, w tym danych wrażliwych, jest raczej przesadzone. Dotychczasowa praktyka NIK pokazuje jednak znaczną wstrzemięźliwość Najwyższej Izby Kontroli gdy chodzi o pozyskiwanie i dalsze przetwarzanie takich danych. Należy zauważyć, że przy gromadzeniu materiału dowodowego kontrolerzy dążą do zachowania – niekiedy daleko idącej – anonimizacji. Konieczność zachowania dużej ostrożności w zakresie przetwarzania danych wrażliwych wynika także z wewnętrznych uregulowań obowiązujących w Izbie[17]. Wydaje się, że generalne pozbawienie możliwości dokonywania określonych operacji na takich danych utrudniałoby w zna-

[15] T.j. DzU z 2002 r., nr 101, poz. 926 ze zm.
[16] Na wątpliwości takie wskazuje m.in. R. Padrak: *Postępowanie kontrolne NIK…*, op. cit., s. 76 i n.
[17] Por. zarządzenie nr 15 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 14.05.2012 r. w sprawie postępowania kontrolerów NIK przy uzyskiwaniu danych osobowych szczególnie chronionych.

czący sposób działalność kontrolną, biorąc zwłaszcza pod uwagę przyjmowany w praktyce stosunkowo szeroki sposób interpretacji zakresu pojęcia danych wrażliwych w świetle wspomnianego art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych. Przykładem mogą być działania kontrolne związane z egzekwowaniem kar nakładanych w postępowaniu mandatowym. Przetwarzanie przez Najwyższą Izbę Kontroli takich orzeczeń nie wydaje się zagrażać interesom obywateli. E. Jarzęcka-Siwik i B. Skwarka uważają nawet, że „traktowanie wprost orzeczeń sądowych lub administracyjnych jako danych wrażliwych jest nadużyciem prawa"[18]. Oczywiście, problem jest złożony i wymaga dalszych dyskusji. Przy okazji warto także zauważyć, że na forum parlamentarnym zgłaszane są propozycje ograniczenia zakresu przetwarzania danych osobowych przez NIK, w tym także konkretne propozycje legislacyjne zmierzające do ograniczenia uprawnień Najwyższej Izby Kontroli w tym zakresie. Sprawę jednak może ostatecznie przesądzić jedynie ustawodawca[19].

Dokumentowanie czynności dowodowych

Z punktu widzenia prawidłowości dokonywanych przez kontrolera NIK czynności kontrolnych istotne znaczenie ma sprawa dokumentowania przeprowadzanych przez kontrolera czynności dowodowych. Podobnie jak w dotychczas obowiązujących zasadach proceduralnych, materiał dowodowy zebrany przez kontrolera umieszczany jest w aktach kontroli, które – w świetle art. 35a ust. 2 ustawy o NIK – obejmują protokoły z przeprowadzonych czynności dowodowych, notatki służbowe oraz inne dokumenty i materiały dowodowe. W toku nowelizacji zmodyfikowano natomiast art. 37, dotyczący sporządzania kopii[20], wyciągów, zestawień i obliczeń. Modyfikacja polegała na możliwości sporządzania przez kontrolera (lub żądania sporządzenia od kierownika jednostki kontrolowanej) zestawień i obliczeń nie tylko na podstawie dokumentów, ale także elektronicznych baz danych (art. 37 ust. 1). W ślad za tym, także potwierdzenie zgodności przez kierownika komórki organizacyjnej, w której dokumenty się znajdują lub osobę przez niego upoważnioną, może dotyczyć nie tylko zgodności z oryginalnymi dokumentami, lecz także z danymi z elektronicznych baz danych (art. 37 ust. 2).

Należy zauważyć, że kwestia dokumentowania czynności dowodowych została w znacznym stopniu ujednolicona. Zgodnie z nowym art. 35b ust. 1 ustawy o NIK, kontroler sporządza protokół z przeprowadzenia czynności dowodowej, gdy ustawa tak stanowi. W innych wypadkach kontroler może sporządzić notatkę służbową albo wydruk potwierdzający przekazanie

[18] E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Przetwarzanie danych osobowych*, „Kontrola Państwowa" nr 6/2012, s. 18.
[19] Kwestie dotyczące zgłaszanych propozycji legislacyjnych omawiają szeroko E. Jarzęcka-Siwik i B. Skwarka, jw., s. 19-23.
[20] Zrezygnowano z posługiwania się pojęciem „odpis", choć nie było to konieczne, gdyż termin ten nie budził już ostatnio wątpliwości.

informacji w formie elektronicznej. Można się zastanawiać, czy nie lepsze byłoby takie ujęcie wymienionego przepisu, że w razie braku obowiązku sporządzenia protokołu kontroler nie tylko „może sporządzić", ale po prostu „sporządza" notatkę lub wydruk potwierdzający przeprowadzenie określonej czynności dowodowej. Wydaje się jednak, że obowiązek taki nie powinien być z góry kontrolerowi narzucony. Niekiedy bowiem dokumentowanie w sposób odrębny, że przeprowadzono określoną czynność dowodową, byłoby zbędne. Przykładem jest gromadzenie materiału dowodowego w postaci kopii dokumentów. W zdecydowanej większości wypadków wystarczające jest włączenie do akt kontroli takiej kopii i nie ma potrzeby opisywania tego faktu w notatce. Taka potrzeba może się jednak pojawić, jeżeli pozyskanie danego dowodu nastąpiło w okolicznościach, których uwzględnienie ma znaczenie dla późniejszej oceny danego stanu faktycznego (np. określony dokument był ukrywany przed kontrolerem). O konieczności formalnego udokumentowania sposobu pozyskania określonego środka dowodowego kontroler powinien zdecydować w konkretnym przypadku. W każdym razie, jeżeli ustawa przewiduje obowiązek sporządzenia protokołu z danej czynności, to dokument ten nie może być zastąpiony żadnym innym, w tym w szczególności notatką[21].

Wymagania odnośnie do treści protokołu z czynności dowodowej precyzuje art. 35b ust. 2 ustawy o NIK. Zgodnie z tym przepisem, protokół powinien zawierać: oznaczenie czynności, czasu i miejsca jej przeprowadzania oraz osób w niej uczestniczących; opis przebiegu czynności wraz z oświadczeniami i wnioskami osób w niej uczestniczących oraz opis innych istotnych okoliczności dotyczących przebiegu czynności. Dalsze wymagania formalne wskazane są w art. 35b ust. 3-7 ustawy o NIK. Streścić je można następująco: protokół i każda jego strona jest podpisywana przez wszystkie osoby biorące udział w czynności dowodowej, zaś przed podpisaniem kontroler daje go tym osobom do przeczytania lub odczytuje jego treść (ust. 3); osoby biorące udział w danej czynności mogą żądać sprostowania i zamieszczenia informacji dotyczących ich praw lub interesów (ust. 4); podpisu wymienionych osób wymaga także omówienie dotyczące skreśleń lub uzupełnień protokołu (ust. 5); w razie niemożliwości lub odmowy podpisania protokołu należy zamieścić wzmiankę z podaniem przyczyny braku podpisu (ust. 6); jeśli zeznania, wyjaśnienie lub oświadczenie składa osoba niewładająca językiem polskim, należy wezwać tłumacza (stosuje się w tym wypadku przepisy dotyczące specjalistów), który przekłada treść zeznania, wyjaśnienia lub oświadczenia na język polski i podpisuje protokół (ust. 7)[22].

[21] Znowelizowana ustawa o NIK przewiduje obowiązek sporządzenia protokołu dla następujących czynności dowodowych: pobranie rzeczy (art. 38), oględziny (art. 39), przyjęcie ustnych wyjaśnień (art. 40), przyjęcie ustnego oświadczenia (art. 41) oraz przesłuchanie świadka (art. 47).

[22] Nie rozwijam tego zagadnienia, proponując Czytelnikowi lekturę uwag zawartych w tym zakresie w komentarzach do ustawy o NIK: E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Komentarz…*, op. cit., s. 131-134; R. Padrak: *Postępowanie kontrolne NIK…*, op. cit., s. 115-119.

Warto zwrócić uwagę, że w wypadku gdy kontroler jest autorem określonego dokumentu umieszczonego w aktach kontroli, znowelizowana ustawa przewiduje w art. 35c ust. 1 ustawy o NIK możliwość sprostowania oczywistych omyłek pisarskich lub rachunkowych. Sprostowania dokonuje kontroler lub dyrektor kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli, sporządzając w dokumencie adnotację zawierającą treść i datę sprostowania oraz podpis (art. 35c ust. 2), zaś o treści sprostowania dokumentu należy powiadomić podmioty, którym dokument został uprzednio przekazany (art. 35c ust. 3)[23]. Pojawia się w związku z tym wątpliwość, czy sprostowanie w tym trybie może dotyczyć protokołu sporządzonego zgodnie z art. 35b ust. 1 ustawy o NIK. Zauważmy, że wprawdzie można ten dokument uznać za „dokument wytworzony przez kontrolną jednostkę organizacyjną Najwyższej izby Kontroli" w rozumieniu art. 35c ust. 1 (skoro protokół sporządził kontroler), ale protokół podpisany jest nie tylko przez kontrolera, lecz – zgodnie z art. 35b ust. 3 – przez wszystkie osoby biorące udział w danej czynności dowodowej. Także – o czym była już mowa – skreślenia lub uzupełnienia poczynione w protokole wymagają omówienia podpisanego przez osoby uczestniczące w czynności (art. 35b ust. 5). Skoro tak, to nie wydaje się w takich sytuacjach dopuszczalne dokonywanie „jednoosobowo" przez kontrolera sprostowań nawet oczywistych omyłek. W razie potrzeby należałoby uzyskać zgodę (potwierdzoną podpisami) na takie sprostowanie, wyrażoną przez wszystkie osoby, które podpisały protokół. Przyjęcie takiego stanowiska pozwala na uniknięcie ewentualnego zarzutu manipulowania materiałem dowodowym.

Opinia Prezesa Prokuratorii Generalnej

W toku nowelizacji ustawy o NIK utrzymano możliwość wystąpienia przez Najwyższą Izbę Kontroli do Prezesa Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa o wydanie przez ten organ opinii prawnej, jeżeli w toku kontroli powstanie wątpliwość wymagająca interpretacji przepisów prawnych związanych z ochroną praw lub interesów Skarbu Państwa (art. 49a). Prezes Prokuratorii Generalnej występuje w takim przypadku jako swego rodzaju biegły z zakresu prawa[24]. Zmiana legislacyjna dotyczy jednak określenia osoby uprawnionej do wystąpienia w imieniu Izby z takim wnioskiem. Przed nowelizacją kompetencja ta należała do dyrektora właściwej jednostki organizacyjnej NIK, który mógł upoważnić do tego inną osobę, natomiast obecnie o wydanie opinii może wystąpić Prezes NIK lub upoważniona przez niego osoba. W świetle aktualnego brzmienia art. 49a ustawy o NIK, wystąpienie

[23] Nie zajmuję się w tym miejscu kwestią określenia, które błędy można opatrzyć mianem „oczywistych omyłek" pisarskich lub rachunkowych. Kwestię tę omawiają bliżej E. Jarzęcka-Siwik i B. Skwarka: *Komentarz*…, op. cit., s. 135; R. Padrak: *Postępowanie kontrolne NIK*…, op. cit., s. 119-120.

[24] P. Szustakiewicz: *Postępowanie kontrolne przed Najwyższą Izbą Kontroli*…, op. cit., s. 49; R. Padrak: *Postępowanie kontrolne NIK*…, op. cit., s. 177.

w tej sprawie nie jest obligatoryjne, zależy od oceny Prezesa NIK lub upoważnionej przez niego osoby.

Opinia Prezesa Prokuratorii Generalnej włączana jest do akt kontroli jako składnik materiału dowodowego. Aktualne jest przy tym zapatrywanie, że Najwyższa Izba Kontroli – jako naczelny organ kontroli państwowej – jest uprawniona także do samodzielnego dokonywania oceny prawnej, również w sprawach dotyczących ochrony praw i interesów Skarbu Państwa. Opinia Prezesa Prokuratorii Generalnej nie jest zatem dla NIK w sensie formalnym wiążąca[25]. Zaznaczam jednak na marginesie, że z oczywistych względów należy zgodzić się z uwagą E. Jarzęckiej-Siwik i B. Skwarki, że „w razie stwierdzenia w kontrolowanej działalności nieprawidłowości, które dla ochrony interesów Skarbu Państwa będą obligowały do wystąpienia z powództwem do sądu, dobrze byłoby, aby stanowisko NIK i Prokuratorii Generalnej było takie samo"[26].

Art. 98 ustawy o NIK a postępowanie dowodowe

Jak już wcześniej wspomniałem, w sposób bardziej represyjny ujęto obecnie przepis zawarty w art. 98 ustawy o NIK. Po nowelizacji ma on następujące brzmienie: „Kto osobie uprawnionej do kontroli, o której mowa w niniejszej ustawie, lub osobie przybranej jej do pomocy udaremnia lub utrudnia wykonanie czynności służbowej, w szczególności przez nieprzedstawienie do kontroli dokumentów lub materiałów, nie informuje bądź niezgodnie z prawdą informuje o wykonaniu wniosków pokontrolnych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3". Znamię „udaremnia lub utrudnia wykonanie czynności służbowej" może się w praktyce odnosić do wielu przypadków nierespektowania uprawnień kontrolera NIK w ramach prowadzenia ustaleń faktycznych. Dokonywanie tych ustaleń jest bowiem niewątpliwie tą czynnością służbową, o której mowa w omawianym przepisie. W szczególności dotyczy to zachowania określonego w nim *expressis verbis* jako nieprzedstawienie do kontroli dokumentów i materiałów. Nie ulega przy tym wątpliwości, że w grę może wejść także uporczywe niestawiennictwo osoby wezwanej w charakterze świadka, przeszkadzanie w przeprowadzeniu oględzin, próby wywarcia wpływu na czynności biegłego lub specjalisty itd.

Znaczenie samego tylko istnienia rozwiązania zawartego w art. 98 – zwłaszcza dla postępowania dowodowego – jest oczywiste. Utrudnianie lub uniemożliwianie przeprowadzenia określonych czynności dowodowych mogłoby doprowadzić do niezrealizowania celu kontroli. Stanowiłoby jednocześnie jaskrawy przykład lekceważącego stosunku do obowiązującego porządku prawnego i funkcjonowania organów państwa. Z tego względu pozytywnie należy ocenić, że w miejsce wykroczenia (jak było do tej pory) uję-

[25] Por. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Komentarz…*, op. cit., s. 172; R. Padrak: *Postępowanie kontrolne NIK…*, op. cit., s. 179.
[26] E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Komentarz…*, op. cit., s. 172-173.

to tego rodzaju zachowania jako występek, czyli przestępstwo. Zaznaczę, że nie chodzi przy tym o podwyższanie zagrożenia dla samego tylko wzmożenia represji, lecz o właściwe ustawienie proporcji miedzy szerokimi kompetencjami naczelnego organu kontroli państwowej a skromną do tego czasu prawnokarną ochroną realizacji tych kompetencji. Głosy zwolenników zaostrzenia odpowiedzialności w tego rodzaju przypadkach pojawiały się wielokrotnie w dyskusjach nad kształtem regulacji prawnej dotyczącej Najwyższej Izby Kontroli[27]. Zauważmy, że zarówno w odniesieniu do kontroli z zakresu ochrony środowiska, jak i z zakresu inspekcji pracy, udaremnianie lub utrudnianie kontroli jest od dawna stypizowane jako czyn zabroniony w Kodeksie karnym (art. 225 § 1 i 2 k.k.)[28]. Biorąc to pod uwagę, należy przyznać rację R. Padrakowi, że zmiana omawianego przepisu ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli była po prostu niezbędna[29].

Warto jednocześnie zwrócić uwagę, że fakt udaremniania lub utrudniania określonych czynności w ramach postępowania kontrolnego także powinien być w sposób prawidłowy udokumentowany. W zawiadomieniu do prokuratury o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 98 ustawy o NIK należy wskazać okoliczności uzasadniające takie podejrzenie i załączyć związany z tym materiał dowodowy.

Czynności dowodowe w toku rozpatrywania zastrzeżeń

Poruszenia wymaga jeszcze jedno zagadnienie, także dotyczące postępowania dowodowego, choć prowadzonego już na innym etapie postępowania kontrolnego. Chodzi o zasygnalizowaną we wcześniejszych rozważaniach możliwość przeprowadzania czynności dowodowych w toku rozpatrywania zastrzeżeń przez zespół orzekający komisji rozstrzygającej. Do tej pory, wedle „starej" procedury, zarówno komisja odwoławcza, jak i ewentualnie także później rozpoznająca zastrzeżenia komisja rozstrzygająca nie były ograniczane w wyborze właściwego środka dowodowego, i to zarówno w toku rozpatrywania zastrzeżeń do protokołu kontroli, jak i wystąpienia pokontrolnego. Zgodnie bowiem z art. 56 ust. 3 w brzmieniu sprzed nowelizacji, komisja odwoławcza lub jeden z jej członków, wyznaczony przez przewodniczącego, mógł przyjmować wyjaśnienia od zgłaszającego zastrzeżenia i kontrolera, a gdy uznał to za konieczne, mógł przeprowadzać także inne czynności dowodowe. Reguła ta miała zastosowanie także do

[27] Por. P. Szustakiewicz: *Przepis karny ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*, „Kontrola Państwowa" nr 5/1996, s. 36; tenże: *Ochrona wykonywania funkcji kontrolnych przez organy kontroli*, „Kontrola Państwowa" nr 2/1997, s. 16-17; E. Jarzęcka-Siwik [w:] E. Jarzęcka-Siwik, T. Liszcz, M. Niezgódka-Medkova, W. Robaczyński: *Komentarz…*, op. cit., s. 254.

[28] Na marginesie warto zaznaczyć, że przy okazji nowelizacji art. 98 ustawy o NIK wyeliminowano pewną niekonsekwencję, która istniała na tle tego przepisu w pierwotnym brzmieniu. Obecnie sankcja grozi także za nieinformowanie o wykonaniu wniosków pokontrolnych, a nie tylko za przekazanie informacji niezgodnej z prawdą.

[29] R. Padrak: *Postępowanie kontrolne NIK…*, op. cit., s. 263.

postępowania przed komisją rozstrzygającą (art. 56 ust. 6 – przed nowelizacją) oraz do postępowania w sprawie rozpatrywania zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego (art. 61 ust. 1 *in fine* – przed nowelizacją). W grę wchodziły wówczas wszelkie środki dowodowe przewidziane w ustawie o NIK[30]. Obecnie, jak już wspomniałem, komisja rozstrzygająca także może przeprowadzić postępowanie dowodowe, ale tylko w bardzo ograniczonym zakresie. Nowy art. 61a ust. 4 ustawy o NIK stanowi bowiem: „Dla wyjaśnienia wszystkich kwestii związanych z rozpatrywaniem zastrzeżeń zespół orzekający może żądać przedstawienia dokumentów". Pomijając dość potoczną redakcję przepisu, zauważmy, że płynie z jego treści w sposób czytelny wniosek, że dowód z dokumentów jest jedynym dowodem, który może być przeprowadzony z inicjatywy komisji rozstrzygającej w toku postępowania zastrzeżeniowego[31]. Trudno byłoby obronić pogląd, że – wobec takiej redakcji – dokumenty jako środek dowodowy zostały wskazane w tym przepisie jedynie przykładowo, bez wykluczenia innych środków dowodowych.

Jeśli przyjąć przedstawiony wyżej sposób wykładni art. 61a ust. 4 ustawy o NIK, to rozwiązanie przyjęte w tym zakresie przez ustawodawcę nie może być ocenione jako trafne. Trudno powiedzieć, dlaczego tak daleko ograniczono możliwość dokonywania ustaleń przez komisję, jeszcze w dodatku w sytuacji, gdy jest to jedyna okazja do ewentualnej weryfikacji ustaleń kontroli. Z pewnością nic nie stałoby na przeszkodzie dopuszczeniu innych środków dowodowych, na przykład w postaci zeznań świadków. Nie wydaje się, aby – biorąc pod uwagę, że najprawdopodobniej nie byłyby to przecież sytuacje zbyt częste – dokonywanie niektórych innych jeszcze czynności dowodowych, niż przeprowadzenie dowodu z dokumentu, miało nadmiernie skomplikować czy też opóźnić postępowanie związane z rozpatrywaniem zastrzeżeń.

Oczywiście należy pamiętać, że art. 61a ust. 3 zd. 3 ustawy o NIK nakazuje udzielenie głosu obecnym na posiedzeniu zespołu orzekającego: kierownikowi jednostki kontrolowanej, dyrektorowi właściwej jednostki kontrolnej i kontrolerowi. Wypowiedzi tych osób – w tym zwłaszcza kierownika jednostki kontrolowanej – także mogą mieć wartość dowodową. Wydaje się jednak, że nie może to zastąpić całej palety środków dowodowych, które powinny być do dyspozycji w toku postępowania zastrzeżeniowego.

Dodajmy na koniec, że aktualny pozostaje taki postulat wykładni, aby czynności dowodowe (nawet, gdy zważymy ich wąski obecnie zakres) mogły być dokonywane tylko przez komisję rozstrzygającą rozpatrującą zastrzeżenia na posiedzeniu jawnym. Ustawa dopuszcza obecnie – podobnie, jak przed nowelizacją § 50 ust. 4 i 5 obowiązującego wówczas zarządzenia Prezesa NIK z 1 marca 1995 r. w sprawie postępowania kontrolnego – aby rozpa-

[30] E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Postępowanie kontrolne NIK…*, op. cit., s. 41.
[31] Por. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, tamże.

trzenie zastrzeżeń mogło nastąpić także na posiedzeniu niejawnym. Na posiedzeniu niejawnym zespół orzekający może jednak tylko uwzględnić zastrzeżenia w całości (art. 61 ust. 2). Na tle znowelizowanego stanu prawnego podtrzymuję stanowisko, że rozstrzygnięcia powinny zapadać na posiedzeniu niejawnym tylko wtedy, gdy nie ma wątpliwości co do zasadności zgłoszonych zastrzeżeń. Jeżeli natomiast okaże się, że konieczne jest przeprowadzenie czynności dowodowych (dziś: dowodu z dokumentu) – co oznacza, że sprawa nie jest całkowicie jasna – zastrzeżenia powinny być rozpatrzone na posiedzeniu jawnym[32]. Wydaje się bowiem niezbędne zagwarantowanie w każdym przypadku zarówno kierownikowi jednostki kontrolowanej, jak i kontrolerowi możliwości wypowiedzenia się co do dowodu przeprowadzanego przez komisję. Jest to niezbędne do zagwarantowania wszechstronnej oceny materiału dowodowego. Taką możliwość stwarza zaś tylko posiedzenie jawne, zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy o NIK.

Przedstawione uwagi są jednym z głosów w dyskusji nad kształtem postępowania kontrolnego w świetle znowelizowanej ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli. Choć nowelizacja nie dotknęła w tak wielkim stopniu postępowania dowodowego, jak innych zagadnień, to jednak dyskusja jest niewątpliwie potrzebna. Praktyka dostarcza bowiem wciąż nowych przykładów konieczności stałego weryfikowania przyjętych kierunków interpretacji rozwiązań ustawowych. Dyskusja, być może, doprowadzi także do sformułowania pewnych postulatów *de lege ferenda*.

dr **WOJCIECH ROBACZYŃSKI,**
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Łódzkiego,
doradca prawny w Delegaturze NIK w Łodzi

[32] W. Robaczyński [w:] E. Jarzęcka-Siwik, T. Liszcz, M. Niezgódka-Medkova, W. Robaczyński: *Komentarz*…, op. cit., s. 155.

Zadania i kompetencje właściwych organów

Przebieg kontroli skarbowej zgodny z przepisami prawa

W 1991 r. uchwalono ustawę o kontroli skarbowej, na podstawie której powołano do życia urzędy kontroli skarbowej. Głównym zadaniem tych organów jest prowadzenie postępowania kontrolnego na podstawie przepisów prawa, to jest ustawy o kontroli skarbowej i Ordynacji podatkowej. Przez przeszło dwadzieścia lat istnienia tychże organów zmieniały się ich uprawnienia, gdyż przyznawano im coraz większe kompetencje. Opracowanie obrazuje przebieg postępowania kontrolnego, dając jednocześnie asumpt do rzeczowej dyskusji na ten temat.

MAGDALENA KOWALCZYK

Podmiotem prowadzącym postępowanie kontrolne jest organ pierwszej instancji. Został on wyposażony w uprawnienia, które wyznaczają również zakres obowiązków podmiotu kontrolowanego. Czynności kontrolne mogą być wykonywane przez pracowników organów kontroli skarbowej, po okazaniu legitymacji służbowej oraz doręczeniu postanowienia i wykonywane wyłącznie przez osoby do tego uprawnione i zobowiązane do zachowania tajemnicy służbowej lub skarbowej. Zatem kontrolujący, w zakresie wynikającym z imiennego upoważnienia, od momentu wszczęcia kontroli ma prawo wstępu na teren oraz do budynku, lokalu lub innych pomieszczeń. Może również zażądać okazania majątku podlegającego kontroli i przeprowadzenia remanentu oraz okazania lub udostępnienia akt, ksiąg i wszelkiego rodzaju dokumentów związanych z przedmiotem kontroli. Organ może dokonać także przeszukania, przez policję, pomieszczeń lub rzeczy, ale za zgodą prokuratora rejonowego i w trybie uregulowanym w Kodeksie postępowania karnego. W trakcie kontroli przysługuje kontrolującym[1] prawo żądania wydania przez kon-

[1] Por. A. Tałasiewicz: *Granice uprawnień inspektora kontroli skarbowej*, „Przegląd Podatkowy" nr 12/1999, s. 36-37.

trolowanego za pokwitowaniem: próbek towarów oraz w określonych warunkach akt, ksiąg i wszelkiego rodzaju dokumentów związanych z przedmiotem kontroli. Ponadto kontrolujący ma prawo wstępu do lokalu mieszkalnego lub części tego lokalu. Możliwość realizacji tego uprawnienia jest ograniczona koniecznością uzyskania zgody kontrolowanego. Zgoda nie jest konieczna, gdy organ powziął informację, że w lokalu mieszkalnym prowadzona jest niezgłoszona do opodatkowania działalność gospodarcza albo że są w nim przechowywane przedmioty, księgi podatkowe, akta lub inne dokumenty mogące mieć wpływ na ustalenie istnienia obowiązku podatkowego. W takim wypadku zgody udziela prokurator rejonowy w formie postanowienia i jest ona doręczana tuż przed dokonaniem oględzin[2].

Inspektor rozpoczynający kontrolę ma obowiązek okazać legitymację i znaki identyfikacyjne, upoważnienie dyrektora urzędu kontroli skarbowej i wręczyć postanowienie o wszczęciu postępowania kontrolnego, zapoznać kontrolowanego z jego prawami i obowiązkami[3]. Czynności kontrolne mogą być zasadniczo wykonywane przez osoby uprawnione, będące pracownikami organu. Odstępstwo możliwe jest wyjątkowo, gdy przepisy odrębnych ustaw tak stanowią; na przykład, na podstawie ratyfikowanych umów międzynarodowych dopuszcza się uczestnictwo w kontroli przedstawicieli państw obcych (praktykowane jest to wyjątkowo, przy kontrolowaniu środków unijnych)[4].

Procedura kontroli uregulowana jest w rozdziale 3 ustawy o kontroli skarbowej[5], zatytułowanym „Postępowanie kontrolne" (art. 12-34c uks). Zawarte tu przepisy dotyczą przebiegu postępowania kontrolnego oraz praw i obowiązków podmiotu kontrolowanego. Nie precyzują jednak wyczerpująco zagadnień proceduralnych, stąd – stosownie do dyspozycji art. 31 ust. 1 uks – w sprawach nieunormowanych w ustawie o kontroli skarbowej stosuje się odpowiednio do postępowania kontrolnego przepisy Ordynacji podatkowej[6] (głównie działu IV „Postępowanie podatkowe"). Uregulowany w tych aktach stan prawny jest zawiły i wymaga od kontrolującego i kontrolowanego dobrej znajomości przepisów ustawy o kontroli skarbowej i Ordynacji podatkowej. Koniec postępowania kontrolnego następuje zazwyczaj w momencie wydania decyzji lub wyniku kontroli[7].

Na procedurę postępowania kontrolnego składają się: wszczęcie postępowania, a następnie ciąg czynności zmierzających do wydania rozstrzygnięcia[8].

---

[2] Por. D. Lędzewicz: *Prawa i obowiązki podatnika w czasie kontroli podatkowej i skarbowej*, „Gazeta Prawna" 2000 r., nr 52, s. 5.
[3] Zob. J. Kulicki: *Pozycja prawna inspektora kontroli skarbowej*, „Prawo Spółek" nr 7/8/2001, s. 87-99.
[4] Por. R. Kubacki: *Nowelizacja ustawy o kontroli skarbowej*, „Monitor Podatkowy" nr 8/2002, s. 21.
[5] Ustawa z 28.09.1991 r. o kontroli skarbowej (t.j. DzU z 2011 r., nr 41, poz. 214 ze zm.); dalej: „ustawa o kontroli skarbowej" lub „uks".
[6] Ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. DzU z 2012 r., nr 749); dalej: „Ordynacja podatkowa" lub „o.p.".
[7] Por. M. Kowalczyk: *Kontrola skarbowa i postępowanie kontrolne*, „Prokuratura i Prawo" nr 2/2013, s. 75-76.
[8] Por. J. Wowra: *Kontrola podatkowa u osoby prawnej*, „Monitor Podatkowy" nr 6/2002, s. 16-17.

Wszczęcie postępowania kontrolnego

W odniesieniu do kontroli skarbowej nie ma jednolitych przepisów regulujących zagadnienie wszczęcia kontroli. W związku z tym należy stosować w postępowaniu kontrolnym zarówno przepisy ustawy o kontroli skarbowej, jak i Ordynacji podatkowej.

W postępowaniu kontrolnym prowadzonym przez organy kontroli skarbowej występuje zasada oficjalności, to znaczy, że postępowanie wszczynane jest tylko z urzędu[9]. Nie występuje tu zasada skargowości, a wniosek strony lub instytucji może być jedną z przesłanek, które organ weźmie pod uwagę. Zarówno wszczęcie kontroli po otrzymaniu wniosku lub pozostawienie go bez rozpatrzenia jest wewnętrzną sprawą jednostek organizacyjnych kontroli skarbowej, której nie muszą wyjaśniać wnioskodawcy. Zaskarżeniu nie podlega niepodjęcie kontroli skarbowej czy wszczęcie postępowania kontrolnego, jak również brak reakcji na złożony wniosek[10].

W związku z powyższym, postępowanie kontrolne wszczyna wyłącznie właściwy organ kontroli skarbowej. Inicjatywa wszczęcia postępowania kontrolnego została przyznana Generalnemu Inspektorowi Kontroli Skarbowej (GIKS) i dyrektorom urzędów kontroli skarbowej. Przy wszczynaniu kontroli podmioty te kierują się i prowadzą postępowanie zgodnie z planem kontroli. W przypadku kontroli wszczynanych w stosunku do podmiotów nieujętych w planie kontroli, wymienione podmioty postępują zgodnie z literą prawa. Następuje to na podstawie przesłanek określonych w art. 12 ust. 3 uks, to jest uzyskania informacji lub materiałów albo w wyniku przeprowadzonych analiz, które wskazują, że wszczęcie postępowania kontrolnego jest niezbędne ze względu na ochronę interesów i praw majątkowych Skarbu Państwa. Kontrola rozpoczyna się i jest prowadzona w celu zapewnienia skuteczności wykonania zobowiązań podatkowych i innych należności stanowiących dochód budżetu państwa lub państwowych funduszy celowych bądź też z innych względów określonych w art. 1 uks.

W sposób pośredni i wyjątkowy postępowanie kontrolne może być wszczęte również z „własnej inicjatywy", to jest w wyniku działania inspektora kontroli skarbowej. Podmiotem wszczynającym postępowanie nie jest jednak inspektor, lecz organ kontroli skarbowej. Rozpoczęcie postępowania kontrolnego jest wtedy następstwem kontroli podatkowej wszczętej przez inspektora w trybie art. 13 ust. 9 uks. Przepis ten umożliwia podjęcie kontroli podatkowej bez uprzedniego wszczynania postępowania kontrolnego oraz doręczania upoważnienia do przeprowadzenia kontroli, jedynie po okaza-

[9] Por. J. Dudek: *Kontrola poza kontrolą*, „Rzeczpospolita" 2004 r., nr 77, s. 4: „[...] możliwość jej przeprowadzenia ograniczona jest w czasie terminem przedawnień zobowiązań podatkowych. Po upływie tego okresu organ podatkowy nie jest władny prowadzić postępowanie kontrolne w odniesieniu do okresów podatkowych, co do których zobowiązanie podatkowe wygasło [...]".

[10] Por. G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 1-103*, tom I, Kraków 2005, s. 580-585.

niu kontrolowanemu lub innym osobom, określonym w art. 284 § 2 lub art. 281a o.p., legitymacji służbowej i znaków identyfikacyjnych. W wyniku tego zostaje wszczęta kontrola podatkowa i następnie postępowanie kontrolne, które są prowadzone równocześnie. Zastosowanie tej procedury wymaga jednakże zaistnienia w opinii inspektora przesłanek, to jest okoliczności uzasadniających niezwłoczne podjęcie kontroli[11].

Inicjatywa wszczęcia postępowania kontrolnego nie została *expressis verbis* przyznana Ministrowi Finansów jako naczelnemu organowi kontroli skarbowej. Organ ten może jednak występować z wnioskami o objęcie kontrolą skarbową konkretnego podmiotu. Wybór formy tejże kontroli należy do Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej lub dyrektora urzędu kontroli skarbowej. Prawo do wszczęcia postępowania kontrolnego nie przysługuje Rzecznikowi Praw Obywatelskich, choć może on występować o wznowienie postępowania bądź uchylenie, stwierdzenie nieważności lub zmianę decyzji organów kontroli skarbowej[12].

Skutkiem wszczęcia kontroli jest pozbawienie kontrolowanego podmiotu prawa do wystąpienia o interpretację przepisów prawa podatkowego. Zgodnie bowiem z przepisami Ordynacji podatkowej, organ podatkowy pierwszej instancji ma obowiązek udzielić, na pisemne zapytanie podatnika, płatnika lub inkasenta, pisemnej informacji o zakresie stosowania przepisów prawa podatkowego w ich indywidualnych sprawach, w których nie toczy się postępowanie kontrolne. Poza tym, kontrolowany nie ma prawa do korekty zapisów w podatkowej księdze przychodów i rozchodów oraz w ewidencji przychodów, dokonywanych na podstawie § 11 ust. 4 i 5 rozporządzenia w sprawie prowadzenia podatkowej księgi przychodów i rozchodów[13]. Podatnik pozbawiony jest również prawa do korekty deklaracji podatkowej[14]. Uprawnienie do korekty deklaracji ulega zawieszeniu na czas trwania postępowania kontrolnego[15].

Ustawa o kontroli skarbowej wyróżnia dwa tryby wszczęcia postępowania:

- „zwyczajny", zwany inaczej „zwykłym" (art. 12 i 13 uks.)[16],
- „nadzwyczajny", określany również „szczególnym" (art. 13 ust. 9 uks)[17].

Tryb „zwykły"

Kontrolę skarbową w tym trybie prowadzi się zgodnie z planem kontroli. Plany

[11] Zob. J. Kulicki: *Wszczęcie postępowania kontrolnego*, „Przegląd Podatkowy" nr 11/1999, s. 34-37.
[12] Zob. L. Wilk: *Korekta deklaracji podatkowej w świetle prawa karnego skarbowego,* „Przegląd Sądowy" nr 11/12/2000, s. 131-138.
[13] Zob. rozporządzenie Ministra Finansów z 26.08. 2003 r. w sprawie prowadzenia podatkowej księgi przychodów i rozchodów (DzU nr 152, poz. 1475 ze zm.).
[14] Zob. rozporządzenie Ministra Finansów z 17.12. 2002 r. w sprawie prowadzenia ewidencji przychodów i wykazu środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych (DzU nr 219, poz. 1836 ze zm.).
[15] Zob. M. Mucha: *Korekta deklaracji a zastosowanie sankcji karnych skarbowych*, „Monitor Podatkowy" nr 3/2003, s. 24-27.
[16] Zob. P. Pietrasz, W. Stachurski: *Ustawa o kontroli skarbowej. Komentarz,* Wrocław 2011, s. 256-297.
[17] Zob. D. Zalewski, A. Melezini: *Ustawa o kontroli skarbowej. Komentarz praktyczny,* Warszawa 2011, s. 311-312.

te sporządzają: Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej – dla komórek organizacyjnych wyodrębnionych w strukturze urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej – dla podległych im urzędów. Dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej ustalają plany kontroli stosownie do zadań określonych przez Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej i zgodnie z polityką kontrolną (zadaniami) oraz celami kontroli skarbowej. Od zasady planowości kontroli ustawodawca przewiduje trzy odstępstwa. Dwa pierwsze dotyczą sytuacji nadzwyczajnych, natomiast trzecie związane jest z przedmiotowym zakresem kontroli skarbowej[18].

Pierwsze, wynikające z treści art. 284a Ordynacji podatkowej, do którego odwołuje się ustawodawca w art. 12 ust. 1 uks, uprawnia do wszczęcia postępowania kontrolnego w podmiocie nieobjętym planem kontroli, gdy okoliczności faktyczne będą uzasadniały niezwłoczne podjęcie czynności kontrolnych.

Drugie zostało określone w art. 12 ust. 3 uks i ma zastosowanie, gdy uzyskane informacje, zgromadzone materiały albo przeprowadzone analizy wskazują, że wszczęcie kontroli w danym podmiocie jest niezbędne ze względu na:
a) ochronę interesów i praw majątkowych Skarbu Państwa;
b) zapewnienie skuteczności wykonywania zobowiązań podatkowych i innych należności stanowiących dochód budżetu państwa lub państwowych funduszy celowych;
c) badanie zgodności z prawem wykorzystania mienia państwowych osób prawnych;
d) przeciwdziałanie i zwalczanie naruszeń prawa obowiązującego w zakresie obrotu towarowego z zagranicą i obrotu towarami przywożonymi z zagranicy;
e) zapobieganie i ujawnianie przestępstw w zakresie płatnej protekcji (art. 228-231 k.k.[19]) wśród osób zatrudnionych lub pełniących służbę w jednostkach organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych[20].

Ostatnie odstępstwo od zasady planowości dotyczy czynności certyfikacji i wydawania deklaracji zamknięcia pomocy finansowej środków pochodzących z Unii Europejskiej. W tym wypadku do czynności kontrolnych nie stosuje się zasady planowości wyrażonej w art. 12 ust. 1 uks i postanowień całego rozdziału 3 uks, z wyjątkiem art. 31 uks, odsyłającego do postanowień Ordynacji podatkowej[21].

Tryb „szczególny"

Nadzwyczajny tryb wszczęcia postępowania kontrolnego możliwy jest na podstawie ustawy o kontroli skarbowej i Ordynacji

[18] Por. M. Wielebska: *Wszczęcie kontroli skarbowej. Kontrola podatkowa w trybie skarbowym (2)*, „Gazeta Prawna" nr 41/2001, s. 4.
[19] Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (DzU nr 88, poz. 553 ze zm.).
[20] Zob. D. Strzelec: *Obowiązki podatnika w trakcie kontroli*, „Serwis Monitora Podatkowego" nr 4/2005, s. 5-14.
[21] Prowadzenie czynności kontrolnych w podmiocie nieobjętym planem kontroli, poza sytuacjami wyżej wymienionymi, czyni je nieskutecznymi.

podatkowej tylko w sytuacjach wyjątkowych, gdy okoliczności faktyczne uzasadniają niezwłoczne podjęcie kontroli. Ocena tych okoliczności należy do pracownika instytucji kontrolującej, chociaż podlega ona weryfikacji, jako że skuteczność podjętych w ten sposób czynności kontrolnych uzależniona jest od wydania postanowienia o wszczęciu postępowania kontrolnego oraz uzyskania przez inspektora upoważnienia do kontroli. Kontrolujący (inspektor) podejmuje decyzję na podstawie własnego przekonania, zgodnie z wiedzą, doświadczeniem, biorąc pod uwagę okoliczności konkretnej sytuacji, to jest gdy zwłoka w podjęciu kontroli mogłaby uniemożliwić bądź utrudnić przeprowadzenie czynności kontrolnych i dokonanie określonych ustaleń[22].

Czynności kontrolne

Pozyskiwanie oraz utrwalanie dowodów odbywa się przez wykonywanie określonych czynności, zmierzających do ustalenia stanu faktycznego. Muszą być one prowadzone efektywnie i z poszanowaniem określonych praw kontrolowanych. Ustawa o kontroli skarbowej nie zawiera przepisów wskazujących poszczególne czynności postępowania kontrolnego. Artykuł 31 ust. 1 uks stanowi, że w zakresie nieuregulowanym w ustawie do postępowania kontrolnego stosuje się odpowiednio przepisy Ordynacji podatkowej, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w ustawie o kontroli skarbowej. Uprawnienia, jakie przysługują prowadzącym postępowanie wskazane są przede wszystkim w art. 286 o.p. Poza tym artykułem, który nie stanowi katalogu zamkniętego czynności, prowadzący postępowanie mogą dokonywać innych czynności, pod warunkiem, że będą one służyły realizacji celu postępowania kontrolnego i będą się mieściły w zakresie upoważnienia oraz postanowienia o wszczęciu postępowania kontrolnego. Zatem czynnością kontrolną może być w zasadzie wszystko, co nie jest sprzeczne z prawem i prowadzi do ustalenia stanu faktycznego. Do czynności kontrolnych służących wyjaśnieniu sprawy należą: oględziny i przeszukanie, przesłuchanie świadka i strony, opinia biegłego, oświadczenie (wyjaśnienie), inne środki dowodowe dostarczające informacji niezbędnych w danej sprawie.

Dokumentowanie czynności kontrolnych

Każde postępowanie należy prowadzić zgodnie z przepisami prawa i właściwie udokumentować, gdyż późniejsze jego odtworzenie możliwe jest tylko na podstawie zgromadzonej dokumentacji. Stąd każda czynność postępowania, bez względu na to, czy przeprowadzona została z inicjatywy pracownika jednostki organizacyjnej kontroli skarbowej, czy też z inicjatywy kontrolowanego, powinna być w odpowiedniej formie utrwalona. Forma zapisania czynności uzależniona jest od jej rodzaju oraz znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy[23].

---

[22] J. Wowar: *Kontrola podatkowa...*, op. cit., s. 103-106.

[23] Zob. I. Lewandowska: *Liczne powinności, trochę uprawnień. Kontrola skarbowa w firmie*, „Rzeczpospolita" 2002 r., nr 239, s. 7.

Postępowanie kontrolne to postępowanie o wysokim stopniu sformalizowania. Formalizm przejawia się między innymi w istnieniu określonych wymagań w zakresie dokumentowania czynności. Udokumentowanie przebiegu kontroli spełnia funkcję gwarancyjną dla podmiotu poddanego kontroli i ma istotne znaczenie dla celów dowodowych. W przypadku powstania wątpliwości co do prawidłowości postępowania lub jego części, właściwie sporządzona dokumentacja zapewnia ich wyjaśnienie. Należy jednak zaznaczyć, że ustawa o kontroli skarbowej nie wspomina o formach dokumentowania postępowania kontrolnego. Artykuł 31 ust. 1 tej ustawy w sprawach nieuregulowanych w niej odsyła do Ordynacji podatkowej, która określa, co to jest protokół i adnotacja. Jest to jednak kłopotliwe, jako że główny akt, którym jest dla postępowania kontrolnego ustawa o kontroli skarbowej, o tym milczy. Stanowi to utrudnienie dla kontrolujących, którzy muszą korzystać z dwóch aktów prawnych. Ustawodawca powinien dostrzec ten problem i znaleźć rozwiązanie adekwatne dla kontroli skarbowej.

Podstawową formą utrwalenia i zapisu czynności jest protokół, ale ustawodawca dla dokumentowania czynności kontrolnych przewiduje również: adnotację, notatkę służbową, pokwitowanie, zapis obrazu i dźwięku na magnetycznych nośnikach informacji[24]. Sporządzanie protokołów i adnotacji należy do czynności o charakterze materialno-technicznym, w wyniku których powstają dokumenty urzędowe. Treść i tryb sporządzania tych dokumentów regulują przepisy prawne, głównie Ordynacji podatkowej[25]. Przepisy ustanawiają wymagania formalne i materialne stawiane protokołom oraz adnotacjom w postaci wyliczenia elementów, które muszą w nich być utrwalone. Z właściwie sporządzonego protokołu czy adnotacji musi bowiem wynikać, jaką czynność przeprowadzono, jaka była jej treść i rezultaty. Ten formalizm ma swoje uzasadnienie, bowiem praktyka wskazuje, że często korzysta się z akt sprawy. Dokumenty potrzebne są zwłaszcza w postępowaniu odwoławczym i sądowym. W wielu wypadkach protokół jest jednym z najważniejszych dowodów w sprawie. Sporządzanie protokołów i adnotacji to obowiązek, który spoczywa na organie kontrolnym, zarówno tym, który prowadzi postępowanie, jak i udzielającym pomocy prawnej, współdziałającym przy wydawaniu decyzji czy prowadzącym na zlecenie organu odwoławczego uzupełniające postępowanie dowodowe[26].

[24] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4.07.1982 r., sygn akt II SA 258/82.

[25] Art. 172 § 1 o.p. i art. 5 ust. 2 ustawy z 18.09.2001 r. o podpisie elektronicznym (DzU nr 130, poz. 1450 ze zm.), który stanowi, że: „Dane w postaci elektronicznej opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu są równoważne pod względem skutków prawnych dokumentom opatrzonym podpisem własnoręcznym, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej"; podobnie art. 13 ust. 2-6, art. 14 ust. 4, art. 71 ust. 2 i art. 72 ustawy z 29.09.1994 r. o rachunkowości – zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera.

[26] Zob. B. Adamiak, J. Borkowski, R. Mastalski, J. Zubrzycki: *Ordynacja podatkowa. Komentarz 2004*, Wrocław 2004, s. 621-622.

Zapoznanie z dokumentacją i ustaleniami kontroli

Artykuł 24 ust. 2 uks jest realizacją zasady zapewnienia stronie (kontrolowanemu lub jego przedstawicielowi bądź pełnomocnikowi albo osobie wyznaczonej do reprezentowania zgodnie z art. 284 § 1 o.p.) czynnego udziału w każdym stadium postępowania. Na podstawie wyżej wymienionego artykułu wyznaczony zostaje bowiem przez organ termin siedmiodniowy, który nie może zostać skrócony ani wydłużony. Umożliwia on wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Rozciąga się na wszystkie dowody zgromadzone w toku kontroli, z wyjątkiem wyłączonych z akt sprawy na podstawie art. 179 § 1 o.p. Termin ten poprzedza wydanie decyzji lub wyniku kontroli, ale nie oznacza zamknięcia procedury postępowania kontrolnego. Uniemożliwienie kontrolowanemu skorzystania z tego uprawnienia może prowadzić do uchylenia decyzji z uwagi na zaistniałe wady w toku postępowania.

Uprawnienie kontrolowanego do wypowiedzenia się co do zebranego materiału dowodowego – pod względem jego kompletności i poprawności merytorycznej oraz formalnej – oznacza prawo wykazania błędów, nieścisłości i niejasności w udostępnionym kontrolowanemu materiale dowodowym albo prawo zgłaszania wniosków dowodowych, które zdaniem kontrolowanego mogłyby wyeliminować wady zebranego materiału dowodowego.

Formy zakończenia postępowania kontrolnego

Postępowanie kontrolne prowadzone zgodnie z przepisami prawa może być zakończone merytorycznie, gdy zrealizowane zostały cele postępowania i rozstrzygnięto o przedmiocie. Zdarzają się również rozstrzygnięcia niemerytoryczne, kiedy to postępowanie musi się zakończyć z uwagi na tak zwane przeszkody formalne (unicestwiające jego tok)[27].

Większość postępowań prowadzonych na podstawie przepisów prawa zachowuje standard dwuinstancyjności. W związku z tym trzeba odróżnić dwie kwestie: zakończenie postępowania w instancji i zakończenie całego postępowania[28]. Należy zauważyć, że postępowanie kontrolne w kontroli skarbowej jest postępowaniem jednoinstancyjnym, co wiąże się z jego śledczym, wykrywczym charakterem. Zakończenie postępowania kontrolnego w kontroli skarbowej w zasadzie kończy w ogóle to postępowanie, nie zamykając jednak biegu sprawy. Jeżeli bowiem postępowanie zostało zakończone decyzją, to odwołanie od tej decyzji rozpatrywane jest przez organ podatkowy; wtedy możemy mówić o dwuinstancyjności. Jeżeli decyzja wydana została przez Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej, kontrolowanemu służy wniosek o ponowne rozpoznanie

[27] Por. M. Wielebska: *Wszczęcie kontroli skarbowej. Kontrola podatkowa w trybie skarbowym*, „Gazeta Prawna" 2001 r., nr 41, s. 5.

[28] Zob. *Postępowanie w sprawach podatkowych. Komentarz praktyczny*, pod red. D. Malinowski, A. Dąbrowski, E. Szot, Warszawa 2004, s. 187-193.

sprawy przez GIKS. Postępowania w tej sprawie prowadzone są na zasadach podatkowego postępowania odwoławczego. Jest to już zatem w zasadzie postępowanie podatkowe, a nie kontrolne. W tym znaczeniu można mówić o jednoinstancyjnym postępowaniu kontrolnym.

Postępowanie kontrolne – w zależności od tego, jaki był jego zakres – zostaje zakończone wydaniem decyzji albo wyniku kontroli. Postępowanie kontrolne unormowane w ustawie o kontroli skarbowej (rozdział 3) nie kończy się zatem z chwilą podpisania i doręczenia kontrolowanemu protokołu z kontroli, lecz koniec tego postępowania następuje z wydaniem decyzji lub wyniku kontroli. Ważne jest, aby przed zakończeniem całego postępowania kontrolnego organ kontroli skarbowej wziął pod uwagę wszystkie okoliczności sprawy, w tym składane przez stronę wyjaśnienia[29].

Rozstrzygnięcie formy zakończenia postępowania kontrolnego jest warunkiem *sine qua non* sprecyzowania prawa kontrolowanego do zaskarżenia aktu prawnego wydanego przez organ kontrolny[30].

Wnioski

Postępowanie kontrolne ma złożoną formę i należy je prowadzić zgodnie z przepisami prawa. Nie jest to łatwe, gdyż nie ma jednego aktu prawnego, który od początku do końca regulowałby kwestie proceduralne. Postępowanie to może mieć charakter zarówno postępowania jurysdykcyjnego, jak i niejurysdykcyjnego. Do końca nie wiadomo, czy jest ono jednoinstancyjne, czy dwuinstancyjne.

Moim zdaniem, należałoby najpierw poddać regulacji kwestie prawne dotyczące postępowania, to jest uprościć procedury i wymagania formalne, a następnie wyposażyć organ w uprawnienia *stricte* kontrolne, które nie naruszają zasad demokratycznego państwa prawnego. Nie musi to być „policja skarbowa", lecz organ kontrolny, który służy do ochrony prawa podatkowego, dewizowego, wydatkowania środków publicznych lub unijnych. Poza tym trzeba należycie przygotować osoby, które mają prowadzić kontrolę, by uświadamiały na każdym kroku podmiotom kontrolowanym przysługujące im prawa i obowiązki. Ważne jest również, by kontrola nie przeszkadzała w prowadzonej działalności i nie kończyła się likwidacją podmiotu, który nie potrafił unieść konsekwencji i ciężaru kontroli.

dr **MAGDALENA KOWALCZYK,**
starszy wykładowca w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Sulechowie

[29] Por. L. Guzek: *Zakończenie postępowania kontrolnego*, „Gazeta Prawna" 1999 r., nr 52, s. 2.
[30] Por. J. Kulicki: *Zakończenie postępowania kontrolnego (1)*, „Przegląd Podatkowy" nr 3/2000, s. 36-37.

Kontrola wydawania środków budżetowych w USA

Organizacja i funkcje Kongresowego Biura Budżetu

Kongresowe Biuro Budżetu, powołane do życia w 1974 r., wypełnia dwa zasadnicze zadania. Pierwsze związane jest z zapewnieniem komisjom Kongresu bezpośredniego wsparcia analitycznego w przygotowywaniu projektu wspólnej rezolucji budżetowej, a drugie – z przygotowywaniem wszelkich opracowań dotyczących założeń polityki budżetowej lub poświęconych różnym aspektom polityki fiskalnej Stanów Zjednoczonych. Do obowiązków Biura należy również odniesienie się do propozycji zawartych w projekcie budżetu przedstawionym na dany rok przez prezydenta, jak też opracowanie analizy poświęconej priorytetom budżetowym, w tym prezentacji alternatywnych wersji alokacji zasobów, aby zapewnić zrównoważony rozwój kraju.

KRZYSZTOF ZWIERZCHOWSKI

Wprowadzenie

Kontrola wydawania środków budżetowych ma długą tradycję instytucjonalną, a przeprowadzające ją organy kontroli państwowej stosują coraz bardziej wyszukane techniki badań. Ujawniane przez nie przykłady złej polityki fiskalnej wskazują między innymi na potrzebę dalszego doskonalenia nie tylko samego procesu wykonywania budżetu, ale i zasad jego tworzenia. Z uwagi na to, że problem błędnej dyslokacji środków budżetowych jest uniwersalny, w sferach publicznej, naukowej i publicystycznej różnych krajów omawiane są doświadczenia oraz rozważane środki zaradcze służące poprawie jakości polityki fiskalnej państwa. Podobne postulaty artykułowane są również przez organizacje takie jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy, który między innymi zaleca tworzenie niezależnych instytucji odpowiedzialnych za analizy i opiniowanie tejże polityki[1].

[1] Por. M. Rutkowski, *Rada Polityki Fiskalnej*, <www.Ekonomia.rp.pl/artykul/839428-Rada-Polityki-Fiskalnej.html>.

W tym kontekście często wskazywany jest przykład funkcjonowania amerykańskiego Kongresowego Biura Budżetu (*Congressional Budget Office* – dalej zwanego również CBO lub Biurem), jednej z czterech agencji pomocniczych Kongresu Stanów Zjednoczonych Ameryki[2], która pomimo stosunkowo krótkiej historii działania osiągnęła status liczącego się uczestnika debat budżetowych. Wydaje się, że pomimo istniejących różnic prawnoustrojowych, doświadczenia amerykańskie mogą stanowić istotny wkład w dyskusji na temat podniesienia jakości polityki budżetowej, która ma miejsce także w Polsce.

Geneza i organizacja CBO

Kongresowe Biuro Budżetu powołano do życia na mocy ustawy o kongresowej kontroli budżetu i zamrażania funduszy (*Congressional Budget and Impoundment Control Act*) uchwalonej w 1974 r. Ustawa ta (wraz z szeregiem zmian, m.in. w latach 1985, 1990, 1997) uznawana jest za jeden z najistotniejszych amerykańskich aktów ustrojowych ostatniego półwiecza i pozostaje po dzień dzisiejszy zasadniczym aktem prawnym ustanawiającym federalne procedury budżetowe[3]. W interesującym nas aspekcie najistotniejszy jest pakiet zmian przewidujący szereg istotnych transformacji proceduralnych, których wspólny mianownik stanowiła chęć uporządkowania procedury budżetowej obowiązującej w Kongresie. Celem przyjętych rozwiązań było, między innymi, wzmocnienie pozycji Kongresu względem prezydenta w procesie budżetowym. W takim też kontekście należy postrzegać genezę powołania Biura i przypisaną mu rolę.

W wymienionej ustawie CBO poświęcony jest rozdział drugi, liczący trzy rozbudowane artykuły, w których określono jego podstawy organizacyjne i kompetencyjne. Wśród tych pierwszych zasadnicze znaczenie mają postanowienia wskazujące na chęć zachowania daleko posuniętej autonomii politycznej Biura. Cel ma być realizowany głównie przez wyeksponowanie silnej pozycji dyrektora CBO, zarówno w aspekcie zewnętrznym, jak i wewnątrzorganizacyjnym. Gwarancję jego niezależności ma stwarzać procedura wyboru na czteroletnią kadencję (z możliwością reelekcji) przez spikera Izby Reprezentantów i przewodniczącego *pro tempore* Senatu[4], po rozważeniu rekomendacji komisji budżetowych obu izb Kongresu. W myśl postanowień ustawy, kandydat na stanowisko dyrektora CBO powinien być oceniany wyłącznie na podstawie swych kompetencji merytorycznych, a nie przynależności partyjnej. Nie zmienia to jednak faktu,

[2] Niewątpliwie najbardziej znaną wśród agencji pomocniczych Kongresu, zarówno z uwagi na aspekt organizacyjny, jak i znaczenie polityczne, jest Kongresowe Biuro Obrachunkowe (Government Accountability Office, dawniej Government Accounting Office). Pozostałe agencje pomocnicze Kongresu to: Kongresowa Służba Badawcza (Congressional Research Service) i Biuro Oceny Technologii (Office of Technology Assessment).

[3] Szerzej na ten temat R. M. Małajny: *Amerykański prezydencjalizm*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012, s. 114-115.

[4] W myśl Konstytucji Stanów Zjednoczonych, przewodniczącym Senatu jest wiceprezydent, którego rola w pracach tej Izby Kongresu jest faktycznie bardzo ograniczona. Dlatego też senatorowie wybierają przewodniczącego *pro tempore* (tj. na okres tymczasowy), którym od lat czterdziestych XX wieku jest zawsze najstarszy stażem senator z ramienia partii mającej większość w Senacie.

że możliwe jest usunięcie dyrektora ze stanowiska rezolucją jednej z izb, co w dotychczasowej historii Biura nie miało jednak miejsca. Ustawowe uprawnienia dyrektora CBO zapewniają mu również wiodącą rolę w ramach struktury organizacyjnej Biura, co wynika z przyznania mu uprawnień do powoływania zastępcy i zatrudniania personelu. Ustawa zapewnia mu również dużą swobodę w kształtowaniu wewnętrznej struktury organizacyjnej.

Współcześnie Biuro zatrudnia około 235 pracowników, w większości ekonomistów i analityków polityki społecznej. Pracują oni w Gabinecie Dyrektora, stanowiącym jego bezpośredni aparat administracyjny, lub w jednym z ośmiu departamentów. W skład Gabinetu Dyrektora wchodzą komórki obsługujące także jego zastępcę i trzech dyrektorów wykonawczych. Do zadań tych ostatnich należy bezpośredni nadzór nad trzema głównymi sferami aktywności CBO, to jest opracowywaniem analiz ekonomicznych, monitorowaniem prac legislacyjnych w Kongresie i działaniami w zakresie *public relations*. W Gabinecie Dyrektora umiejscowiono również biuro radcy prawnego, zapewniające obsługę prawną całej organizacji. Zasadniczy trzon struktury organizacyjnej stanowi osiem departamentów, z których siedem wykonuje zadania analityczne, a jeden sprawuje obsługę (Departament Zarządzania i Usług Informatycznych – Management, Business, and Information Services Division). Pozostałe departamenty to: Departament Analiz Budżetowych (Budget Analysis Division), Departament Analiz Finansowych (Financial Analysis Division), Departament Zdrowia, Ubezpieczeń Społecznych i Analiz Długoterminowych (Health, Retirement, and Long-Term Analysis Division), Departament Analiz Makroekonomicznych (Macroeconomic Analysis Division), Departament Studiów Mikroekonomicznych (Microeconomic Studies Division), Departament Bezpieczeństwa Narodowego (National Security Division), Departament Analiz Podatkowych (Tax Analysis Division). Zakres właściwości rzeczowej poszczególnych departamentów analitycznych zasadniczo pokrywa się z głównymi obszarami polityki budżetowej. W ramach struktury organizacyjnej departamenty ściśle współpracują ze sobą, wymieniając informacje i opracowane materiały. Przykładowo, Departament Studiów Mikroekonomicznych i Departament Analiz Makroekonomicznych przygotowują projekcje ekonomiczne wykorzystywane w analizach pozostałych departamentów.

Główne funkcje i zadania CBO

Analiza postanowień ustawy o kongresowej kontroli budżetu i zamrażania funduszy wskazuje, że można wyróżnić dwa zasadnicze obowiązki Biura. Pierwszy związany jest z zapewnieniem komisjom Kongresu bezpośredniego wsparcia analitycznego w przygotowywaniu projektu wspólnej rezolucji budżetowej[5]. Ta po-

[5] Mianem wspólnej rezolucji budżetowej określa się w tym kontekście uchwałę obu izb Kongresu, która zawiera założenia tzw. budżetu kongresowego i stanowi podstawę procesu apropriacji środków, jednak do faktycznego dokonania wydatków niezbędne jest przyjęcie stosownej ustawy. Więcej informacji

moc przysługuje przede wszystkim komisjom budżetowym obu Izb, a następnie komisjom zajmującym się kwestiami finansowymi (Appropriations, Ways and Means, Finance), na końcu zaś pozostałym komisjom i indywidualnym członkom Kongresu[6]. Drugim obowiązkiem CBO jest przygotowywanie wszelkich opracowań dotyczących założeń polityki budżetowej lub poświęconych różnym aspektom polityki fiskalnej Stanów Zjednoczonych. W praktyce wykonanie obu zadań przybiera zbliżoną formę, ma bowiem postać prezentacji raportów oraz analiz sporządzanych na potrzeby Kongresu, w większości dostępnych dla opinii publicznej.

Zasadniczym dokumentem analitycznym, obligatoryjnie opracowywanym rokrocznie przez Biuro, jest raport dla komisji budżetowych obu izb Kongresu *(The Budget and Economic Outlook)*, służący do przygotowania przez nie założeń do projektu wspólnej rezolucji budżetowej. Raport prezentowany jest na początku roku i zazwyczaj parokrotnie aktualizowany. Powstaje na podstawie tworzonych przez CBO tak zwanych bazowych projekcji budżetowych (*baseline budget projections*), uwzględniających między innymi alternatywne poziomy dochodów, stawki podatkowe, stopień inflacji i inne potencjalne czynniki wpływu na dochody i wydatki budżetu federalnego. Regułą jest konstruowanie przedmiotowych estymacji z założeniem, że obowiązujące przepisy prawa dotyczące dochodów i wydatków federalnych generalnie pozostaną niezmienione. Część norm regulujących zasady opracowywania bazowych projekcji budżetowych znajduje się w aktach prawnych (w szczególności w ustawie o zrównoważonym budżecie i nadzwyczajnej kontroli deficytu z 1985 r. – *Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act*), inne powstają w porozumieniu z komisjami budżetowymi Kongresu[7]. W opinii T. J. Murisa, bazowe projekcje budżetowe Biura są opracowaniami *stricte* akademickimi. Wynika to z faktu, że do ich konstruowania zasadniczo wykorzystuje się tylko metodę powiększenia nakładów na programy dyskrecjonalne o estymowaną stopę inflacji, która jest szacowana na podstawie prognoz rynkowych. Według T. J. Murisa, taki mechanizm pozwala unikać konfrontacji politycznej z członkami Kongresu, która niewątpliwie mia-

nt. amerykańskiej procedury budżetowej w świetle postanowień ustawy o kongresowej kontroli budżetu i zamrażania funduszy zob. S. Gebert: *Kongres Stanów Zjednoczonych Ameryki. Zarys monografii*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Warszawa 1981, s. 369-373.

[6] Należy przy tym zauważyć, że w przypadku komisji budżetowych Biuro realizuje swe obowiązki jak gdyby z urzędu (*it shall be the duty and the function*), natomiast pozostałym komisjom bądź członkom Kongresu dostarcza informacji na żądanie (*at the request*).

[7] W materiałach na stronie internetowej CBO stwierdza się, że jego projekcje bazowe nie mają przewidywać wyników budżetu, a raczej oddawać przekonanie Biura co do kierunków ewolucji sytuacji ekonomicznej i budżetowej pod rządami obowiązującego prawa. Takie podejście powoduje, że projekcje mogą służyć jako neutralny *benchmark*, w stosunku do którego członkowie Kongresu mogą oceniać efekty proponowanych propozycji; zob. <www.cbo.gov>.

łaby miejsce przy określaniu podstawowych elementów kalkulacji kosztów[8].

W myśl postanowień ustawy o kongresowej kontroli budżetu i zamrażania funduszy, obowiązkiem Biura jest również odniesienie się do propozycji zawartych w projekcie budżetu przedstawionym na dany rok przez prezydenta. Do tego celu CBO wykorzystuje własne założenia modelowe i prognozy sytuacji ekonomicznej, co pozwala Kongresowi dokonać bardziej autonomicznej oceny propozycji administracji. Biuro powinno także opracowywać analizy poświęcone priorytetom budżetowym, w tym prezentacje alternatywnych wersji alokacji zasobów, aby zapewnić zrównoważony wzrost i rozwój kraju.

Prezentacja powyższego materiału analitycznego wraz z towarzyszącymi jej działaniami doradczymi wypełnia zasadniczy obowiązek ustawowy CBO w dziedzinie wspierania Kongresu w procesie kreowania decyzji makrobudżetowych. Ustawa z 1974 r. nałożyła jednak na Biuro i drugą powinność, a mianowicie zadania, których zasadniczym celem jest wspomaganie procesu podejmowania przez Kongres decyzji mikrobudżetowych. Obowiązki należące do tego obszaru Biuro spełnia przez sporządzanie raportów poświęconych szacowaniu kosztów praktycznie wszystkich projektów legislacyjnych przyjmowanych przez komisje obu izb Kongresu. Zatem badane są one przede wszystkim pod kątem konsekwencji finansowych ich przyjęcia zarówno dla budżetu federalnego, budżetów stanowych, lokalnych, jak i skutków finansowych dla podmiotów prywatnych. Ponadto, przeprowadzana jest analiza skutków budżetowych nowych propozycji. W tej materii wyjątek stanowią projekty ustaw apropriacyjnych[9], których ogólne koszty nie są formalnie szacowane, a opracowywana jest jedynie informacja o ich wpływie na budżet federalny. Podobnie jak w przypadku corocznego raportu dla komisji budżetowych, analizowany jest wyłącznie przedłożony projekt i obowiązujący stan prawny. Nie są natomiast podejmowane próby przewidywania zmian, jakie Kongres może wprowadzić do projektu lub ich ewentualne skutki finansowe. W związku z powyższym istnieje możliwość, aby na żądanie odpowiedniej komisji Kongresu lub jego przywódców Biuro sporządzało stosowne estymacje kosztów na kolejnych etapach prac legislacyjnych nad projektem ustawy.

Działania Biura w zakresie przygotowywania opracowań dotyczących założeń polityki budżetowej lub poświęconych różnym aspektom polityki fiskalnej Stanów Zjednoczonych mogą również wynikać z obowiązków nałożonych przez inne akty ustawodawcze. Przykładami są tutaj: ustawa o nadzwyczajnej stabilizacji sytuacji ekonomicznej z 2008 r. (*Emergency Economic*

[8] Por. T. J. Muris: *The Uses and Abuses of Budget Baselines* [w:] J.F. Cogan, T.J. Muris, A. Schick: *The Budget Puzzle. Understanding Federal Spending*, Stanford, Cal. 1994, s. 51. Autor wręcz uważa, że jeżeli takich kontrowersji nie można by było uniknąć, niezależność CBO byłaby zagrożona, a jako przykład wskazuje na długotrwałe spory wokół wyboru nowego dyrektora Biura, które toczyły się w Kongresie w latach osiemdziesiątych XX wieku i spowodowały dwuletni wakat na tym stanowisku.

[9] Ustaw, których przyjęcie jest niezbędne do formalnego finansowania z budżetu określonych w nich celów.

Stabilization Act), która ustanowiła między innymi program wykupu toksycznych aktywów (*Troubled Asset Relief Program*), zobowiązująca CBO do analizy i oceny raportów przedkładanych Kongresowi dwa razy do roku przez prezydenckie Biuro Zarządzania i Budżetu (Office of Management and Budget); ustawa o odbudowie i doinwestowaniu z 2009 r. (*American Recovery and Reinvestment Act*), która nałożyła na Biuro obowiązek przedstawiania co kwartał (od 2013 r. – raz w roku) opinii o raportach składanych przez beneficjentów programu; ustawa o zrównoważonym budżecie i kontroli doraźnego deficytu z 1985 r., wraz ze zmianami wynikającymi z ustawy o kontroli budżetu z 2011 r. (*Budget Control Act*), w myśl której Kongresowe Biuro Budżetu przedkłada analizy poświęcone automatycznej redukcji wydatków budżetowych (tzw. *sequestration reports*).

Ustawa o kongresowej kontroli budżetu i zamrażania funduszy z 1974 r. pozostawiła dyrektorowi CBO znaczącą swobodę w decydowaniu o sposobie wypełniania pozostałych obowiązków analitycznych, stwierdzając między innymi: „Dyrektor powinien od czasu do czasu przedłożyć…" (*The Director shall from time to time submit…*) i „Dyrektor powinien prowadzić ciągłe badania…" (*The Director shall conduct continuing studies…*)[10]. W efekcie, dotychczasowa praktyka działania Biura dowodzi, że to jego kultura organizacyjna (na którą niewątpliwie zasadniczy wpływ ma osobowość dyrektora) jest wiodącym czynnikiem sprawczym w określaniu spektrum przygotowywanych w tej sferze produktów analitycznych. Szczególnie widoczne jest to na przykładzie opracowywanych przez Biuro analiz ekonomiczno-politycznych, tworzonych w celu antycypowania wyzwań stojących przed Stanami Zjednoczonymi w perspektywie długookresowej. W ich przypadku, w pewnym oderwaniu od aktualnego stanu prawnego CBO może tworzyć alternatywne scenariusze polityki fiskalnej i rozważać potencjalne konsekwencje ich realizacji. Efektem są prognozy ekonomiczne Biura, które dotyczą szerokiego wachlarza problemów i najczęściej podejmują takie kwestie, jak wzrost produktu narodowego, poziom bezrobocia, stopa inflacji czy wysokość stóp procentowych. Bazą analityczną wykorzystywaną przy ich tworzeniu są dostępne informacje ekonomiczne, opinie ekspertów i konsultacje z ekonomistami zarówno rządowymi, jak i niezależnymi. Kongresowe Biuro Budżetu posiada również dwa własne panele eksperckie: jeden ekonomiczny, a drugi skierowany na politykę społeczną.

W opinii autora pierwszej pracy monograficznej poświęconej CBO, w ciągu ostatnich czterdziestu lat rozwój funkcji analitycznych, które wywodzone są z ogólnego upoważnienia ustawowego był wolniejszy, a zaangażowany potencjał organizacyjny znacząco mniejszy od kierowanego na wykonywanie wcześniej wymienionych obowiązków. Pomimo to, nie lekceważy się tych zadań, wręcz przeciwnie. Kolejni

[10] Por. odpowiednio art. 202f2 i art. 202h ustawy o kongresowej kontroli budżetu i zamrażania funduszy.

dyrektorzy Biura doceniają bowiem ich istotny wkład w tworzenie pozytywnego wizerunku CBO w oczach opinii publicznej i widzą w nich dodatkowe narzędzie umacniania jego pozycji jako wiarygodnego eksperta i reprezentanta interesu publicznego[11]. Aktywność Kongresowego Biura Budżetu na tym polu świadczy zatem, że dominuje przekonanie, iż kapitał zaufania i społecznej akceptacji dla efektów pracy CBO jest jednym z wiodących gwarantów zachowania pewnej autonomii politycznej. Ma to istotne znaczenie w kontaktach z upartyjnionym otoczeniem w Kongresie, które z natury rzeczy jest wysoce zdywersyfikowane i konfliktogenne.

Choć faktycznie pomysł wykorzystania tej sfery prerogatyw do zapewnienia większej autonomii politycznej dostrzeżono już w początkowych latach działania Biura, to należy odnotować, że ostatnio zaangażowanie na tym polu znacząco wzrasta. W efekcie, coraz częściej podejmowane są prace analityczne poświęcone problemom szeroko rozumianej polityki fiskalnej państwa, jak na przykład kwestia ryzyka finansowego towarzyszącego udzielaniu gwarancji rządowych różnym podmiotom działającym na rynku, lub opracowania poświęcone implikacjom prowadzonej polityki społecznej.

Podsumowanie

Dokonując bilansu blisko czterech dekad funkcjonowania CBO, nie sposób abstrahować od założeń reformy, która była odpowiedzialna za jego powstanie. Dlatego też ocena działalności Biura powinna przede wszystkim uwzględniać jego osiągnięcia, jako podmiotu bezpośrednio wspierającego analitycznie Kongres w pełnieniu funkcji związanych z przygotowaniem budżetu. Jednocześnie nie można pominąć konsekwencji, jakie dla relacji Kongresu z prezydentem w toku procedury budżetowej miało stworzenie instytucji, której jednym z zasadniczych zadań jest analiza przedłożenia budżetowego egzekutywy.

Obecnie Kongres bez wątpienia postrzegany jest jako bardziej równorzędny partner prezydenta w debatach budżetowych, aniżeli miało to miejsce do pierwszej połowy lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku[12]. Należy jednak uznać, że przypisanie wyłącznej zasługi CBO za ten stan rzeczy byłoby zbyt daleko idącym uproszczeniem. Niewątpliwie, potencjał analityczny Biura wzmacnia pozycję przetargową Kongresu, jednak trudno jednoznacznie zmierzyć siłę tego wpływu. Szczególnie, gdy uświadomimy sobie, z jak znaczącą dynamiką relacji politycznych mamy do czynienia w analizowanym horyzoncie cza-

[11] Por. P. Joyce: *Congressional Budget Office – Honest Numbers, Power and Policymaking*, Washington D.C., 2011, s. 9 oraz bardziej szczegółowo – również na przykładzie analizy programu energetycznego prezydenta J. Cartera w rozdz. 5. Według autora, przyjęta koncepcja wykonywania przez Biuro omawianych obowiązków stanowi jedną z ważniejszych metod wzmacniania autonomicznej roli CBO, a została zapoczątkowana przez pierwszą dyrektor Biura – Alice Rivlin (w latach 1975–1983) i jest kontynuowana przez jej następców.

[12] Większość analiz poświęconych tej materii sugeruje, że tendencja osłabiająca Kongres miała początek co najmniej w latach dwudziestych ubiegłego wieku. Allan Schick określa wręcz lata 1921–1974 jako czas dominacji prezydenta w procesie budżetowym. Por. A. Schick: *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*, wyd. 2, Washington D.C., Brookings Institute, 2000, s. 14.

sowym. Zawsze należy o tym pamiętać, natrafiając na nadmiernie optymistyczną czy też krytyczną ocenę CBO.

W naukowej literaturze przedmiotu i materiałach rozpowszechnianych w środkach masowego przekazu przeważa pochlebna ocena działalności Biura i niełatwo znaleźć istotną opinię kwestionującą pozytywną rolę CBO w procesie budżetowym[13]. Analizy sporządzane przez Biuro cieszą się dużym uznaniem i są często wykorzystywane w dyskusjach nad priorytetami amerykańskiej polityki fiskalnej. Niemniej trzeba pamiętać, że efektem pracy analitycznej Biura jest produkt, który trafia w wysoce spolaryzowane środowisko polityczne. W efekcie, niezależnie od tego zasadniczo pozytywnego obrazu, należy odnotować przypadki konfliktów politycznych, które towarzyszyły funkcjonowaniu Biura. Były one rezultatem zarówno sporów politycznych wewnątrz samego Kongresu (ilustruje to chociażby problem z wyłonieniem dyrektora CBO w latach osiemdziesiątych), jak i z administracją. Egzemplifikacją tego ostatniego może być konflikt będący pokłosiem krytycznej analizy polityki energetycznej prezydenta J. Cartera z 1977 r. Historia działania CBO dowodzi zatem, że pomimo wykorzystywania przez Biuro szerokiego wachlarza metod i środków mających zapewnić obiektywizm jego opracowań analitycznych, łatwo jest narazić się na zarzuty preferowania jednej lub drugiej opcji partyjnej. Tym bardziej, że proces budżetowy jest z natury rzeczy silnie konfliktogenny, co wynika z faktu dysponowania ograniczonymi zasobami, o które rywalizuje wiele podmiotów.

Takie uwarunkowania prowokują do ogniskowania się w nim intensywnych zabiegów zmierzających do zaspokojenia różnych, często wykluczających się partykularnych interesów. Nie jest to sytuacja występująca wyłącznie w środowisku politycznym Stanów Zjednoczonych, jednak na gruncie amerykańskim, z uwagi na specyfikę rozwiązań prawnoustrojowych uwidacznia się szczególnie. W efekcie raporty Kongresowego Biura Budżetu potencjalnie mogą antagonizować o wiele więcej ośrodków wpływów, aniżeli w kraju o odmiennej konstrukcji relacji pomiędzy organami władzy ustawodawczej i wykonawczej. Dużo silniejsza jest również gra interesów, która toczy się wokół budżetu i funduszy federalnych wewnątrz samego Kongresu, między innymi z racji tradycyjnie silnych oddziaływań lobbystycznych. Pomimo tych niesprzyjających okoliczności, w opinii większości autorów amerykańskich, dotychczasowa historia funkcjonowania Biura nie przynosi wielu przykładów nadmiernego uwikłania politycznego i negatywnych ocen jego dorobku

[13] Por. np.: P. Joyce, op. cit.; J. R. Blöndal, D. J. Kraan and M. Ruffner (2003), *Budgeting in the United States*, "OECD Journal on Budgeting", vol. 3, nr 2, s. 23; J. W. Lipford: *How Transparent is the U.S. Budget*, "The Independent Review. A Journal of Political Economy", vol. V, nr 4, spring 2001, s. 581. Jeżeli negatywne głosy się pojawiają, np. w mediach, to zazwyczaj są autorstwa polityków, których opinie determinowane są przez bieżącą sytuację polityczną.

analitycznego. Zatem nie budzi wątpliwości, że CBO zbudowało swoją pozycję na wartości pracy analitycznej i właśnie efekty tej pracy budują jego autonomię polityczną oraz opinię obrońcy interesu publicznego w wysoce upartyjnionym Waszyngtonie.

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

Stosowanie prawa europejskiego

Upraszczanie zasad wdrażania funduszy strukturalnych

BEATA BŁASIAK-NOWAK
MARZENA RAJCZEWSKA

W ostatnich latach Komisja Europejska podjęła działania zmierzające do uproszczenia zasad wdrażania funduszy strukturalnych, aby zmniejszyć liczbę błędów i nieprawidłowości w stosowaniu prawa europejskiego, wynikających z niezwykłej złożoności zasad wdrażania tych funduszy. Na szczeblu krajowym przepisy unijne uzupełniane są dodatkowymi przepisami i wytycznymi. Działania te na szczeblu Unii Europejskiej mogą być zatem skuteczne jedynie wtedy, gdy będą im towarzyszyły podobne wysiłki w poszczególnych krajach.

Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) i najwyższe organy kontroli (NOK) państw Unii Europejskiej stwierdziły powstawanie licznych nieprawidłowości w stosowaniu prawa europejskiego we wdrażaniu funduszy strukturalnych. Ujawnione błędy były wynikiem bardzo złożonych procedur, wobec czego Komisja Europejska została wezwana przez Parlament Europejski i ETO do uproszczenia reguł określonych w rozporządzeniach dotyczących zasad wdrażania funduszy strukturalnych[1]. W efekcie przygotowano 11 rozporządzeń zmieniających[2] te zasady.

[1] Rozporządzenie nr 1083 z 11.06.2006 r. ustanawiające zasady ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) i Funduszu Spójności (DzU L 210 z 31.07.2006, s. 25 ze zm.); rozporządzenie nr 1080 z 5.07.2006 r. dotyczące EFRR (DzU L 210 z 31.07.2006, s. 1 ze zm.); rozporządzenie nr 1081 z 5.07.2006 r. dotyczące EFS (DzU L 210 z 31.07.2006, s. 12 ze zm.); rozporządzenie nr 1828 z 8.12.2006 r. ustanawiające zasady wdrażania rozporządzenia nr 1083/2006 (DzU L 371 z 27.12.2006, s. 1 ze zm.).

[2] Rozporządzenie nr 1341 z 18.12.2008 r. (DzU L 348 z 24.12.2008, s. 19); rozporządzenie nr 284 z 7.04.2009 r. (DzU L 94 z 8.04.2009, s. 10); rozporządzenie nr 396 z 6.05.2009 r. (DzU L 126 z 21.05.2009, s. 1); rozporządzenie nr 397 z 6.05.2009 r. (DzU L 126 z 21.05.2009, s. 3); rozporządzenie nr 846 z 1.09.2009 r. (DzU L 250 z 23.09.2009, s 1); rozporządzenie nr 437 z 19.05.2010 r. (DzU L 132 z 29.05.2010, s. 1); rozporządzenie nr 539 z 16.06.2010 r. (DzU L 158 z 24.06.2010, s. 1); rozporządzenie nr 832 z 17.09.2010 r. (DzU L 248 z 22.09.2010, s. 1); rozporządzenie nr 1236 z 29.11.2011 r. (DzU L 317 z 30.11.2011, s. 24); rozporządzenie nr 1310 z 13.12.2011 r. (DzU L 337 z 20.12.2011, s. 1); rozporządzenie nr 1311 z 13.12.2011 r. (DzU L 337 z 20.12.2011, s. 5).

Ustalenia kontroli NIK

W związku z powtarzaniem się nieprawidłowości, proces upraszczania zasad wdrażania funduszy strukturalnych stał się przedmiotem zainteresowania NOK i ETO na forum Komitetu Kontaktowego[3], który w 2011 r. udzielił Grupie Roboczej ds. Funduszy Strukturalnych[4] upoważnienia do przeprowadzenia w państwach członkowskich kontroli równoległej tego zagadnienia. Przedstawiciele NIK, w ramach pracy Grupy, wzięli udział w przygotowaniu założeń tej kontroli.

Najwyższa Izba Kontroli przygotowała i przeprowadziła kontrolę dotyczącą upraszczania zasad wdrażania funduszy strukturalnych, z uwzględnieniem założeń planu kontroli równoległej[5] przedstawionego przez Grupę Roboczą. Informacja o wynikach tej kontroli została opublikowana w czerwcu 2013 r.[6], a jej ustalenia posłużyły do opracowania wkładu krajowego do raportu zbiorczego o wynikach kontroli równoległej[7], realizowanej przez 12 europejskich NOK[8]. Raport zbiorczy został przedłożony do zatwierdzenia przez Komitet Kontaktowy jesienią 2013 r.[9], będzie również opublikowany na stronach internetowych NIK i Komitetu Kontaktowego.

Założenia kontroli

Rozporządzenia zmieniające podstawy prawne funkcjonowania funduszy strukturalnych wiążą w całości i są bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich, przy czym niektóre z nich

---

[3] Komitet Kontaktowy to zgromadzenie szefów NOK państw członkowskich Unii Europejskiej i ETO. Nadrzędnym celem Komitetu jest zwiększenie skuteczności i spójności przeprowadzonych kontroli funduszy wspólnotowych. Współpraca ta przez realizację wspólnych kontroli równoległych przyczynia się do poprawy skuteczności działań NOK. Szerzej: „Kontrola Państwowa" nr 1/2007 – wydanie specjalne z okazji zebrania Komitetu Kontaktowego prezesów najwyższych organów kontroli Unii Europejskiej w Warszawie w dniach 11-12 grudnia 2006 r. oraz „Biuletyn nr 1891/VI Kancelarii Sejmu z posiedzenia Komisji ds. Kontroli Państwowej (nr 49)".

[4] Grupa Robocza ds. Funduszy Strukturalnych została powołana w 2000 r. Grupa ta przeprowadziła na zlecenie Komitetu Kontaktowego już sześć kontroli równoległych dotyczących zarządzania i wdrażania funduszy strukturalnych. Szerzej na temat dotychczasowych kontroli równoległych Grupy Roboczej oraz udziału Najwyższej Izby Kontroli w jej pracach: B. Błasiak-Nowak, M. Rajczewska: *Udział Najwyższej Izby Kontroli w pracach Grupy Roboczej Komitetu Kontaktowego ds. Funduszy Strukturalnych*, „Kontrola Państwowa" nr 2/2009, s. 119.

[5] Plan kontroli równoległej zatwierdzony przez Komitet Kontaktowy: *Parallel Audit on Simplification of the Regulations in Structural Funds. Audit Plan,* dokument nietłumaczony i niepublikowany, kwiecień 2012 r.

[6] *Informacja o wynikach kontroli upraszczania zasad wdrażania funduszy strukturalnych,* P/12/019, NIK, czerwiec 2013 r.

[7] *National Audit Report of Poland on the parallel audit on Simplification of the Regulations in Structural Funds submitted to the Working Group on Structural Funds V of the Contact Committee of the Heads of the Supreme Audit Institutions of the EU Member States and of the European Court of Auditors*, luty 2013 r., dokument nietłumaczony i niepublikowany.

[8] Kontrolę równoległą przeprowadzili przedstawiciele NOK Austrii, Bułgarii, Niemiec, Węgier, Włoch, Malty, Holandii, Polski, Portugalii, Słowacji, Słowenii i Szwecji. Przedstawiciele NOK Czech uczestniczyli w pracach Grupy Roboczej jako obserwatorzy.

[9] *Report to the Contact Committee of the heads of the Supreme Audit Institutions of the Member States of the European Union and the European Court of Auditors on the Parallel Audit on Simplification of the Regulations in Structural Funds by the Working Group on Structural Funds.* Dokument ten zostanie opublikowany na stronach internetowych NIK i Komitetu Kontaktowego po zatwierdzeniu przez Komitet Kontaktowy pod koniec 2013 r.

zakładają jedynie możliwość wdrożenia pewnych rozwiązań, pozostawiając ostateczną decyzję w tej kwestii państwom członkowskim. Najwyższa Izba Kontroli zbadała wdrożenie w polskich programach operacyjnych zmian określonych w 11 rozporządzeniach zmieniających prawo unijne, wydanych w latach 2008–2011, w tym:

- 10 zmian nieobowiązkowych (tj. rozwiązań fakultatywnych, możliwych do wdrożenia w zależności od decyzji państwa członkowskiego)[10];
- 10 zmian obowiązkowych (tj. rozwiązań obligatoryjnych dla państw członkowskich)[11].

Badaniem objęto również wprowadzenie usprawnień i uproszczeń procedur realizacji programów operacyjnych niewynikających ze zmian prawa unijnego. Zebrano ponadto opinie o propozycjach zmian zasad wdrażania, opracowanych przez Komisję Europejską dla nowego okresu programowania, z uwzględnieniem ewentualnego uproszczenia tych zasad w latach 2014–2020.

---

[10] Rozwiązania nieobowiązkowe:
- rozszerzenie rodzajów kosztów kwalifikujących się do objęcia wsparciem o:
  – koszty pośrednie deklarowane ryczałtowo do wysokości 20% bezpośrednich kosztów operacji,
  – koszty zryczałtowane wyliczone na podstawie standardowych taryf kosztów jednostkowych,
  – koszty bezpośrednie deklarowane ryczałtowo do wysokości 50 tys. euro ;
- dopuszczenie możliwości rozliczania wydatków na wkłady niepieniężne jako wydatków kwalifikowalnych w przypadku instrumentów inżynierii finansowej;
- zmniejszenie wymagań dotyczących zasad wypłaty zaliczek;
- zwiększenie elastyczności w przypadku dużych projektów polegające na możliwości rozliczania wydatków bez uprzedniej zgody Komisji;
- wprowadzenie form pomocy zwrotnej;
- możliwość rozliczania wydatków na działania w zakresie mieszkalnictwa na rzecz społeczności zmarginalizowanych;
- wprowadzenie możliwości finansowania instrumentów dotyczących efektywności energetycznej i wykorzystania energii odnawialnej w budynkach;
- udzielanie gwarancji zaliczek dla przedsiębiorców przez podmioty publiczne lub państwo członkowskie.

[11] Rozwiązania obowiązkowe:
- podniesienie progu kosztów ogółem dla projektów generujących dochód do kwoty 1 mln euro (z wyłączeniem EFS);
- wprowadzenie jednego progu dla dużych projektów w kwocie 50 mln euro;
- obowiązek odliczania dochodów w przypadku projektów generujących dochód od wydatków deklarowanych Komisji;
- niestosowanie wymagań dotyczących trwałości w przypadku upadłości niewynikającej z oszukańczego bankructwa;
- obowiązek podjęcia innych środków w celu upublicznienia wkładu UE w przypadkach, gdy umieszczenie na stałe tablicy pamiątkowej na środku trwałym nie jest możliwe;
- wprowadzenie identyfikacji w zapisach księgowych kwot związanych z nieprawidłowościami zgłoszonymi Komisji;
- obowiązek przedkładania wraz z roczną deklaracją wykazu kwot, które nie mogą zostać odzyskane;
- wymóg informowania Komisji o szczegółach dotyczących postępowań nakładających sankcje administracyjne lub karne związane ze zgłoszonymi nieprawidłowościami;
- zniesienie obowiązku prowadzenia ewidencji kwot dotyczących nieprawidłowości o kwocie poniżej 10 tys. euro ;
- obowiązek inwestowania przez instrumenty inżynierii finansowej tylko w działania potencjalnie gospodarczo rentowne.

Kontrola została przeprowadzona w departamentach Ministerstwa Rozwoju Regionalnego[12] wykonujących zadania instytucji zarządzającej (IZ) dla programów operacyjnych: „Kapitał ludzki" (POKL), „Infrastruktura i środowisko" (POIŚ), „Innowacyjna gospodarka" (POIG), „Rozwój Polski wschodniej" (PORPW) i „Pomoc techniczna" (POPT), a także w departamentach wykonujących zadania instytucji certyfikującej i instytucji koordynującej „Narodowe strategiczne ramy odniesienia" (NSRO).

NIK skontrolowała także 26 beneficjentów realizujących projekty współfinansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) w ramach programu operacyjnego „Kapitał ludzki" – w zakresie prawidłowości zastosowania uproszczonej metody rozliczania wydatków w projekcie, polegającej na rozliczaniu kosztów pośrednich ryczałtem. Analizie poddano prawidłowość ponoszenia przez tych beneficjentów wydatków w ramach projektów współfinansowanych w ramach POKL, z uwzględnieniem postanowień umów o dofinansowanie projektów i wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego[13].

Ponadto, do 37 beneficjentów realizujących 54 projekty z zastosowaniem ryczałtowego rozliczania kosztów bezpośrednich zostały przesłane kwestionariusze w celu zebrania informacji o doświadczeniach i problemach w zakresie wykorzystania wprowadzonych ryczałtowych metod rozliczania wydatków.

Wyniki badania

Instytucje zarządzające programami operacyjnymi objętymi kontrolą w pełni wprowadziły zmiany obowiązkowe, przyjęte w 11 rozporządzeniach prawa unijnego, natomiast wynikające z tych przepisów zmiany nieobowiązkowe zostały wdrożone lub podjęto działania w celu ich zastosowania. Wprowadzono również usprawnienia do procedur realizacji programów operacyjnych niewynikające ze zmian prawa unijnego.

Instytucje zarządzające wdrożyły następujące zmiany nieobowiązkowe w skontrolowanych przez NIK programach operacyjnych:

a) umożliwiły ryczałtowe rozliczanie:
- kosztów pośrednich do wysokości 20% bezpośrednich kosztów operacji (POKL),
- kosztów wyliczonych na podstawie standardowych taryf zryczałtowanych kosztów jednostkowych (POKL),
- kosztów bezpośrednich (POKL, POIG);

b) ograniczyły wymagania dotyczące wypłaty zaliczek beneficjentom (POIG, POIŚ, PORPW);

c) ułatwiły beneficjentom pozyskiwanie gwarancji (POIG, POIŚ, PORPW);

d) umożliwiły w przypadku dużych projektów rozliczanie wydatków w poświadczeniach i deklaracjach wydatków bez uprzedniej zgody Komisji Europejskiej (POIG, POIŚ, PORPW).

Wszystkie zmiany obowiązkowe w poszczególnych programach operacyjnych zostały wdrożone. W wytycznych

[12] Od listopada 2013 r. zadania te realizuje Minister Infrastruktury i Rozwoju.

[13] Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach POKL: <http://www.efs.gov.pl/Dokumenty/wso/Strony/wytyczne.aspx,http://www.efs.gov.pl/Dokumenty/wso/Strony/archiwum.aspx>.

horyzontalnych[14] i/lub szczegółowych[15] Ministra Rozwoju Regionalnego zostały wprowadzone przepisy dotyczące: a) zwiększonego do 1 mln euro progu kosztów ogółem dla projektów generujących dochód; b) jednego progu 50 mln euro dla dużych projektów; c) odliczania dochodów netto – w przypadku projektów generujących dochód – od wydatków deklarowanych Komisji; d) niestosowania wymagań dotyczących trwałości operacji w przypadku upadłości niewynikającej z oszukańczego bankructwa; e) umożliwienia podjęcia innych środków w celu upublicznienia wkładu UE w przypadkach, gdy umieszczenie na stałe tablicy pamiątkowej na środku trwałym nie jest możliwe; f) identyfikacji w zapisach księgowych kwot związanych z nieprawidłowościami zgłoszonymi Komisji; g) przedkładania instytucji certyfikującej – wraz z roczną deklaracją – wykazu kwot, które nie mogą zostać odzyskane; h) informowania Komisji o szczegółach dotyczących postępowań nakładających sankcje związane ze zgłoszonymi nieprawidłowościami; i) zniesienia obowiązku prowadzenia ewidencji kwot dotyczących nieprawidłowości w kwocie poniżej 10 tys. euro ; j) inwestowania przez instrumenty inżynierii finansowej tylko w działania potencjalnie gospodarczo rentowne.

Instytucje zarządzające podjęły działania zmierzające do wprowadzenia usprawnień niewynikających z przepisów prawa unijnego w celu ułatwienia beneficjentom korzystania ze środków unijnych dzięki upraszczaniu krajowych przepisów, a także dzięki ograniczaniu wymagań formalnych do niezbędnego zakresu. Kontrola wykazała, że Zespół do spraw uproszczeń systemu wykorzystania środków funduszy Unii Europejskiej[16], funkcjonujący w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego w ramach akcji „Proste fundusze", zarekomendował do wdrożenia usprawnienia procedur weryfikacji i zatwierdzania wniosków o płatność składanych przez beneficjentów, które po wdrożeniu przyczyniły się do zmniejszenia liczby dokumentów przedkładanych wraz z wnioskami o płatność oraz do przyspieszenia procesu weryfikacji tych wniosków.

Instytucja koordynująca „Narodowe strategiczne ramy odniesienia"[17] opracowała stanowisko do pakietu legislacyjnego Komisji Europejskiej, obejmującego projekty rozporządzeń[18] określających

[14] Wytyczne horyzontalne Ministra Rozwoju Regionalnego mają charakter ogólny i obowiązują w odniesieniu do wszystkich programów operacyjnych współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych.

[15] Wytyczne szczegółowe Ministra Rozwoju Regionalnego mają charakter szczegółowy i obowiązują dla określonego programu operacyjnego współfinansowanego ze środków funduszy strukturalnych.

[16] Zespół ten został powołany zarządzeniem nr 7 Ministra Rozwoju Regionalnego z 8.08.2008 r., zastąpionym zarządzeniem nr 18 z 23.11.2009 r. i zarządzeniem nr 10 z 26.05.2011 r. (akty wewnętrzne, niepublikowane).

[17] Koordynację w zakresie zarządzania „Narodowych strategicznych ram odniesienia" i realizacji wszystkich programów polityki spójności realizowanych w Polsce i w jej granicach sprawował Minister Rozwoju Regionalnego. Zadania instytucji koordynującej NSRO wykonywał Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskiej w MRR.

[18] 1. Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu

ogólne i szczegółowe zasady wdrażania funduszy strukturalnych dla okresu finansowania na lata 2014–2020. W „Stanowisku Rządu RP do pakietu propozycji legislacyjnych Komisji Europejskiej dla polityki spójności 2014–2020" zostały wskazane ramy toczących się negocjacji nad rozwiązaniami dotyczącymi zarządzania i wdrażania polityki spójności, między innymi w zakresie: planowania strategicznego, koncentracji na rezultatach, systemu zarządzania oraz systemu udzielania pomocy.

Objęci kontrolą beneficjenci na ogół należycie wykonywali swoje zadania i obowiązki, polegające na:

- realizacji projektu zgodnie z aktualnym wnioskiem o dofinansowanie i w obowiązującym terminie;
- rozliczaniu kosztów pośrednich ryczałtem w zaplanowanej we wniosku o dofinansowanie kwocie wyliczonej według metody zawartej w tym wniosku;
- przestrzeganiu zasad zatrudniania i wynagradzania personelu;
- rozliczeniu projektu pod względem finansowym i rzeczowym;
- przestrzeganiu zasad dotyczących informowania i oznaczania projektu;
- dochowaniu zasad archiwizacji dokumentacji projektu.

W trakcie kontroli 26 beneficjentów stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- Naruszenie przez czterech spośród nich zasad określonych w § 20 umowy o dofinansowanie, zobowiązujących do zakupu towarów i usług na podstawie najbardziej korzystnej ekonomicznie oferty. Wydatki niezgodne z postanowieniami umowy o dofinansowanie mogą zostać uznane za wydatki niekwalifikowalne przez instytucję wdrażającą, która w przypadku stwierdzenia naruszenia tych postanowień przez beneficjenta może dokonywać korekt finansowych.
- Rozliczenie przez jednego beneficjenta kosztów obsługi księgowej i czynszu biura projektu jednocześnie w ramach kosztów pośrednich i kosztów bezpośrednich. Podwójna refundacja wydatków z tych tytułów może zostać uznana przez instytucję wdrażającą za wydatki niekwalifikowalne (w części lub całości) do zrefundowania.
- Przekazanie przez 11 beneficjentów wniosków o płatność do weryfikacji przez instytucję pośredniczącą z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w umowie o dofinansowanie.
- Niezwrócenie przez jednego beneficjenta niewykorzystanych środków wraz z od-

Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1083/2006, KOM(2011)615.

2. Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1081/2006, KOM(2011)607.

3. Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i celu „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia" oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006, KOM(2011)614.

setkami z przyznanego na projekt dofinansowania.

• Niepełne wyodrębnienie przez jednego z beneficjentów operacji w ewidencji księgowej wydatków związanych z projektem.

Ryczałtowe rozliczanie kosztów

W ocenie NIK, objęte kontrolą zmiany nieobowiązkowe i obowiązkowe wprowadzone na podstawie 11 rozporządzeń prawa europejskiego w latach 2008–2011 zmierzały do uproszczenia zarządzania programami operacyjnymi i projektami realizowanymi w ramach tych programów. W odniesieniu do trzech programów podjęto działania umożliwiające beneficjentom ryczałtowe rozliczanie kosztów. Beneficjenci, którzy zastosowali tę metodę, ocenili ją jako użyteczną i faktycznie ułatwiającą wykonanie projektu. Również zdaniem instytucji certyfikującej, nowe rozwiązania stanowią znaczące usprawnienie, zostały zatem uznane za warte wprowadzenia również w kolejnym okresie finansowania, na lata 2014–2020. Uproszczenia rozliczeń należałoby, w opinii NIK, zaprojektować od początku realizacji programów operacyjnych, w celu umożliwienia beneficjentom zaplanowania łatwiejszego rozliczania wydatków w budżetach projektów. Przyjęcie jednolitych założeń do metodyki ryczałtowego rozliczania kosztów pozwoliłoby wyeliminować długotrwałe uzgodnienia pomiędzy państwem członkowskim a Komisją Europejską.

Zastosowanie zmian wprowadzonych przez Komisję Europejską wymagało dodatkowego nakładu pracy nie tylko od instytucji zaangażowanych w zarządzanie i wdrażanie programów operacyjnych, ale także od beneficjentów. Wynikało to stąd, że większość objętych kontrolą zmian w przepisach unijnych mających uprościć wdrażanie funduszy strukturalnych weszła w życie nie od początku okresu programowania, lecz w latach 2008–2011, a wiec już w trakcie perspektywy finansowej na lata 2007–2013. W związku z tym beneficjenci realizujący projekty współfinansowane w ramach POKL na ogół wybierali dokumentowanie wszystkich wydatków fakturami, ponieważ ten sposób rozliczeń był im znany. Zazwyczaj niechętnie decydowali się na wykorzystanie nowych metod, takich jak rozliczanie niektórych kosztów ryczałtowo, gdyż wymagało to od nich zwiększonego wysiłku, przynajmniej na początku realizacji projektu. Jednocześnie, część beneficjentów postrzegała wprowadzenie nowego podejścia w trakcie okresu programowania jako utrudnienie, a konieczność opanowania nowych zasad i uproszczonych metod rozliczania wydatków uznawała za dodatkowe obciążenie.

Zdaniem skontrolowanych beneficjentów, uproszczone metody, czyli ryczałtowe rozliczanie kosztów pośrednich oraz bezpośrednich, umożliwiły większą koncentrację na produktach i rezultatach osiągniętych w wyniku realizacji projektów. Na ogół pozytywnie odnieśli się oni do zwiększenia koncentracji na wynikach projektów zamiast skupienia się na prawidłowości dokumentowania poniesionych wydatków. Wielu z nich jednak wyraziło obawę, że może to doprowadzić do rozbudowania wymagań dotyczących bardzo szczegółowego dokumentowania stopnia realizacji zaplanowanych wskaźników produktu i rezultatu oraz związanej z tym sprawozdawczości.

Ustalenia kontroli NIK

Wprowadzenie ryczałtowego rozliczania kosztów pośrednich i bezpośrednich przez instytucje zarządzającą POKL przyczyniło się do faktycznego uproszczenia rozliczania przez beneficjentów wydatków w projektach, gdyż zostali oni zwolnieni z obowiązku gromadzenia dokumentacji finansowej na potwierdzenie prawidłowości wydatków rozliczanych ryczałtowo. Rozwiązania te również ułatwiały pracę instytucji zaangażowanych w zarządzanie i wdrażanie programu oraz doprowadziły do zmniejszenia ilości dokumentacji poddawanej weryfikacji.

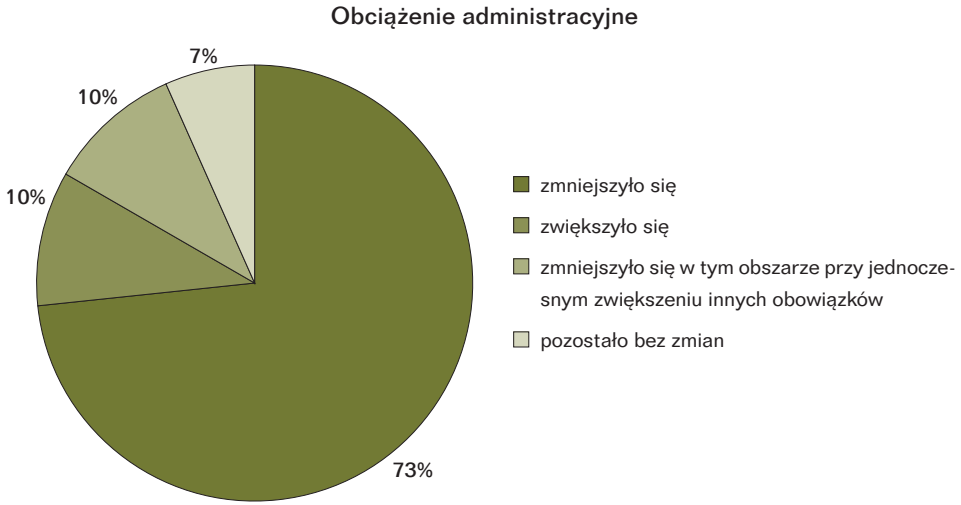
Rysunek 1. **Współczynnik kosztów pośrednich rozliczanych ryczałtowo w stosunku do poniesionych i udokumentowanych bezpośrednich wydatków projektu**

Źródło: Wyniki kontroli.

Umożliwienie ryczałtowego rozliczania kosztów miało zastosowanie u skontrolowanych beneficjentów do kosztów pośrednich, stanowiących od 0,58% do 16,19% udokumentowanych i poniesionych bezpośrednich wydatków projektu. Współczynnik kosztów pośrednich rozliczanych ryczałtowo w stosunku do poniesionych i udokumentowanych bezpośrednich wydatków przedstawiono na rysunku 1, s. 49. Dla wszystkich pozostałych wydatków w projekcie uproszczona metoda rozliczania nie miała zastosowania i beneficjenci nadal dokumentowali ich prawidłowość za pomocą faktur lub równorzędnych dokumentów księgowych.

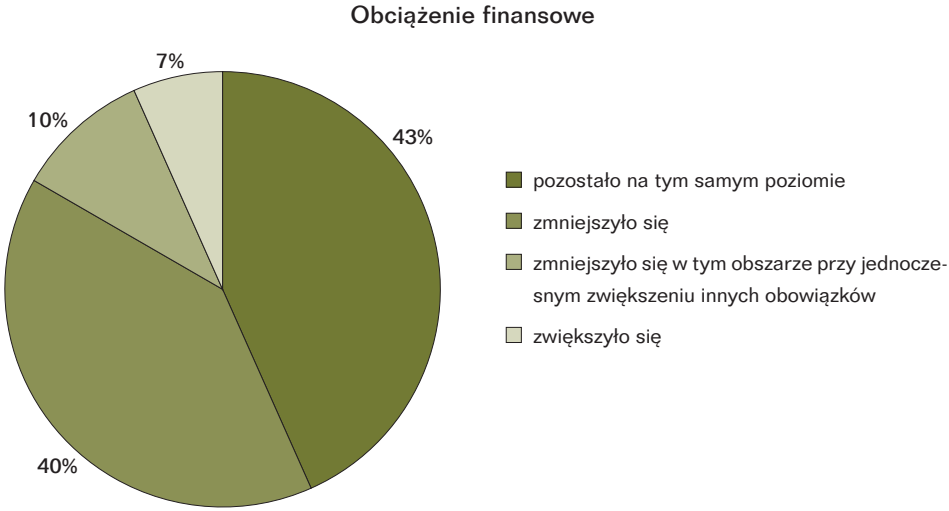
Przeprowadzone w ramach kontroli NIK badanie ankietowe beneficjentów wdrażających projekty współfinansowane z POKL wykazało, że dla większości z nich możliwość ryczałtowego rozliczania kosztów bezpośrednich stanowiła faktyczne uproszczenie zasad. Zwłaszcza niewielkie organizacje pozarządowe, niemające doświadczenia w realizacji takich projektów, uznały to rozwiązanie za odpowiadające ich możliwościom instytucjonalnym. Zdaniem większości beneficjentów, wprowadzona zmiana przyczyniła się do zmniejszenia obciążenia administracyjnego, natomiast obciążenie finansowe związane z realizacją projektu w większości wypadków pozostało na tym samym poziomie (13 beneficjentów) lub nieznacznie się obniżyło (12 beneficjentów). Opinie w tej kwestii przedstawiono na rysunkach 2 i 3.

Rysunek 2. **Opinie beneficjentów o zmianie obciążenia administracyjnego w wyniku wprowadzenia ryczałtowej metody rozliczania kosztów bezpośrednich**



Źródło: Wyniki kontroli.

Rysunek 3. **Opinie beneficjentów o zmianie obciążenia finansowego w wyniku wprowadzenia ryczałtowej metody rozliczania kosztów bezpośrednich**



Źródło: Wyniki kontroli.

Ryczałtowe rozliczanie kosztów bezpośrednich – zdaniem NIK – nie tylko uprościło dokumentowanie wydatków poniesionych przez beneficjenta, ale również ułatwiło pracę instytucji pośredniczących zaangażowanych we wdrażanie programu. Beneficjenci zostali zwolnieni z obowiązku gromadzenia dokumentacji finansowej potwierdzającej prawidłowość wydatków. Instytucje pośredniczące zostały natomiast zwolnione z obowiązku weryfikacji tej dokumentacji, bowiem beneficjent nie musiał jej załączać do wniosku o płatność.

Wielu ankietowanych odnotowało zwiększone wymagania instytucji wdrażających w kwestii produktów i rezultatów projektów, w których zastosowano ryczałtowe rozliczanie kosztów bezpośrednich. Instytucje wdrażające żądały od beneficjentów dokładnego zaplanowania wskaźników produktu i rezultatu na etapie opracowania wniosku o dofinansowanie, a następnie egzekwowały wymagania odnoszące się do sprawozdawczości z postępów w realizacji zaplanowanych wskaźników. Beneficjenci podkreślali, że każdy przypadek niepełnego osiągnięcia założonego wskaźnika mógł spowodować korekty finansowe. Zaproponowali usprawnienie metody ryczałtowego rozliczania kosztów bezpośrednich, dotyczące wskaźników produktu i rezultatu. Zdaniem niektórych, w wyjątkowych wypadkach losowych należy wprowadzić możliwość zmiany w trakcie realizacji projektu wskaźni-

ków zatwierdzonych we wniosku o dofinansowanie, za zgodą instytucji wdrażającej. Sugerowali również, aby korekta finansowa nakładana z powodu niepełnej realizacji wskaźnika była proporcjonalna do stopnia jego osiągnięcia, a nie równa całej przyznanej kwocie.

Padły także inne propozycje usprawnienia ryczałtowego rozliczania kosztów[19]:
- należy opracować szczegółowe wytyczne tej metody rozliczeń;
- pracownicy instytucji wdrażających powinni udzielać precyzyjnych informacji;
- trzeba opracować odrębny wzór umowy o dofinansowanie projektu z zastosowaniem ryczałtowego rozliczania kosztów bezpośrednich;
- metoda rozliczania kosztów bezpośrednich powinna zostać wprowadzona również w projektach o większych budżetach niż dotychczas.

Jeden z beneficjentów zaproponował usprawnienie systemu zarządzania i kontroli programu operacyjnego, wynikające z możliwości ryczałtowego rozliczania kosztów bezpośrednich. Jego zdaniem, część pracowników instytucji wdrażających mogłaby zasilić komórki odpowiedzialne za kontrolę projektów na miejscu, ponieważ wprowadzenie zmiany spowodowało zmniejszenie obciążenia komórek zajmujących się weryfikacją wydatków. W wyniku reorganizacji każdy współfinansowany projekt mógłby zostać poddany kontroli na miejscu przynajmniej jeden raz w trakcie realizacji, a wysyłanie dokumentów do weryfikacji przez instytucję wdrażającą stałoby się niepotrzebne.

Wdrożone przez IZ POKL uproszczenie polegające na umożliwieniu rozliczania kosztów zryczałtowanych, wyliczonych na podstawie standardowych taryf zryczałtowanych kosztów jednostkowych, nie było często wykorzystywane przez beneficjentów. Obawiali się oni, że mogą napotkać problemy na kolejnych etapach wdrażania i rozliczania projektów z powodu zastosowania nowego sposobu rozliczania wydatków, mimo że instytucja zarządzająca informowała, w jaki sposób należy stosować to rozwiązanie w projektach.

Za dobrą praktykę we wdrażaniu uproszczonych rozwiązań należy uznać przeprowadzenie przez IZ POKL pilotażowego zastosowania przez beneficjentów ryczałtowego rozliczania kosztów bezpośrednich oraz kosztów zryczałtowanych wyliczonych na podstawie standardowych taryf zryczałtowanych kosztów jednostkowych. Możliwość ryczałtowego rozliczania kosztów bezpośrednich instytucja zarządzająca wprowadziła od 1 stycznia 2010 r. dla małych projektów wdrażanych w ramach trzech wybranych działań POKL. Następnie, od 1 stycznia 2011 r., umożliwiła skorzystanie ze zryczałtowanych kosztów bezpośrednich na podstawie standardowych taryf w woj. zachodniopomorskim. Celem pilotaży było lepsze przygotowanie instytucji i beneficjentów do stosowania uproszczonych metod rozliczania wydatków, zwłaszcza w związku z planowanym rozszerzeniem ich stoso-

[19] Każda z wymienionych propozycji została przedstawiona przez więcej niż jednego beneficjenta.

Ustalona kontroli NIK

wania w nowej perspektywie finansowej na lata 2014–2020. Doświadczenia z tych pilotaży zostały wykorzystane do wprowadzenia zmian w szerszym zakresie w ramach POKL.

Stosowanie się beneficjentów do zmian nieobowiązkowych w pięciu skontrolowanych programach operacyjnych miało ograniczony zakres. Dotyczyły one bowiem niewielkiej kwoty wydatków w stosunku do całkowitej kwoty wydatków zrealizowanych w projekcie albo mogły zostać zastosowane jedynie przez wybrane kategorie beneficjentów lub wyłącznie w projektach o wąsko określonej specyfice. Beneficjenci wyrażali opinie, że zmiany nieobowiązkowe polegające na ryczałtowym rozliczaniu kosztów pośrednich i bezpośrednich powinny być szerzej stosowane również w innych programach operacyjnych oraz w większej liczbie działań objętych tymi programami. Opowiadali się ponadto za zwiększeniem w przyszłości maksymalnych kwot wydatków pośrednich i bezpośrednich, które mogą być rozliczane ryczałtem.

W projektach rozporządzeń ustanawiających wspólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych na lata 2014–2020 zaproponowane zostały zmienione zasady wdrażania funduszy. Minister Rozwoju Regionalnego wskazał wśród nich rozwiązania, które mogą nie przyczynić się do uproszczenia zasad wdrażania funduszy strukturalnych w nowym okresie programowania:

- wprowadzenie rocznego rozliczania rachunków między państwem członkowskim a KE oraz rocznego zamknięcia zakończonych operacji lub wydatków wpłynie na wzrost obciążeń administracyjnych związanych z kontrolami, które będą dotykać przede wszystkim beneficjentów;
- proces wyznaczania instytucji w systemie zarządzania i kontroli, ustanowienie instytucji akredytującej i zasad udzielania akredytacji oraz ciągły obowiązek wypełniania przez instytucje kryteriów wyznaczania może skutkować zwiększeniem obciążeń administracyjnych.

Podsumowanie

W ramach kontroli równoległej prowadzonej równocześnie przez dwanaście państw członkowskich Unii Europejskiej Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała wprowadzanie uproszczeń we wdrażaniu, wydawaniu i rozliczaniu środków z funduszy strukturalnych przez instytucje zarządzające pięcioma programami operacyjnymi na lata 2007–2013, współfinansowanymi z Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Kontroli poddano również prawidłowość realizacji uproszczonych zasad rozliczania wydatków przez beneficjentów.

Badania wykazały, że instytucje zaangażowane we wdrażanie krajowych programów operacyjnych wprowadziły objęte kontrolą zmiany obowiązkowe wynikające ze zmian przepisów europejskich. Podjęły również działania w celu wdrożenia zmian nieobowiązkowych. Zastosowano między innymi uproszczone metody rozliczania przez beneficjentów wydatków w ramach projektu, zmniejszono wymagania dotyczące wypłaty zaliczek na realizację projektu, a także ułatwiono uzyskanie gwarancji. W przypadku dużych projektów umożliwiono rozliczanie wydatków bez uprzedniej zgody Komisji Europejskiej.

Warto zwrócić uwagę, że wielu beneficjentów nie stosowało uproszczeń, których wybór był dobrowolny na etapie ubiegania się o dofinansowanie. Często bowiem preferowali oni stabilność dotychczasowych reguł i przepisów oraz niechętnie podejmowali ryzyko wprowadzenia nowych rozwiązań. Ci, którzy podjęli trud nowego sposobu rozliczania wydatków w realizowanym projekcie, na ogół pozytywnie oceniali nowe metody jako faktyczne ułatwienie.

BEATA BŁASIAK-NOWAK,
MARZENA RAJCZEWSKA,
Departament Administracji Publicznej NIK

System poboru opłat za zezwolenia

Wykorzystanie przez samorządy dochodów ze sprzedaży alkoholu

JAN KOŁTUN
WALDEMAR KAŹMIERCZAK

System poboru opłat za zezwolenia na obrót hurtowy i sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych oraz wykorzystanie tych funduszy przez samorządy województw i gmin było przedmiotem zainteresowania NIK. Celem dwóch ostatnich kontroli była ocena wywiązywania się przez jednostki samorządu terytorialnego z wybranych zadań określonych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości. Zakres przedmiotowy badań obejmował nie tylko zagadnienia związane z wykorzystaniem środków pochodzących z opłat wnoszonych przez przedsiębiorców, lecz także wykorzystanie przez kontrolowane jednostki instrumentów oddziaływania na lokalny rynek napojów wyskokowych oraz rzetelność przygotowania wojewódzkich i gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Ustalenia tych badań, a zwłaszcza zakończonej ostatnio kontroli realizacji i wykorzystania przez samorządy dochodów z opłat za zezwolenia na sprzedaż alkoholu, wskazały na występowanie wielu istotnych nieprawidłowości.

Wprowadzenie

Nadużywanie alkoholu było i nadal jest znaczącym problemem społecznym i ekonomicznym. W ostatnich latach spożycie napojów alkoholowych w Polsce przekraczało 9 litrów stuprocentowego alkoholu w przeliczeniu na jednego mieszkańca rocznie[1]. Jak wynika z szacunków Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, liczba osób uzależnionych od alkoholu sięga 800 tys., a ponad 2 mln to osoby pijące szkodliwie. W otoczeniu alkoholików żyje około 3 mln osób dorosłych (małżonkowie, rodzice) i dzieci, z których ponad 60% doświadczyło przemocy domowej.

[1] Według Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, było to; w 2007 r. – 9,21 l/osobę, w 2008 r. – 9,58 l/osobę, w 2009 r. – 9,06 l/osobę, w 2010 r. -– 9,02 l/osobę a w 2011 r. – 9,31 l/osobę,

Według Światowej Organizacji Zdrowia, alkohol znajduje się na trzecim miejscu wśród czynników ryzyka dla zdrowia populacji; większe ryzyko niesie ze sobą palenie tytoniu i nadciśnienie tętnicze. Ponad 60 rodzajów chorób i urazów ma związek ze spożywaniem alkoholu. Ze względu na trudności metodyczne w Polsce nie doszło jeszcze do rzetelnego oszacowania strat ekonomicznych związanych ze spożywaniem napojów alkoholowych. W krajach Europy Zachodniej i Stanach Zjednoczonych szacuje się, że odpowiadają one 3-5% produktu krajowego brutto[2]. Produkt krajowy brutto w Polsce, według Głównego Urzędu Statystycznego, w 2012 r. wyniósł 1528,1 mld zł. Oznacza to, że koszty ekonomiczne (koszty leczenia, wypadków drogowych, zaangażowania wymiaru sprawiedliwości, systemu opieki społecznej i ubezpieczeń; przedwczesna umieralność; spadek wydajności pracy itp.) związane z używaniem i nadużywaniem alkoholu mogą istotnie przekraczać nawet 40 mld zł rocznie. Straty społeczne są niepoliczalne. W ostatnim okresie miało miejsce wiele tragicznych wypadków spowodowanych nie tylko przez pijanych kierowców, ale także nietrzeźwych rodziców, którzy nie dopilnowali małych dzieci, doprowadzając do ich śmierci lub ciężkich urazów.

Państwo, zezwalając na produkcję i sprzedaż napojów zawierających alkohol i czerpiąc z tego bezpośrednie dochody (podatek akcyzowy, podatek od towarów i usług itd.), występuje w roli swoistego „dealera" tego środka psychotropowego. W odróżnieniu jednak od przestępców zajmujących się produkcją i dystrybucją nielegalnych substancji psychotropowych, podejmuje działania mające na celu zminimalizowanie negatywnych skutków jego spożywania. W Polsce, podobnie jak w większości pozostałych państw europejskich, funkcjonuje kompleksowe podejście do tego problemu. Państwo, z jednej strony, reglamentuje podaż napojów alkoholowych przez system koncesji na ich produkcję oraz zezwoleń na sprzedaż, a z drugiej – podejmuje działania w kierunku przeciwdziałania powstawaniu oraz usuwania następstw nadużywania alkoholu. Ich realizacja należy zarówno do obowiązków administracji rządowej, jak i jednostek samorządu terytorialnego, a szczególnie województw i gmin. Ustawa z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi[3] (dalej: „ustawa o wychowaniu w trzeźwości") nałożyła na samorządy województw i gmin, jako zadanie własne, obowiązek podejmowania aktywnych działań w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi i rozwiązywania problemów alkoholowych. Środki finansowe na ten cel mają pochodzić między innymi od przedsiębiorców zajmujących się obrotem napojami alkoholowymi przez nałożenie na nich obowiązku wnoszenia opłat za korzystanie z zezwoleń na prowadzenie tego rodzaju działalności gospodarczej. W przypadku województw

[2] Według raportu *Polskie problemy alkoholowe*, z 10.01.2008 r., opublikowanego na stronie internetowej <www.parpa.pl>, (dział analizy, badania raporty).
[3] DzU z 2012 r., poz. 1356 ze zm.

są to dochody z opłat pobieranych za wydawane przez marszałków województw zezwolenia na hurtowy obrót napojami alkoholowymi zawierającymi do 18% alkoholu, a w przypadku gmin – dochody z opłat za wydawane przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) zezwolenia na prowadzenie detalicznej sprzedaży napojów alkoholowych. W skali kraju są to kwoty średnio około 700 mln rocznie, co pokazuje poniższa tabela.

Funkcjonowanie systemu poboru opłat za korzystanie z zezwoleń na obrót hurtowy i sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych oraz wykorzystanie dochodów z tych opłat przez samorządy województw i gmin było w ostatnich latach przedmiotem szczególnego zainteresowania Najwyższej Izby Kontroli. Ostatnie dwie kontrole przeprowadzone w tym obszarze[4], ze względu na specyfikę objętej nimi problematyki, miały charakter kompleksowy, a ich celem była ocena wywiązywania się przez jednostki samorządu terytorialnego z wybranych zadań określonych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości. Zakres przedmiotowy obydwu kontroli obejmował nie tylko zagadnienia bezpośrednio związane z pozyskiwaniem i wykorzystaniem środków pochodzących z opłat wnoszonych przez przedsiębiorców, lecz także – mające istotne znaczenie dla efektywności przeciwdziałania alkoholizmowi – wykorzystanie przez kontrolowane jednostki instrumentów odziaływania na lokalny rynek napojów alkoholowych (tworzenie prawa miejscowego, wydawanie zezwoleń i kontrola przestrzegania warunków korzystania z nich) oraz rzetelność przygotowania wojewódzkich i gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Ustalenia tych kontroli, a zwłaszcza zakończonej ostatnio

Tabela 1. **Dochody województw i gmin z tytułu opłat za korzystanie z zezwoleń na handel napojami alkoholowymi [w tys. zł]**

Rok	Województwa	Gminy	Razem
2008	24.367	596.618	620.986
2009	33.427	636.227	669.655
2010	38.034	674.767	712.801
2011	35.674	675.485	711.159

Źródło: Dane za Państwową Agencją Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, <www.parpa.pl>.

[4] Kontrola: *Pobieranie oraz wykorzystanie przez samorządy województw i gmin opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w latach 2006–2008 (I półrocze)*, nr ewid. P/08/151; kontrola: *Realizacja i wykorzystanie przez samorządy województw i gmin dochodów z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w latach 2010–2012 (I półrocze)*, nr ewid. P/12/165; zob. <www.nik.gov.pl>.

kontroli realizacji i wykorzystania przez samorządy województw i gmin dochodów z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (której wyniki przedstawione zostały w Informacji opublikowanej na stronie internetowej NIK w kwietniu br.), wskazały na występowanie wielu istotnych nieprawidłowości.

Zezwolenia na sprzedaż alkoholu

W obszarze wykorzystania instrumentów oddziaływania na lokalny rynek napojów alkoholowych ujawniono, że skontrolowane gminy nie wykorzystywały możliwości ograniczenia dostępności alkoholu[5] stosownymi aktami prawa miejscowego. Co prawda rady gmin, wykonując obowiązek przewidziany w art. 12 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, podejmowały uchwały w sprawie maksymalnej liczby punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) oraz zasad ich usytuowania na terenie gminy, jednak ustalone limity w znaczący sposób (w niektórych wypadkach nawet o ponad 70%) przekraczały potrzeby zgłaszane przez przedsiębiorców. Taki stan prowadzi do wniosku, że priorytetem dla gmin nie jest profilaktyka alkoholowa, lecz doraźne interesy gminy i przedsiębiorców. NIK nie może oceniać samorządów według kryterium celowości, ale należy się domyślać, że im więcej sklepów w gminie, tym więcej miejsc pracy, większe dochody gminy z tytułu podatków itp.

Kontrola nie wykazała dużych nieprawidłowości w zakresie przestrzegania trybu i warunków udzielania zezwoleń na handel napojami alkoholowymi. Zastrzeżenia NIK wzbudził jednak sposób wywiązywania się przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) z obowiązku wynikającego z art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, to jest przeprowadzania kontroli przestrzegania przez przedsiębiorców zasad i warunków korzystania z takich zezwoleń. Nieprawidłowości te wystąpiły w 58,3% skontrolowanych gmin. Spośród 24 gmin 5 nie przeprowadzało w ogóle kontroli punktów sprzedaży napojów alkoholowych, a 7 obejmowało nimi mniej niż 5% tych miejsc. Marszałkowie województw, mimo że zgodnie z ustawą o wychowaniu w trzeźwości są „organem zezwalającym" na prowadzenie hurtowego obrotu napojami alkoholowymi (podobnie jak wójtowie w odniesieniu do zezwoleń na sprzedaż detaliczną), nie mają w obecnym stanie prawnym upoważnienia do bezpośredniej kontroli przestrzegania przez przedsiębiorców warunków korzystania z tych zezwoleń[6]. Rozwiązanie to wydaje się nie w pełni racjonalne. Aktualnie hurtownie napojów alkoholowych podlegają kontrolom Inspekcji Handlowej oraz organów kontroli skarbowej, jednak zakres przedmiotowy tych kontroli obej-

[5] Ograniczanie dostępności alkoholu jest jednym z podstawowych, przewidzianych w art. 2 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, instrumentów polityki społecznej mających przeciwdziałać alkoholizmowi.

[6] Wcześniej uprawnienie takie wynikało z art. 33 ust. 2 ustawy z 19.11.1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (DzU nr 101, poz.1178 ze zm.). Przepis ten został z dniem 21.08.2004 r. uchylony przez art. 66 ustawy z 2.07.2004 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej (DzU nr 173, poz.1808 ze zm.).

Ustalenia kontroli NIK

muje jedynie część warunków korzystania z zezwolenia na prowadzenie tego rodzaju działalności, wskazanych w art. 9[4] ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

Warunkiem korzystania z zezwoleń na handel napojami alkoholowymi jest wniesienie stosownych opłat w określonych terminach. W świetle prawa opłaty te są świadczeniami o charakterze publicznoprawnym i stanowią niepodatkowy dochód budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Samo ustalanie opłaty jest czynnością materialno-techniczną, dotyczącą obowiązku wynikającego z przepisu prawa, dokonywaną przez obliczenie własne. Przedsiębiorcy prowadzący detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych zobowiązani są do wnoszenia opłat oddzielnie za każdy rok korzystania z zezwolenia, przy czym opłata za pierwszy rok powinna być wniesiona przed wydaniem zezwolenia, a za każdy następny – w trzech równych ratach, w ściśle określonych terminach. Opłata dla przedsiębiorców występujących o zezwolenie po raz pierwszy oraz dla tych, u których wartość sprzedaży w roku poprzedzającym wygaśnięcie zezwolenia nie przekroczyła kwoty określonej w ustawie jest zryczałtowana i wynosi od 525 zł do 2100 zł. Dla pozostałych przedsiębiorców, w wypadku przekroczenia określonych w ustawie limitów kwotowych wartości sprzedaży, opłata jest wyższa i ma charakter stosunkowy[7].

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że przytłaczająca większość przedsiębiorców zajmujących się handlem napojami alkoholowymi wnosiła opłaty według stawki najniższej. W gminach nie funkcjonował skuteczny mechanizm kontroli rzetelności ustalania tych opłat. Nie były one przedmiotem kontroli przestrzegania przez przedsiębiorców zasad i warunków korzystania z zezwoleń, o jakich mowa w art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, a gminy ograniczały się jedynie do porównania kwoty opłaty wniesionej przez przedsiębiorcę z wartością sprzedaży napojów alkoholowych, jaką on sam podał w oświadczeniu. Stwarzało to ryzyko podawania przez przedsiębiorców nierzetelnych danych w celu zaniżenia kwoty opłaty, jaką powinni wnieść do budżetu gmin. Nieobjęcie kontrolami rzetelności opłat wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) tłumaczyli wątpliwościami co do zakresu upoważnienia zawartego w ustawie o wychowaniu w trzeźwości oraz brakiem stosownej wiedzy i umiejętności ze strony członków gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, którzy najczęściej przeprowadzali takie kontrole.

Instrumentem mającym zapewnić prawidłowe i terminowe wnoszenie przedmiotowych opłat jest przepis art. 18 ust. 12 pkt 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, który stanowi, że skutkiem niedokonania przez przedsiębiorcę opłaty w wymaganej wysokości lub w wymaganych terminach jest wygaśnięcie zezwolenia z mocy prawa. W takich wypadkach organ zezwalający, zgodnie z art. 18 ust. 13 tej ustawy, ma obowiązek wydania decyzji stwierdzającej

[7] Wynosi od 1,4% wartości sprzedaży w przypadku napojów o zawartości do 4,5% alkoholu, do 2,7% wartości sprzedaży w przypadku napojów o zawartości powyżej 18% alkoholu.

wygaśnięcie zezwolenia. Decyzja ta ma charakter deklaratoryjny. Co prawda, w ustawie o wychowaniu w trzeźwości nie określono bezpośrednio charakteru prawnego tych terminów, jednak według orzecznictwa sądów, są to terminy prawa materialnego i w związku z tym nie podlegają przywróceniu. Nie jest możliwe również ich prolongowanie przez organ, który wydał zezwolenie. Przypadki nieprzestrzegania wymienionych przepisów, polegające na ignorowaniu skutków wniesienia opłaty po terminie bądź bezpodstawnego prolongowania terminu jej wniesienia, stwierdzono w 25% gmin objętych kontrolą. Przedsiębiorcy skłonni są uważać, że decyzja o udzieleniu zezwolenia jest ważna dopóki nie zostanie formalnie cofnięta przez organ, który ją wydał, a wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) wskazywali na nieuzasadniony, nadmierny ich zdaniem rygoryzm tych przepisów, który nie uwzględnia sytuacji nadzwyczajnych, mogących się zdarzyć przedsiębiorcy.

Wykorzystanie opłat za zezwolenia

Obciążające przedsiębiorców (a pośrednio konsumentów) opłaty związane z zezwoleniami na handel napojami alkoholowymi (tzw. korkowe) – zgodne z ustawą o wychowaniu w trzeźwości – są swoistego rodzaju daniną publiczną, utworzoną w celu pozyskania dodatkowych środków na finansowanie działań mających na celu ograniczenie społecznych i ekonomicznych konsekwencji spożywania alkoholu i przeciwdziałanie narkomanii. Samorządy województw i gmin zobowiązane zostały do zaangażowania (wydatkowania) na te zadania wszystkich środków pochodzących z tego tytułu. Ustawodawca jednoznacznie zastrzegł, że mogą być one wykorzystywane wyłącznie na finansowanie zadań określonych w ustawie[8]. W celu oceny prawidłowości wykorzystania opłat za korzystanie z zezwoleń na handel napojami alkoholowymi, NIK porównała wysokość dochodów osiągniętych w okresie dwóch lat z faktycznie poniesionymi wydatkami, zakwalifikowanymi jako wydatki na zadania przewidziane w programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz programach przeciwdziałania narkomanii[9]. Wydatki te wynosiły w skontrolowanych województwach 81,3% dochodów uzyskanych za zezwolenia na hurtowy obrót napojami alkoholowymi, a w gminach 91,5% dochodów

[8] Wynika to wprost z przepisów art. 9^3 art. 11^1 i art. 18^2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Artykuł 9^3 stanowi, że środki z opłat za zezwolenia na hurtowy obrót napojami alkoholowymi mogą być wykorzystane przez zarządy województw wyłącznie na finansowanie zadań określonych w art. 4 ust. 1 tej ustawy oraz zadań określonych w wojewódzkich programach przeciwdziałania narkomanii. Z art. 11^1 i art. 18^2 wynika, że opłaty pobierane za korzystanie z zezwoleń na detaliczną sprzedaż tych napojów służą pozyskaniu dodatkowych środków na finansowanie zadań gminy określonych w art. 4^1 ust. 1 oraz że dochody te mogą być wykorzystywane przez gminę wyłącznie na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz gminnych programów przeciwdziałania narkomanii.

[9] Ustawa o wychowaniu w trzeźwości nie wyznacza okresu, w jakim środki finansowe pozyskane z tytułu wnoszonych przez przedsiębiorców opłat za zezwolenia na handel napojami alkoholowymi powinny zostać wykorzystane przez jednostki samorządu terytorialnego na finansowanie zadań wskazanych w tej ustawie.

Ustalenia kontroli NIK

z opłat za zezwolenia na detaliczną ich sprzedaż. Łącznie, na aktywną realizację zadań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii w latach 2010–2011 badane jednostki nie wykorzystały ponad 14 mln zł.

Z ustaleń kontroli wynika również, że część wydatków zakwalifikowanych przez skontrolowane jednostki jako koszty realizacji zadań określonych w art. 4 ust. 1 i 4^1 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, faktycznie służyła finansowaniu innych zadań własnych gminy, niezwiązanych z przeciwdziałaniem problemom alkoholowym czy narkomanii. W trakcie kontroli takie nieprawidłowości stwierdzono w 25% województw i w 50% gmin. Z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych finansowano lub dofinansowywano szkolenia lub kampanie profilaktyczne związane z agresją rówieśniczą, uzależnieniem od tytoniu, od Internetu, przemocą seksualną, AIDS czy problemami osób i rodzin uwikłanych w działalność sekt i grup psychomanipulacyjnych. Środki te wykorzystywano także na organizowane przez gminy imprezy okolicznościowe, budowę obiektów sportowych i rekreacyjnych (np. boisk szkolnych lub wiejskich, placów zabaw dla dzieci), jak również dotowano działalność podmiotów zajmujących się sportem czy działalnością kulturalną. NIK zakwestionowała legalność kwalifikowania jako koszty realizacji zadań określonych w art. 4^1 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości wynagrodzeń pracowników skontrolowanych jednostek, nawet jeśli częściowo wykonywali oni czynności związane z administrowaniem sprawami z zakresu przeciwdziałania uzależnieniom. Podobna ocena dotyczyła kosztów administracyjnych związanych z działalnością gminnych komisji profilaktyki i rozwiazywania problemów alkoholowych. Nieprawidłowością było także wydawanie tych środków na utrzymanie izb wytrzeźwień[10] oraz zakup wyposażenia dla Policji. Wydatki takie można uznać za prawidłowe, o ile wiążą się bezpośrednio z konkretnymi działaniami przewidzianymi w programach, a nie gdy są to „koszty stałe" funkcjonowania instytucji.

Prawidłowość wykorzystania środków z opłat za zezwolenia

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, spożytkowanie przez skontrolowane samorządy województw i gminy dochodów z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Wyniki kontroli dają podstawę do stwierdzenia, że do wystąpienia nieprawidłowości przyczyniły się częściowo także niedoskonałości regulacji prawnych. Jak wcześniej wspomniano, przepisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości jednoznacznie

[10] Zgodnie z podzielanym przez NIK stanowiskiem m.in. regionalnych izb obrachunkowych i PARPA, izby wytrzeźwień są jednostkami realizującymi zadania własne gminy w zakresie porządku publicznego, a nie w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Ze środków pochodzących z opłat mogą być finansowane jedynie wykonywane przez izbę dodatkowe zadania z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu, wpisane do gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

stanowią, że środki pozyskane z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych mogą być wykorzystane przez jednostki samorządu terytorialnego wyłącznie na finansowanie zadań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. Ustawodawca nie określił jednak konkretnego terminu, w jakim ten obowiązek powinien być wykonany, ani też nie przewidział sankcji wobec podmiotów, które się z niego nie wywiążą. Powoduje to – w sytuacji trudności finansowych – skłonność organów jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza gmin, do przeznaczania części środków pochodzących z omawianych opłat na finansowanie innych zadań własnych. W praktyce realizowane jest to trzema metodami, a mianowicie: przez zaplanowanie w budżecie jednostki samorządu terytorialnego wydatków na zadania z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii w wysokości niższej od przewidywanych dochodów z opłat za zezwolenia, przez niewykonanie założonego w budżecie jednostki samorządu terytorialnego planu tych wydatków lub przez finasowanie innych zadań własnych gminy pod szyldem zadań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. W niektórych gminach stosowano metody nieco bardziej wyrafinowane. W 12 gminach (50% badanych), w których wystąpiły przypadki niewykorzystania w danym roku budżetowym części środków pochodzących z przedmiotowych opłat, stosowano praktykę odpowiedniego zwiększania planu wydatków na finansowanie zadań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii w następnym roku budżetowym. Byłoby to działaniem prawidłowym, gdyby nie fakt, że w połowie z nich te zwiększone plany wydatków w następnym roku budżetowym po prostu nie były realizowane.

Dyscyplinie wykorzystania środków pochodzących z opłat nie sprzyja też art. 4[1] ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, który nieprecyzyjnie określa zadania gminy z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Na przykład przepis, że w ramach profilaktycznej działalności informacyjnej skierowanej do dzieci i młodzieży możliwe jest prowadzenie pozalekcyjnych zajęć sportowych, traktowany jest przez niektóre gminy jako przyzwolenie na wykorzystanie środków pochodzących z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych na finasowanie inwestycji w infrastrukturę sportową czy dotowanie stowarzyszeń sportowych.

Oddzielnym problemem jest jakość opracowanych i przyjmowanych do realizacji programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz programów przeciwdziałania narkomanii. Programy te w intencji ustawodawcy są instrumentem mającym racjonalizować wykonanie zadań związanych z problemami alkoholowymi i narkotykowymi w wymiarze lokalnym. Jakość, a zwłaszcza adekwatność wybranych celów szczegółowych i metod ich realizacji do potrzeb faktycznie występujących na terenie gminy czy województwa, ma bezpośredni wpływ na efektywność wykorzystania środków finansowych. Kontrola wykazała, że

w 5 gminach (20,8% skontrolowanych) przez cały okres objęty kontrolą lub czasowo brakowało programów przeciwdziałania narkomanii. Co prawda, wszystkie skontrolowane gminy posiadały programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, jednak nie zostały one oparte na rzetelnej analizie potrzeb lokalnych i były sformułowane ogólnikowo. Trudno oprzeć się wrażeniu, że opracowano je jedynie w celu formalnego wykonania obowiązku ustawowego.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do marszałków województw i wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) NIK wniosła o opracowanie i wdrożenie programu przeciwdziałania narkomanii oraz przygotowanie projektów gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na podstawie rzetelnej analizy aktualnych uwarunkowań lokalnych. Wystosowano ponadto wnioski o zapewnienie zgodnego z postanowieniami ustawy o wychowaniu w trzeźwości wykorzystania wszystkich środków pochodzących z opłat za zezwolenia na handel napojami alkoholowymi oraz rzetelnego rozliczania dotacji udzielonych ze środków pochodzących z opłat za korzystanie z zezwoleń na hurtowy obrót nimi. Fundamentalne znaczenie dla prawidłowego i efektywnego wykorzystania tych środków przez jednostki samorządu terytorialnego ma jednak poziom zaangażowania jego organów w rozwiązywanie problemów uzależnienia od alkoholu i narkotyków. Ustalenia kontroli wskazują, że w jednostkach samorządu terytorialnego, w których sprawy te znajdują należyte uznanie, programy profilaktyki przewidują konkretne działania, których adresaci (grupa docelowa) zostali ustaleni w wyniku dokładnej analizy potrzeb lokalnych. W jednostkach tych wydatki na cele wskazane w ustawie o wychowaniu w trzeźwości nie tylko odpowiadały dochodom uzyskanym z opłat za zezwolenia, ale niejednokrotnie je przekraczały.

Co dalej z wykorzystaniem „korkowego"?

Opłaty za zezwolenia na handel napojami alkoholowymi mają bardzo istotny wpływ zarówno na zakres, jak i rozmiary rzeczowe podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego zadań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. Dochody z tych opłat najczęściej były jedynym źródłem finansowania kosztów tego rodzaju zadań, a ich wysokość wyznaczała poziom aktywności skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego. Wyniki kontroli wskazują jednak na potrzebę wprowadzenia rozwiązań prawnych dyscyplinujących jednostki samorządu terytorialnego w zakresie wykorzystania środków z „korkowego", upoważnienia marszałków województw do kontroli przestrzegania przez przedsiębiorców warunków udzielanych im zezwoleń na obrót napojami alkoholowymi oraz uproszczenia przepisów dotyczących konsekwencji niewniesienia przez przedsiębiorcę opłaty w terminie. Ze względu na to samo źródło finansowania i podobieństwo stosowanych metod profilaktyki, racjonalnym rozwiązaniem byłoby też zniesienie obowiązku oddzielnego programowania przez gminy zadań z zakresu przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii na rzecz wspólnego programu działania

w obu tych obszarach, zwłaszcza w małych gminach.

W Polsce uwaga państwa skupiona jest na profilaktyce uzależnienia od alkoholu, narkotyków i nikotyny. Każdemu z tych uzależnień poświęcona jest odrębna ustawa, natomiast inne ich rodzaje dostrzegane są jedynie marginalnie. Niezbędne wydaje się zatem przeprowadzenie gruntownej analizy funkcjonowania sytemu przeciwdziałania skutkom uzależnień w celu wypracowania kompleksowych rozwiązań prawnych i organizacyjnych.

JAN KOŁTUN, dyrektor
WALDEMAR KAŹMIERCZAK*,
doradca prawny
Delegatura NIK w Poznaniu

* *Pan Waldemar Kaźmierczak zmarł 16 października 2013 r. w Poznaniu. Pracownicy Najwyższej Izby Kontroli zachowają Go w wiecznej pamięci.*

Wykorzystanie funduszy europejskich

Zakupy aparatury medycznej

PIOTR WASILEWSKI

Ostatnie decyzje Parlamentu Europejskiego przesądziły, że nasz kraj stanie się największym beneficjentem unijnej polityki spójności w latach 2014–2020. Polska otrzyma 72,9 mld euro, a więc prawie 6 mld więcej niż w obecnym okresie finansowania 2007–2013. Korzystanie z funduszy europejskich ma się jednak opierać na bardziej restrykcyjnych procedurach, zarówno jeśli chodzi o przyznawanie środków na poszczególne projekty, jak i ich późniejsze rozliczanie. Sytuacja ta wymaga bardzo dokładnego przeanalizowania dotychczas stosowanych praktyk we wdrażaniu przedsięwzięć współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Szczególnie istotna jest wnikliwa ocena doświadczeń związanych z finansowaniem inwestycji. Analizę tej problematyki w odniesieniu do zakupów aparatury medycznej przeprowadziła w ostatnim czasie Najwyższa Izba Kontroli.

Założenia kontroli

Najwyższa Izba Kontroli zbadała zakupy specjalistycznej aparatury medycznej współfinansowane ze środków regionalnych programów operacyjnych na lata 2007–2013[1]. Celem kontroli[2] była ocena skuteczności wykorzystania tych urządzeń, jak również wywiązywanie się beneficjentów z umów o dofinansowanie ich zakupu oraz uzyskanych rezultatów. Analizie poddano także wykonywanie zadań instytucji zarządzającej (IZ) regionalnym programem operacyjnym 2007–2013 (RPO) przez zarządy badanych województw w zakresie dofinansowania zakupu aparatury medycznej. Przeanalizowano równocześnie działania Ministra Zdrowia oraz jednostek samorządu terytorialnego[3] w aspekcie tworzenia warunków do zapewnienia równego dostępu do badań diagnostycznych z wykorzystaniem specjalistycznej aparatury medycznej, jak też wywiązywanie

[1] Badaniami objęto zakupy angiografów, analizatorów biochemicznych wieloparametrowych, aparatów RTG, gammakamer, tomografów komputerowych, aparatury rezonansu magnetycznego oraz ultrasonografów.

[2] *Informacja o wynikach kontroli zakupu i wykorzystania aparatury medycznej współfinansowanej ze środków regionalnych programów operacyjnych*, NIK, Warszawa, maj 2013 r., nr ewid. 3/2013/P12123/KZD.

[3] Będących podmiotami tworzącymi kontrolowanych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

się organów administracji samorządowej z obowiązku nadzoru nad podmiotami leczniczymi.

Źródła dofinansowania

Od 2004 r. Polska korzysta ze środków unijnych na tych samych zasadach, jak pozostałe państwa członkowskie. W latach 2004–2006 projekty realizowane w Polsce w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR) uwzględniały między innymi wsparcie zakładów opieki zdrowotnej. Zgodnie z „Końcowym raportem z postępu wdrażania Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004–2006", zatwierdzonym przez Komisję Europejską 5 sierpnia 2011 r., w priorytecie 1 – „Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmacnianiu konkurencyjności regionów"[4] wdrożono 439 projektów dotyczących zakupu sprzętu diagnostycznego, o wartości dofinansowania 613,1 mln zł. Wsparciem zostały objęte 304 zakłady opieki zdrowotnej.

Od 2007 r. projekty dotyczące ochrony zdrowia były współfinansowane ze środków UE w ramach perspektywy finansowej 2007–2013. W nowym okresie programowania dotacje z funduszy strukturalnych były przydzielane równolegle na poziomie centralnym i regionalnym. Regionalne programy operacyjne stanowiły, obok sześciu programów operacyjnych zarządzanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, podstawowy instrument realizacji celów i założeń „Strategii rozwoju kraju na lata 2007–2015". Na ich wdrożenie przewidziano środki finansowe stanowiące 24,9% (ok. 16,6 mld euro) całości alokacji środków polityki spójności przyznanych Polsce. RPO były zarządzane przez zarządy poszczególnych województw. Maksymalny poziom dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, w ramach osi priorytetowych RPO, wynosił do 85% wydatków kwalifikowalnych projektu planowanego przez publiczny zakład opieki zdrowotnej.

W ramach regionalnych programów operacyjnych 2007–2013, 16 zarządów województw podpisało z beneficjentami umowy o dofinansowanie 640 projektów o wartości 3859,2 mln zł (dofinansowanie z UE 2444,5 mln zł) na adaptację i modernizację pomieszczeń w zakładach opieki zdrowotnej oraz zakup aparatury medycznej (w tym 264 projekty obejmujące wyłącznie zakup aparatury[5]).

Stan wyposażenia przed realizacją projektów

Istotnym problemem większości kontrolowanych szpitali[6] był brak środków finansowych na odtworzenie zamortyzo-

[4] W ramach działania 1.3. „Regionalna infrastruktura społeczna", poddziałania 1.3.2. „Regionalna infrastruktura zdrowia".

[5] O całkowitej wartości 1644 mln zł.

[6] Badaniami objęto wybrane szpitale na terenie następujących województw: dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, lubuskiego, łódzkiego, małopolskiego, mazowieckiego, podlaskiego, pomorskiego, śląskiego, świętokrzyskiego i wielkopolskiego.

wanej bazy sprzętowej oraz zakup nowej aparatury, związany z wdrożeniem medycznych innowacji oraz dostosowaniem budynków szpitalnych do obowiązujących przepisów. Odpowiednie wyposażenie placówek ochrony zdrowia sprzyja zapewnieniu efektywnej opieki medycznej w procesie diagnostyki, leczenia i rehabilitacji. Niedostateczna liczba sprawnej aparatury negatywnie wpływa zarówno na jakość leczenia, jak i dostępność świadczeń zdrowotnych.

Przed otrzymaniem dofinansowania z Unii Europejskiej szpitale objęte kontrolą posiadały łącznie 296 aparatów do diagnostyki i leczenia (z zakresu, którego dotyczyły badania NIK), o wartości początkowej około 268,8 mln zł. Urządzenia te były zamortyzowane średnio w 86%[7].

Analiza zasobów aparatury w podmiotach leczniczych (w podziale na grupy wiekowe zależnie od roku produkcji) wykazała, że większość urządzeń była użytkowana powyżej ośmiu lat[8]. Ich stan techniczny nie zapewniał właściwej diagnostyki (wysoka awaryjność, problemy z uzyskiwaniem identycznych wyników kolejnych pomiarów tego samego obiektu, zagrożone bezpieczeństwo pacjenta podczas wykonywania badań, przestarzałe oprogramowanie). Na przykład, w jednym z kontrolowanych szpitali aparatura medyczna (z badanego zakresu) była zamortyzowana w 100%. Jeden z ultrasonografów był użytkowany ponad 20 lat, a analizator do badań laboratoryjnych ponad 15 lat.

Przygotowania do realizacji projektów

Przed rozpoczęciem starań o dofinansowanie istotne było rozeznanie istniejących potrzeb zdrowotnych i dostępności na danym terenie świadczeń udzielanych przy użyciu aparatury, którą dany szpital zamierzał kupić. Zakup nowoczesnego sprzętu medycznego umożliwiał bowiem nie tylko dostosowanie wyposażenia do obowiązujących standardów, ale dawał możliwość poszerzenia zakresu świadczeń zdrowotnych. Realizacja nowych zadań wymagała jednak odpowiedniego finansowania, wynikającego z umowy zawartej z Narodowym Funduszem Zdrowia (NFZ), a wielkość środków publicznych pozostających w dyspozycji tej instytucji jest ograniczona. Inwestycja kierownictwa szpitala w nowoczesną, specjalistyczną aparaturę medyczną w sytuacji, gdy ten sam rodzaj sprzętu kupował inny szpital, położony na przykład w sąsiednim powiecie, stwarzała ryzyko, że nowe urządzenie nie zostanie w pełni wykorzystane. Aby to wykluczyć, należało określić potrzeby i skoordynować tego rodzaju zakupy. Istotną rolę w tym zakresie powinny odgrywać organy tworzące badanych zakładów opieki zdrowotnej (jednostki samorządu terytorialnego), które nie tylko sprawowały nad nimi nadzór, ale często przekazywały także dotacje na uzupełnienie wkładu własnego przy zakupie aparatury dofinasowanej ze środków Unii Europejskiej.

[7] Wartość odpisów amortyzacyjnych wyniosła 229,9 mln zł.
[8] Przyjmuje się, że czas efektywnego użytkowania większości aparatów medycznych wynosi nie więcej niż 8 lat.

Ustalenia kontroli wskazują jednak, że na żadnym szczeblu organizacji ochrony zdrowia nie była prowadzona rzetelna analiza stanu, potrzeb i stopnia wykorzystania aparatury lub innych elementów infrastruktury medycznej.

Minister Zdrowia nie dysponował rzetelnymi danymi pozwalającymi na ocenę dostępności świadczeń zdrowotnych udzielanych przy użyciu specjalistycznej aparatury diagnostycznej oraz potrzeb w tym zakresie. Utrudniało to prowadzenie polityki zdrowotnej i tworzenie warunków do zapewnienia równego dostępu do tego rodzaju badań.

W kontrolowanym okresie wprowadzono wprawdzie, uwzględniając uwagi NIK, regulacje prawne zmierzające do poprawy wiarygodności danych o liczbie oczekujących i czasie oczekiwania na badanie, ale nie można było ocenić skuteczności tych rozwiązań z uwagi na krótki okres ich obowiązywania. Dane o rozmieszczeniu specjalistycznej aparatury medycznej zgromadzone przez Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia (CSIOZ)[9], na podstawie sprawozdań MZ-29, różniły się od danych uzyskanych bezpośrednio od wojewodów w trakcie kontroli NIK. Minister Zdrowia nie wykorzystywał uprawnień do przeprowadzenia kontroli podmiotów leczniczych[10], które uwzględniałyby rzetelność informacji zawartych w sprawozdaniach. W ocenie NIK, takie kontrole mogłyby przyczynić się do poprawy wiarygodności danych przekazywanych przez podmioty lecznicze.

Skontrolowane jednostki samorządu terytorialnego (JST)[11] nie sporządzały rzetelnych analiz potrzeb zdrowotnych[12], określających liczbę i rodzaj świadczeń, które powinny być zapewnione w celu zachowania, przywrócenia lub poprawy zdrowia świadczeniobiorców. Jednostki te nie dysponowały także kompletnymi i aktualnymi danymi o wyposażeniu podległych jednostek ochrony zdrowia w specjalistyczną aparaturę diagnostyczną.

W dziesięciu JST (71% skontrolowanych) stwierdzono zaniedbania w wykonywaniu obowiązków nadzoru i kontroli nad tymi placówkami, wynikających z art. 67 ust. 2 i 3 ustawy z 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej[13] oraz postanowień § 3, § 6 ust. 1 pkt 4 i § 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z 18 listopada 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru nad samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zdro-

[9] CSIOZ prowadzi badania statystyczne w imieniu Ministra Zdrowia m.in. w zakresie zasobów ochrony zdrowia.

[10] Na podstawie art. 118 ust. 1 pkt 1 ustawy z 15.04.2011 r. o działalności leczniczej (DzU z 2013 r., poz. 217), Minister Zdrowia ma prawo przeprowadzenia kontroli podmiotów leczniczych pod względem zgodności z prawem, a w ramach kontroli – do oceny informacji i dokumentacji (art. 118 ust. 2 pkt 3 i 4).

[11] Do zadań własnych gminy, powiatu i samorządu województwa w zakresie zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej, należy m.in. podejmowanie działań wynikających z rozpoznanych potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców. Realizacja zadań własnych przez JST nakierowana jest na zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej, w tym wypadku mieszkańców danej gminy, powiatu lub województwa.

[12] Wynikających z oceny stanu zdrowia mieszkańców na podstawie danych epidemiologicznych i demograficznych.

[13] DzU z 2007 r., nr 14, poz. 89 ze zm. – uchylona z dniem 1.07.2011 r.

Ustalenia kontroli NIK

wotnej i nad jednostkami transportu sanitarnego[14] oraz art. 121 ustawy z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej. Brak analizy potrzeb, połączony z niewystarczającym nadzorem, w rezultacie negatywnie oddziaływał na decyzje inwestycyjne podejmowane przez kierujących poszczególnymi szpitalami, przygotowanie projektów i ich realizację.

Weryfikacja wniosków o dofinasowanie projektów

Za zarządzanie regionalnymi programami operacyjnymi 2007–2013 i ich realizację odpowiadają instytucje zarządzające, którymi są zarządy województw. Do ich zadań[15] należy: wypełnianie obowiązków wynikających z art. 60 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083 z 11 lipca 2006 r.; przygotowanie szczegółowego opisu priorytetów programu operacyjnego oraz jego zmian; określenie kryteriów kwalifikowalności wydatków i poziomu dofinansowania projektu, jako procentu wydatków objętych dofinansowaniem; wybór projektów na podstawie ustalonych kryteriów; zawieranie z beneficjentami umów o dofinansowanie; określenie systemu realizacji programu operacyjnego; zarządzanie środkami finansowymi pochodzącymi z budżetu państwa, budżetu województwa lub źródeł zagranicznych.

Prace na etapie przygotowania RPO, dotyczące zasad dofinansowania projektów obejmujących zakup specjalistycznej aparatury medycznej, w większości kontrolowanych województw nie zostały poprzedzone rzetelną analizą wyposażenia podmiotów leczniczych w specjalistyczną aparaturę medyczną ani oceną dostępności świadczeń wykonywanych przy jej użyciu. Zdaniem NIK, utrudniało to prowadzenie spójnych i racjonalnych działań zmierzających do zabezpieczania potrzeb zdrowotnych mieszkańców, obniżało również efektywność wykorzystania aparatury medycznej zakupionej ze środków RPO.

Instytucje zarządzające, wyłaniając projekty do dofinansowania, nie miały wystarczającej wiedzy o rozmieszczeniu aparatury i wyposażeniu podmiotów wykonujących działalność leczniczą na terenie poszczególnych województw. Takich informacji nie posiadał, na przykład, zarząd województwa podlaskiego. Nie konsultował też z Podlaskim Oddziałem NFZ możliwości zakontraktowania świadczeń zdrowotnych udzielanych z wykorzystaniem aparatury planowanej do zakupu w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego (RPOWP)[16]. Mimo przeznaczenia znacznych środków na kupno aparatury w ramach tego programu, nie zapewniono równego dostępu do specjalistycznych świadczeń zdrowotnych mieszkańcom województwa. Przykładowo: z siedmiu mammografów użytkowanych w województwie podlaskim na

[14] DzU nr 94, poz. 1097 – uchylone z dniem 1.07.2011 r.

[15] Art. 26 ustawy z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (DzU z 2009 r., nr 84, poz. 712 ze zm.).

[16] W ramach działania 6.2 *Rozwój infrastruktury z zakresu opieki zdrowotnej*. Z beneficjentami podpisano umowy o dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej kwotą 99,7 mln zł i środkami własnymi 32 projektów o łącznej wartości 123,2 mln zł, w ramach których nabywana była aparatura i sprzęt medyczny.

koniec 2011 r. sześć znajdowało się w Białymstoku i jeden w Łomży, a w konsekwencji mieszkańcy najbardziej oddalonych miejscowości do najbliższego aparatu mieli ponad 150 km . W powiecie suwalskim (105 tys. mieszkańców) na koniec 2011 r. znajdował się jeden echokardiograf, podczas gdy w Białymstoku (295 tys. mieszkańców) pracowało 31 takich aparatów, a średnia w województwie wynosiła 4,9 urządzeń na 100 tys. osób. W powiecie siemiatyckim (46,9 tys. mieszkańców) nie było aparatu RTG z torem wizyjnym, podczas gdy w całym województwie na koniec 2011 r. było ich 46.

Realizacja projektów przez kontrolowane szpitale

W badanych podmiotach leczniczych skontrolowano wykonanie 39 projektów, w których przewidziano dofinansowanie zakupu aparatury medycznej[17], o całkowitej wartości 406,8 mln zł, w tym dofinansowanie unijne wyniosło 278,9 mln zł.

Z ustaleń wynika, że ponad 30% spośród 33 szpitali nie osiągnęło zaplanowanych rezultatów, przede wszystkim przewidywanej w projektach liczby udzielanych świadczeń lub diagnozowanych pacjentów, realizując przyjęte założenia na poziomie od 3,1% do 90,7%.

Na przykład, Szpital Specjalistyczny w Kościerzynie zakupił w ramach RPO Województwa Pomorskiego mammograf cyfrowy i angiograf wraz z urządzeniami towarzyszącymi oraz zaadaptował pomieszczenia pracowni kardiologii inwazyjnej. Wykorzystanie angiografu było mniejsze niż planowano, a wskaźniki rezultatu wyniosły 2840 badań na rok, w tym 1620 koronarografii i 1220 zabiegów koronaroplastycznych. Szpital wykonał odpowiednio o 552 (19%) mniej badań ogółem, w tym o 439 (27%) mniej koronarografii i o 113 (9%) mniej zabiegów koronaroplastycznych. Wynikało to z braku wystarczającej liczby chętnych do poddania się tej procedurze medycznej, w związku z uruchomieniem podobnych pracowni w szpitalach w Starogardzie Gdańskim oraz Chojnicach.

Na niepełne wykorzystanie sprzętu, poza wspomnianymi już błędami planistycznymi będącymi skutkiem braku analiz potrzeb zdrowotnych i oceny dostępności świadczeń, wpłynęły również nieprawidłowości w samych szpitalach, polegające na niezapewnieniu właściwych warunków udzielania świadczeń, a także opóźnienia w dostosowaniu pomieszczeń pracowni diagnostycznych.

W pięciu szpitalach spośród 33 skontrolowanych (15,2%) stwierdzono nierzetelne przygotowanie zakupów aparatury medycznej, co skutkowało opóźnieniem w dostawach, instalacji i uruchomieniu. W konsekwencji, kupiona aparatura przez wiele miesięcy nie była używana. Na przykład, w Wojewódzkim Szpitalu Specjalistycznym im. św. Rafała w Czerwonej Górze z opóźnieniem w stosunku do planu podjęto prace modernizacyjne w Dziale Diagnostyki Obrazowej, co spowodowało, że przez pierwsze pięć

[17] W okresie od 1.01.2009 r. do 30.06.2013 r.

Ustawa o kontroli NIK

miesięcy[18] zakupiony tomograf komputerowy o wartości 2,4 mln zł został w fabrycznym opakowaniu zdeponowany poza szpitalem, a przez następne ponad sześć miesięcy 2010 r.[19] także nie był wykorzystywany. W ocenie NIK, skoordynowanie dostaw aparatury z wykonaniem robót budowlanych pozwoliłoby na ograniczenie negatywnych skutków wynikających z tej sytuacji.

Inny badany szpital – Zespół Zakładów Opieki Zdrowotnej w Wągrowcu – wdrożył jeden projekt zakupu aparatury medycznej[20] o całkowitej wartości ponad 5 mln zł, w tym dofinansowanie ze środków europejskich wyniosło 2,8 mln zł. Kupiono między innymi tomograf komputerowy o wartości 2 mln zł. Aparat ten, fabrycznie zapakowany, był przechowywany poza pracownią tomografii komputerowej[21] przez siedem miesięcy z powodu nieprzygotowania pomieszczenia, w którym miał zostać zainstalowany.

W siedmiu podmiotach leczniczych stwierdzono niezgodność realizacji projektu z umową o dofinansowanie oraz z przepisami. Sześć szpitali wykonywało odpłatne badania diagnostyczne używając nowych urządzeń, mimo że kupiona w ramach projektu aparatura miała być wykorzystywana wyłącznie do udzielania świadczeń zakontraktowanych z NFZ. O osiągnięciu dochodu nie poinformowano instytucji zarządzających, chociaż obowiązek ten wynikał z umowy o dofinansowanie. Na przykład, w Samodzielnym Publicznym Szpitalu Wojewódzkim w Gorzowie Wielkopolskim wykorzystano zakupiony aparat do rezonansu magnetycznego (RM) do wykonania 575 odpłatnych badań o wartości 286,9 tys. zł dla osób fizycznych oraz 226 badań o wartości 111,5 tys. zł w ramach świadczenia usług dla innych jednostek. Szpital nie przedstawił instytucji zarządzającej – do czasu kontroli – informacji o uzyskaniu dochodów, pomimo że § 13 umowy o dofinansowanie projektu zobowiązywał go do przekazywania wszelkich informacji o generowaniu przychodów z użyciem zakupionego aparatu, a w razie osiągania dochodów z projektu, w rozumieniu art. 55 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083 z 11 lipca 2006 r., ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące miedzy innymi Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – do zwrotu dochodów zgodnie z zasadami określonymi w wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie wybranych zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym generujących dochód. Odpłatne badania były ewidencjonowane w księgach rachunkowych szpitala. Kontrola wykazała, że w systemie rejestrującym badania RM, zapis „odpłatne badania" został

[18] Od 23.12.2009 r. do 31.05.2010 r.
[19] Od czerwca 2010 r. do grudnia 2010 r.
[20] Zakup tomografu komputerowego, urządzeń do sterylizatorni oraz sprzętu wysokospecjalistycznego dla Zespołu Opieki Zdrowotnej.
[21] Tomograf komputerowy został dostarczony 7.05.2010 r.; przyjęty do ewidencji środków trwałych 22.12.2010 r., tj. po upływie ok. 7 miesięcy od daty zakupu i dostarczenia, natomiast zainstalowany i uruchomiony 3.12.2010 r., a pomiary promieniowania jonizującego wykonano 10.12.2010 r.

zastąpiony zapisem „test aparatu". Dokumenty zgromadzone w trakcie kontroli, w tym umowy o wykonanie odpłatnych badań wskazują, że świadczenia te były udzielane za wiedzą ówczesnej dyrekcji.

W jednym ze szpitali poświadczono nieprawdę w dokumentach stanowiących podstawę przyznania 692,1 tys. zł dofinansowania z UE, a w innym – jak wykazała kontrola IZ województwa śląskiego – przedstawiono do refundacji faktury za dostawę aparatury medycznej o wartości 1,4 mln zł, której koszt wcześniej już sfinansowano z pożyczki udzielonej przez zarząd województwa.

W skontrolowanych szpitalach naruszano również regulacje prawne obowiązujące przy udzielaniu oraz rejestrowaniu świadczeń zdrowotnych z wykorzystaniem zakupionej aparatury medycznej. Niepokój może budzić to, że aż w 11 spośród nich nie zapewniono personelu medycznego o wymaganych kwalifikacjach.

Na przykład, w Szpitalu Czerniakowskim w Warszawie spośród 35 lekarzy udzielających w latach 2009–2011 świadczeń, 29 nie posiadało certyfikatu potwierdzającego zdanie egzaminu i ukończenie szkolenia z zakresu ochrony radiologicznej pacjenta, co stanowiło naruszenie przepisów art. 33c ust. 5 ustawy z 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe[22]. Brak ważnego certyfikatu powinien skutkować niedopuszczeniem ich do wykonywania pracy, a w ocenie NIK, nieprawidłowość ta mogła stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa zdrowotnego pacjentów. W Zakładzie Diagnostyki Obrazowej, udzielającym świadczeń w systemie całodobowym, nie zapewniono wymaganej obsady lekarzy specjalistów z radiologii i diagnostyki obrazowej na 80 dyżurach i zmianach roboczych. Naruszało to postanowienie § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z 27 marca 2008 r. w sprawie minimalnych wymagań dla jednostek ochrony zdrowia udzielających świadczeń zdrowotnych z zakresu rentgenodiagnostyki, radiologii zabiegowej oraz diagnostyki i terapii radioizotopowej chorób nienowotworowych[23]. Badania tomografii komputerowej opisywali lekarze niemający wymaganej specjalizacji z radiologii, radiodiagnostyki lub radiologii i diagnostyki obrazowej, co było niezgodne z warunkami wykonania świadczeń określonymi w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z 29 sierpnia 2009 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu lecznictwa szpitalnego[24]. W czerwcu i wrześniu 2010 r. na 1028 opisów badań tomografii komputerowej 178 (17,3%) zostało wykonanych przez lekarzy bez wymaganej specjalizacji.

Wnioski NIK

Rozwój technologii medycznych, zwłaszcza w diagnostyce obrazowej sprawia, że zużycie aparatury medycznej następuje obecnie w tempie wielokrotnie szybszym niż jeszcze 10 lat temu. W konsekwencji, potrzeby inwestycyjne podmiotów leczniczych są wyższe od możliwości finanso-

[22] DzU z 2012 r., poz. 264.
[23] DzU nr 59, poz. 365 ze zm.
[24] DzU nr 140, poz. 1143 ze zm.

wych zarówno własnych, jak i ich podmiotów tworzących. Szczególnie istotna jest zatem właściwa identyfikacja potrzeb inwestycyjnych w zakresie aparatury oraz określenie priorytetów.

Aplikowanie o fundusze unijne przez podmioty wykonujące działalność leczniczą stwarza szanse na rozwój i podnoszenie ich konkurencyjności, pod warunkiem, że pozyskane środki zostaną efektywnie wykorzystane. Samo posiadanie przez podmioty lecznicze specjalistycznego sprzętu i aparatury medycznej nie przesądza jeszcze o możliwości poprawy dostępu do świadczeń, co potwierdzają ustalenia kontroli.

W ocenie NIK, obowiązujące regulacje prawne nie sprzyjają prowadzeniu skoordynowanej polityki w wyposażaniu podmiotów leczniczych w specjalistyczny sprzęt medyczny. Ograniczenia te dotyczą na przykład braku możliwości monitorowania przez samorząd województwa zarówno liczby badań finansowanych ze środków prywatnych, jak i publicznych, wykonywanych przez podmioty, dla których nie jest on podmiotem tworzącym. Utrudnia to ocenę stopnia zaspokojenia potrzeb populacji zamieszkałej na terenie danego województwa w zakresie badań diagnostycznych z wykorzystaniem specjalistycznej aparatury medycznej.

Przepisy nie wskazują również organu władzy publicznej odpowiedzialnego za koordynację działań wszystkich podmiotów uczestniczących w procesie aplikowania o środki UE na zakup aparatury medycznej. W tej sytuacji zwiększenie aktywności i współpracy poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, będących podmiotami tworzącymi zakładów opieki zdrowotnej, powinno być dobrą praktyką, która daje szansę na poprawę efektywności wykorzystania pieniędzy unijnych.

Efektywnym rozwiązaniem mogłaby być stała współpraca jednostek realizujących inwestycje finansowane z UE na określonym terenie, w tym wspólne ich planowanie na podstawie analizy potrzeb zdrowotnych. Istotną rolę powinny tu także odgrywać oddziały wojewódzkie Narodowego Funduszu Zdrowia, bowiem od możliwości zakontraktowania odpowiedniej liczby świadczeń będzie zależało wykorzystanie zakupionej aparatury. NFZ ma również istotny wpływ na zakres zakupów, określa bowiem kryteria niezbędnego wyposażenia placówek medycznych ubiegających się o podpisanie umów. W przypadku wspomnianego Szpitala Specjalistycznego w Kościerzynie kupno nowego, stacjonarnego angiografu było warunkiem koniecznym od 2010 r. do podpisania kontraktu z Pomorskim Odziałem Wojewódzkim NFZ na świadczenie usług kardiologii inwazyjnej.

Poprawa współpracy i koordynacji w procesie zakupów aparatury medycznej współfinansowanej ze środków unijnych będzie szczególnie istotna w związku z pozyskaniem przez Polskę środków w nowej perspektywie budżetowej UE 2014–20.

PIOTR WASILEWSKI, dyrektor
Departament Zdrowia NIK

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

Gazowa sieć przesyłowa

NIK sprawdziła inwestycje dotyczące rozwoju sieci przesyłowej gazu ziemnego, w tym połączeń z europejskim systemem przesyłowym. Cele szczegółowe badania obejmowały ocenę: realizacji przez Ministra Gospodarki i Ministra Skarbu Państwa zadań określonych w *Polityce energetycznej Polski do 2030 r.* oraz innych programach rządowych w obszarze rozwoju gazowej sieci przesyłowej; nadzoru właścicielskiego nad GAZ-SYSTEM SA oraz realizowanymi przez nią inwestycjami; realizacji przez GAZ-SYSTEM SA zadań w zakresie rozwoju gazowej sieci przesyłowej. Badaniami kontrolnymi objęto lata 2006–2012. Skontrolowano Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Skarbu Państwa oraz spółkę GAZ-SYSTEM SA.

Projekty edukacyjne

Oceniono projekty edukacyjne oraz ich wpływ na osiąganie celów priorytetu III Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Kontrolę przeprowadzono w III i IV kwartale 2012 r. Objęto nią 16 jednostek: Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Centralną Komisję Egzaminacyjną, trzy uczelnie publiczne, trzy uczelnie niepubliczne, pięciu przedsiębiorców oraz dwa stowarzyszenia.

Dzieci sześcioletnie w szkołach

Izba oceniła stopień przygotowania gmin i prowadzanych przez nie placówek do objęcia dzieci sześcioletnich obowiązkiem szkolnym. Kontrolę przeprowadzono w 49 jednostkach: w Ministerstwie Edukacji Narodowej; w 16 urzędach gmin i 32 samorządowych szkołach podstawowych (z terenu ośmiu województw). W każdym z tych województw zbadano dwie gminy (jedną miejską i jedną wiejską lub wiejsko-miejską) oraz dwie szkoły podstawowe prowadzone przez kontrolowane gminy. Czynności kontrolne objęły lata szkolne 2009/2010–2012/2013.

Wychowanie fizyczne

Przedmiotem badania NIK była organizacja i efekty kształcenia w szkołach publicznych i niepublicznych w zakresie wychowania fizycznego i sportu szkolnego. Ocena dotyczyła m.in.: organizacji lekcji WF; funkcjonowania wewnątrzszkolnego systemu oceniania osiągnięć sportowych uczniów; skuteczności działań zmierzających do zachęcenia dzieci do udziału w lekcjach WF; aktywności nauczycieli wychowania fizycznego; monitorowania przez Ministra Edukacji Narodowej wdrażania od roku szkolnego 2009/2010 zmienionej podstawy programowej wychowania fizycznego. Kontrolę przeprowadzono w 45 jednostkach: Ministerstwie Sportu i Turystyki, Ministerstwie Edukacji Narodowej i w 43 szkołach. Badaniem objęto lata 2009–2012.

Opłaty drogowe

Inspektorzy zbadali działania administracji rządowej związane z wdrożeniem i funkcjonowaniem Krajowego Systemu Poboru Opłat (KSPO), wskazali również bariery organizacyjne i prawne utrudniające prawidłowe działanie elektronicznego systemu poboru opłat drogowych. Cele cząstkowe badania obejmowały ocenę działań: Ministra Transportu w procesie przy-

gotowania koncepcji KSPO, a następnie nadzoru nad jego wdrożeniem; Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie zapewnienia terminowości wdrożenia i prawidłowości funkcjonowania KSPO; Głównego Inspektora Transportu Drogowego w zakresie wypełniania zadań związanych z kontrolą prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej. Kontrolę przeprowadzono w okresie od 3 września 2012 r. do 7 lutego 2013 r. Objęła ona lata 2009–2012.

Kontrakty socjalne

NIK sprawdziła, jak ośrodki pomocy społecznej realizują kontrakty socjalne, czyli umowy zawierane z osobami potrzebującymi pomocy, w celu przełamywania trudnej sytuacji życiowej. Zbadano m.in.: posiadanie przez ośrodki pomocy społecznej rozeznania co do osób (rodzin), wobec których instrument ten powinien być stosowany; przeprowadzanie wywiadów środowiskowych dla ustalenia sytuacji społeczno-materialnej potencjalnych beneficjentów; współdziałanie z powiatowymi urzędami pracy. Kontrolę przeprowadzono w 35 miejskich, miejsko-gminnych i gminnych ośrodkach pomocy społecznej. Objęła ona lata 2011–2012 oraz I kwartał 2013 r.

Przetwarzanie danych z bilingów

Celem badania była ocena procesu uzyskiwania i przetwarzania przez uprawnione podmioty danych z bilingów, informacji o lokalizacji oraz innych danych. Kontrola miała również za zadanie zidentyfikowanie w przepisach dotyczących żądania, uzyskiwania, przetwarzania, wykorzystania i niszczenia danych telekomunikacyjnych obszarów wymagających zmian legislacyjnych, w tym wskazanie przepisów, które ze względu na sposób zapisu, brak definicji lub trudności interpretacyjne nie są możliwe do precyzyjnego i jednolitego zastosowania. Kontrolą objęto Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, wybrane jednostki Policji (Komendę Główną Policji, 3 Komendy Wojewódzkie), Komendę Główną Straży Granicznej, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Żandarmerię Wojskową, Ministerstwo Finansów (Służba Celna oraz Departament Wywiadu Skarbowego), 3 wybrane Sądy Okręgowe oraz 4 Prokuratury Okręgowe, a także Urząd Komunikacji Elektronicznej. Badanie dotyczyło okresu od 1 stycznia 2011 do 30 czerwca 2012 r.

Ochrona przed powodzią

Inspektorzy ocenili realizację „Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry". Na jego sfinansowanie rząd pozyskał w 2007 r. środki finansowe m.in. z Banku Światowego. NIK zbadała prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań finansowych oraz zgodność poniesionych wydatków z warunkami procedur Banku Światowego w 2012 r. Kontrola objęła okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. Została przeprowadzona w 5 jednostkach: Biurze Koordynacji Projektu we Wrocławiu, Dolnośląskim Zarządzie Melioracji i Urządzeń Wodnych we Wrocławiu, Instytucie Meteorologii i Gospodarki Wodnej w Warszawie, w Regionalnych Zarządach Gospodarki Wodnej we Wrocławiu i w Gliwicach.

(red.)

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

Państwo i społeczeństwo

Nieprawidłowości w obrocie ziemią

Funkcjonowanie rynku ziemi rolnej w Polsce

Ziemia rolna zyskuje w Polsce na wartości nieprzerwanie od momentu przystąpienia naszego kraju do Unii Europejskiej. Zaczęli ją kupować rolnicy zamierzający zwiększyć areał produkcyjny, a także inwestorzy chcący skorzystać z unijnych dopłat lub bezpiecznie ulokować kapitał. Efektem tych działań jest dynamiczny wzrost cen ziemi. Obecnie wiele kontrowersji wywołuje kwestia liberalizacji obrotu ziemią i prawo jej nabywania od 1 maja 2016 r. przez cudzoziemców, zwłaszcza że w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej stosowane są liczne ograniczenia dla zagranicznych nabywców.

WANDA PEŁKA

Uwarunkowania rozwoju światowego rynku ziemi

Sytuację na światowym rynku ziemi wyznaczają głównie tendencje panujące na rynku żywności. Można wyróżnić trzy główne czynniki determinujące popyt na produkty rolne: uwarunkowania demograficzne, wzrost dochodów ludności w krajach rozwijających się – znajdujący odzwierciedlenie w zwiększonej kon-

sumpcji żywności, a także wzrost zużycia produktów rolnych wykorzystywanych do produkcji biopaliw. Wzrost liczby ludności na świecie skłania rządy do podejmowania działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego państw. Popyt na ziemię kreują ponadto rolnicy nabywający ziemię w celu zwiększenia możliwości produkcyjnych gospodarstw, a także inwestorzy traktujący ziemię jako lokatę kapitału. Podaż produktów rolnych jest ograniczona zasobami ziemi i źródeł energii oraz zmianami klimatu.

Światowe zasoby ziemi rolnej wynoszą 1,5 mld ha, w tym 445 mln ha może być wykorzystane do produkcji rolnej. Globalna produkcja rolna rosła w ciągu ostatnich dziesięciu lat w tempie 2,6% rocznie. Szacuje się, że w obecnej dekadzie wzrost produkcji rolnej wyniesie 1,7% rocznie. Tempo wzrostu produkcji rolnej w krajach rozwijających się i gospodarkach wschodzących przewyższa tempo właściwe dla krajów rozwiniętych. W krajach rozwijających się wyniesie 1,9% rocznie, co przyczyni się do stałego wzrostu udziału tych krajów w globalnej produkcji[1].

Liczba ludności świata w 2050 r. przekroczy 9 mld . W celu zaspokojenia globalnego popytu na żywność niezbędne będzie włączanie do produkcji rolnej przez kolejne 30 lat 6 mln ha ziemi rocznie. Z tego też względu powierzchnia dostępnej ziemi rolnej z każdym rokiem będzie się zmniejszać. Rosnące dochody ludności, urbanizacja oraz powiększanie się szeregów klasy średniej spowodują zmiany w sposobie odżywiania. Wzrośnie znaczenie żywności przetworzonej i zapotrzebowanie na bardziej wartościowe mięso i nabiał, co z kolei zwiększy popyt na zboża gruboziarniste i nasiona oleiste przeznaczone na pasze[2].

O wzroście popytu na ziemię rolną w coraz większym stopniu decyduje rosnące zapotrzebowanie na biopaliwa produkowane z wykorzystaniem surowców rolnych. Od 2001 r. agropaliwa absorbują 70% światowego popytu na kukurydzę, 13% pszenicy, 90% rzepaku, 47% oleju sojowego i 22% oleju palmowego. Do biopaliw zalicza się etanol oraz biodiesel. Światowa produkcja etanolu w 2021 r. podwoi się w stosunku do lat 2009–2011, osiągając poziom 180 mld litrów. Globalna produkcja biodiesla w 2021 r. przekroczy 42 mld litrów (w 2011 r. wynosiła 25 mld l); jego największymi producentami są: Unia Europejska, Stany Zjednoczone, Argentyna, Brazylia, Indonezja i Tajlandia. Rynki etanolu są dobrze rozwinięte w Stanach Zjednoczonych i Brazylii, w mniejszym stopniu w Unii Europejskiej. W latach 2004–2010 obszar ziemi przeznaczony pod uprawy dla celów produkcji biopaliw wzrósł dwukrotnie, osiągając w 2010 r. powierzchnię 36 mln ha. Wzrost popytu na ziemię na potrzeby produkcji surowców dla biopaliw stanowi nie tylko znaczący czynnik napędzający obrót ziemią, ale powoduje wypieranie podaży tradycyjnych upraw zapewniających produkcję żywności. Produkcja biopaliw wywiera bezpo-

[1] Zob. *OECD – FAO Agricultural Outlook 2012–2021*, OECD/FAO 2012, s. 52.
[2] A. Rezki, K. Deininger, H. Selod: *The Global Land Rush*, "Finance and Development", International Monetary Fund, March 2012, s. 46.

średni wpływ na relację popytu do podaży żywności, co w konsekwencji prowadzi do braku równowagi na tym rynku[3].

Rynek obrotu ziemią na świecie tworzą obecnie duże transakcje dokonywane w krajach Afryki, Ameryki Łacińskiej i Azji, głównie w Angoli, Etiopii, Kenii, Demokratycznej Republice Konga, na Madagaskarze, w Mozambiku, Sierra Leone, Zambii, Południowym Sudanie, Tanzanii, a także Brazylii, Argentynie, Indonezji i na Ukrainie[4]. Motywem inwestowania w ziemię jest jej niska cena w krajach rozwijających się i słabo rozwiniętych, potencjał do zwiększania produkcji rolnej oraz rosnące ceny żywności i paliw.

Od czasu kryzysu finansowego w 2008 r. obserwuje się wyraźną tendencję do ograniczania inwestycji na rynkach finansowych na rzecz lokowania kapitału w aktywa realne. Potwierdza to dynamiczne zwiększenie popytu na grunty rolne i wzrost ich ceny. Podstawowy argument stanowi specyfika ziemi jako przedmiotu inwestycji, w tym wysoka jej wartość, możliwość ochrony kapitału przed inflacją, a także uzyskiwany w okresie inwestycyjnym dochód. Ziemia nie tylko daje zabezpieczenie przed niestabilnością finansową i ekonomiczną, ale pozwala inwestorowi na dywersyfikację jego portfela aktywów. O cenie ziemi decydują bowiem inne czynniki niż w przypadku aktywów finansowych. Z uwagi na potrzebę zapewniania bezpieczeństwa inwestycji, a także na niskie stopy procentowe, inwestowanie w ziemię jest postrzegane jako coraz bardziej atrakcyjna lokata kapitału.

Wśród uczestników globalnego rynku ziemi należy wyróżnić trzy podstawowe grupy:

- Rządy i reprezentujące je agencje, poszukujące możliwości nabycia ziemi rolnej za granicą w celu zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego i energetycznego swojego kraju. Szczególnie aktywną grupę inwestorów stanowią rządy z regionu Zatoki Perskiej i Azji Wschodniej. Inwestycji na rzecz swoich rządów dokonują również państwowe fundusze inwestycyjne. W kwietniu 2012 r., w Doha, Organizacja Narodów Zjednoczonych z przedstawicielami krajów afrykańskich uzgodniła utworzenie państwowego funduszu, który miałby inwestować w ziemię w krajach rozwijających się.
- Gospodarstwa rolne i spółki rolne, które poszukują możliwości zwiększenia produkcji lub też poszerzają zakres swojej działalności o kolejne etapy procesu produkcyjnego.
- Inwestorzy finansowi, to jest banki, fundusze inwestycyjne, fundusze emerytalne i firmy ubezpieczeniowe oraz inni inwestorzy, którzy traktują ziemię jako rodzaj długoterminowej lokaty kapitału.

Działania tych grup są ze sobą powiązane. Na przykład, zainteresowanie zakupem ziemi wykazywane przez rządy i spółki rolne zwiększa zainteresowanie instytucji finansowych tym rynkiem. Banki angażują się w transakcje ziemią przez finan-

[3] *OECD – FAO Agricultural Outlook 2012–2021*, op. cit., s. 88.
[4] M. Pineiro, F. Villarreal: *Foreign Investment in Agriculture in MERCOSUR Member Countries*, The International Institute for Sustainable Development, July 2012.

sowanie jej zakupu, doradztwo inwestycyjne, pożyczki dla spółek i funduszy inwestycyjnych zaangażowanych w transakcje zakupu ziemi. Nabywają również akcje spółek rolnych notowanych na giełdzie i udziały w prywatnych firmach sektora rolnego. Wśród europejskich instytucji finansowych najważniejszymi uczestnikami rynku ziemi są: Deutsche Bank, Barclays, niemiecka grupa finansowa Allianz oraz francuska grupa bankowa BNP Paribas. Wiele instytucji finansowych zaangażowało się w finansowanie dużych transakcji, obejmujących zakup lub leasing ziemi. Należą do nich: holenderski fundusz emerytalny ABP, brytyjski HSBC i RBS, włoski Unicredit oraz francuskie AXA i Credit Agricole. Fundusz ABP jest szczególnie aktywny w Mozambiku, AXA w Indiach, a HSBC w Ugandzie. Allianz posiada udziały w funduszu, który inwestuje w ziemię w Bułgarii. Z kolei Deutsche Bank zainwestował w fundusz, który nabywa ziemię w Brazylii, a włoska grupa Gruppo Assicurazioni Generali kupuje ziemię w Rumunii[5].

Według OECD, lokaty rolne wszystkich inwestorów finansowych wynoszą 10-25 bln dolarów. Obok banków, do znaczących inwestorów lokujących kapitał w sektorze rolnym należą fundusze emerytalne, które w czasie ostatniego kryzysu poniosły w wielu wypadkach znaczące straty i obecnie poszukują możliwości powiększenia długoterminowych aktywów. Fundusze te dysponują aktywami w łącznej wysokości 23 bln dolarów, w tym od 5 do 15 bln dolarów ulokowały w ziemię rolną[6]. Szacuje się, że wartość ta do 2015 r. podwoi się, jak również udział ziemi rolnej w portfelach funduszy emerytalnych, który obecnie wynosi 1-3%. Decyzje inwestycyjne zmierzają do zwiększenia tego wskaźnika w 2015 r. do 3-5%[7].

Widocznym skutkiem zmiany sytuacji na rynku ziemi jest poziom światowych cen żywności. Utrzymywały się one na względnie stabilnym poziomie w latach dziewięćdziesiątych, po 2000 r. przez kilka lat pozostawały na poziomie z poprzedniej dekady i zaczęły rosnąć dopiero od 2007 r. Tylko w okresie styczeń 2007 r. – czerwiec 2008 r. wzrosły o 56%. Ceny surowców rolnych podniosły się wyraźnie w czasie kryzysu, spadły pod koniec 2008 r. a następnie osiągnęły kolejny szczyt w lutym 2011 r. Ceny towarów rolnych podwoiły się w ciągu ostatniej dekady[8].

Światowe ceny żywności cechuje także nieobserwowana wcześniej duża zmienność, która powoduje, że ceny krajowe – szczególnie w państwach słabo rozwiniętych – znajdują się pod silnym wpływem tych uwarunkowań. Stopień zmian cen wielu towarów rolnych, na przykład pszenicy i kukurydzy w latach 2007–2008 oraz 2011–2012, nie może być tłumaczony niską elastycznością cenową czy

[5] *Farming money. How European banks and private finance profit from food speculation and land grabs*, Friends of the Earth Europe, January 2012.
[6] GRAIN, *Pension Funds: Key Players in the Global Farmland Grab*, June 2011, <www.grain.org>, 30.04.2013.
[7] Jw.
[8] *OECD – FAO Agricultural Outlook 2012–2021*, op. cit., s. 22.

uwarunkowaniami klimatycznymi lub koniunkturą. W pierwszej połowie 2012 r. globalne rynki żywności zanotowały spadek cen, natomiast w drugiej połowie roku widoczna była znaczna tendencja wzrostowa. Z tego względu zjawisko wzrostu i wahania cen można wyjaśnić występowaniem transakcji spekulacyjnych na rynkach ziemi i produktów rolnych.

Zasoby i obrót ziemią rolną w Polsce

Największym posiadaczem gruntów rolnych w Polsce jest państwowa Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR), która sprzedaje ziemię w drodze przetargów. Według stanu na koniec 2012 r., w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa pozostawało 1,8 mln ha, w tym 1,32 mln ha znajdowało się w dzierżawie. Najwięcej gruntów dzierżawionych leżało na obszarze północnych i zachodnich województw: zachodniopomorskiego (250,7 tys. ha), wielkopolskiego (204,3 tys. ha), dolnośląskiego (187,1 tys. ha) i warmińsko-mazurskiego (159,5 tys. ha)[9].

Tereny, które Agencja sprzedaje, to zarówno małe grunty do 0,5 ha, jak i duże, dochodzące do kilkuset hektarów. Większość transakcji dotyczy gruntów najmniejszych. Agencja oferuje korzystne warunki sprzedaży gruntów rolnych, które wprowadziła nowelizacja ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z 2011 r.[10]. Preferencyjne zasady nabywania gruntów, z których mogą skorzystać rolnicy indywidualni, to możliwość rozłożenia przez Agencję Nieruchomości Rolnych płatności na atrakcyjne raty. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 16 lutego 2012 r.[11], Agencja może rozkładać rolnikowi indywidualną spłatę należności za zakupioną nieruchomość w przetargu ograniczonym i nieograniczonym lub wydzierżawioną w drodze przetargu na roczne lub półroczne raty z preferencyjnym oprocentowaniem w wysokości 2% rocznie, na okres do 15 lat, pod warunkiem, że jeszcze przed zawarciem umowy wpłaci on co najmniej 10% ceny. W przypadku nabywania gruntów rolnych w ramach pierwokupu, co dotyczy przede wszystkim dzierżawców, którzy nie są rolnikami indywidualnymi i nie zostali dzierżawcami w wyniku postępowania przetargowego, oprocentowanie wynosi 5,91%. Powyższe preferencje Polska może stosować przy zakupie gruntów przez rolników indywidualnych jedynie do 31 grudnia 2013 r.

Ziemia rolna w Polsce zyskuje na wartości nieprzerwanie od momentu przystąpienia naszego kraju do Unii Europejskiej. Hossa rozpoczęła się w 2003 r., kiedy było wiadomo, że Polska zostanie członkiem Unii, a sektor rolny będzie objęty dopłatami. Ziemię kupowali rolnicy zamierzający powiększyć areał produkcyjny oraz

[9] Agencja Nieruchomości Rolnych, <www.anr.gov.pl>, 30.04.2013.

[10] Ustawa z 16.09.2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (DzU nr 233, poz. 1382).

[11] Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 16.02.2012 r. w sprawie szczegółowych warunków rozkładania na raty należności z tytułu sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz wysokości oprocentowania rozłożonej na raty należności (DzU nr 38, poz. 208).

inwestorzy chcący skorzystać z unijnych dopłat lub bezpiecznie ulokować kapitał. Efektem był gwałtowny wzrost cen, a ziemia rolna nagle przestała być dobrem powszechnie dostępnym. Dotyczy to zarówno obrotu prywatnego, jak i gruntów państwowych. W 2004 r. cena 1 ha ziemi państwowej wynosiła 6,5 tys. zł, natomiast w samym 2012 r. wzrosła do 19,3 tys. zł. Najwyższe ceny w 2012 r. cechowały województwa: dolnośląskie, wielkopolskie i kujawsko-pomorskie, w których przekraczały 24 tys. zł. Z kolei w województwach: świętokrzyskim, lubelskim i lubuskim były blisko dwukrotnie niższe i wynosiły około 13,5 tys. zł. Najwyższe średnie ceny, to jest 21,3 tys. zł, uzyskiwały nieruchomości o powierzchni 300 ha i więcej, zaś najniższe o areale od 1 do 10 ha – 16,2 tys. zł za ha.

Według Głównego Urzędu Statystycznego, przeciętny poziom cen gruntów rolnych w transakcjach zawieranych na rynku prywatnym pomiędzy rolnikami osiągnął w 2012 r. 25 442 zł za ha. W 2011 r. ceny wzrosły o 10,9%, natomiast w 2012 r. o 27,2%. Skala rocznego przyrostu cen była porównywalna do wzrostu notowanego w latach 2007–2008, kiedy ceny rosły średnio o 30%. W 2012 r. dynamika cen ziemi w transakcjach pomiędzy rolnikami, w zależności od klasy bonitacyjnej, pokazuje, że największy popyt miały grunty dobre (klasa I-IIIa). W tej grupie ceny wzrosły o 34,3% i wynosiły średnio 32 102 zł za ha. Równie znacząco, bo o 23,3% – to jest do 25 660 zł za ha, wzrosły ceny gruntów średnich (IIIb i IV). Dla porównania, przeciętny koszt nabycia gruntów słabych (klasy V-VI) wzrósł o 16,4%, osiągając 19 096 zł za ha[12].

Zwiększenie sprzedaży ziemi przez Agencję jest efektem przyspieszenia prywatyzacji wszystkich składników majątku Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, a szczególnie gruntów rolnych i terenów inwestycyjnych. Sprzedaż nieruchomości odbywa się przez przetargi ograniczone, nieograniczone oraz bezprzetargowo, głównie na rzecz dzierżawców. Z kolei na wzrost cen istotny wpływ ma funkcjonujący system dopłat bezpośrednich i innych form wsparcia, wynikający ze wspólnej polityki rolnej, a także dopłaty do oprocentowania kredytów oraz rozkładanie przez Agencję Nieruchomości Rolnych ceny sprzedaży. W 2011 r. ANR sprzedała ponad 125 tys. ha ziemi, natomiast w 2012 r. sprzedaż osiągnęła najwyższą od 2002 r. (159 tys. ha) wielkość, wynoszącą 132 tys. ha. Transakcje obejmujące największe powierzchnie ziemi były realizowane w województwach zachodniopomorskim i warmińsko-mazurskim. Najmniej ziemi sprzedano w województwach mazowieckim i łódzkim[13].

W 2012 r. jednostki ANR przeprowadziły 4405 przetargów ograniczonych na sprzedaż nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. W porównaniu z ostatnimi trzema latami, jest to pięciokrotny wzrost ich liczby. Tak znaczne

[12] Zob. *Obrót nieruchomościami w 2011 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2012, s.124 oraz informacja *Rolnictwo*, Główny Urząd Statystyczny, <www.stat.gov.pl>, 30.04.2013.
[13] Zob. Agencja Nieruchomości Rolnych, <www.anr.gov.pl>, 30.04.2013.

zwiększenie liczby przetargów jest wynikiem realizowanej przez państwo polityki oferowania gruntów dla rolników powiększających gospodarstwa.

Do podstawowych czynników wpływających na koniunkturę na rynku ziemi i poziom cen w Polsce należy zaliczyć:
- realizację wspólnej polityki rolnej i możliwość otrzymania dopłat bezpośrednich;
- postępujący proces urbanizacji miast, rozwój infrastruktury i zamiana ziemi rolnej na grunty wykorzystywane do celów inwestycyjnych;
- zmniejszające się zasoby ziemi znajdujące się w dyspozycji Agencji Nieruchomości Rolnych i wzrost znaczenia prywatnego obrotu ziemią;
- wzrost konkurencji na ry nkach rolnych, wymuszający konsolidację i zwiększenie popytu na duże parcele ziemi;
- zniesienie w Polsce ograniczeń w dostępie do rynku ziemi dla inwestorów zagranicznych od maja 2016 r.

Dynamiczny wzrost cen ziemi pokazał, że jej zakup jest opłacalnym i bezpiecznym sposobem lokowania kapitału. Inwestycja w grunty rolne daje inwestorowi dwa rodzaje korzyści. Po pierwsze, jest to bezpieczna lokata kapitału, która w długim okresie nabiera wartości w tempie przewyższającym stopę inflacji. Po drugie, taka nieruchomość może przynosić inwestorowi stały dochód, którego poziom jest uzależniony od jakości ziemi i lokalizacji. Wielu inwestorów, zachęconych wysokimi cenami w poprzednich latach, zadowalało się jedynie ich naturalnym wzrostem, bez prowadzenia działalności rolniczej.

Istotnym czynnikiem oddziaływania na wielkość areału nabywanej ziemi jest możliwość skorzystania z dopłat bezpośrednich wypłacanych jej posiadaczom. Wymaga to jednak zadeklarowania, że grunt będzie uprawiany. Jeśli inwestor nie będzie robił tego samodzielnie, będzie musiał zapłacić za wykonanie tych usług, co oczywiście znacząco obniży jego stopę zwrotu. Z tego względu korzystniejszą inwestycją wydają się łąki, które wystarczy tylko regularnie kosić. Innym sposobem na skorzystanie z unijnego finansowania jest program zalesiania ziemi rolnej. W tym wypadku przedmiotem zainteresowania nabywcy jest najsłabszy i najtańszy grunt, który przewidziany jest do zalesienia. W ramach „Programu rozwoju obszarów wiejskich 2007–2013" istnieje możliwość uzyskania dopłaty bezpośredniej obejmującej wsparcie na zalesienie, premię pielęgnacyjną i premię zalesieniową. Wsparcie na zalesienie to jednorazowa kwota wypłacana w pierwszym roku po wykonaniu zalesienia na pokrycie kosztów i ogrodzenia uprawy leśnej. Premia pielęgnacyjna to kwota wypłacana co roku przez 5 lat do każdego hektara zalesianych gruntów. Kwota płatności obejmuje koszty prac pielęgnacyjnych określonych w planie zalesienia. Premia zalesieniowa to kwota płatności wypłacana co roku przez 15 lat od założenia uprawy leśnej do każdego hektara zalesianych gruntów, wynikająca z utraconych dochodów z tytułu przekształcenia gruntów rolnych w grunty leśne.

Jedna ze strategii inwestowania w grunty nie ogranicza się tylko do oczekiwanego wzrostu cen ziemi w czasie. Jeszcze większych źródeł dochodu inwestorzy upatrują w zmianie przeznaczenia nieruchomości z rolnego na budowlany lub podziale dużego areału na mniejsze działki

i ich odsprzedaży kolejnym nabywcom, w myśl zasady, że im mniejsza nieruchomość, tym wyższa jej cena w przeliczeniu na jeden metr. Wzrost wartości nieruchomości rolnej może być też konsekwencją budowy infrastruktury, na przykład dróg ekspresowych czy autostrad, obwodnic i mostów. W miarę jak skraca się czas potrzebny na dojazd od danej parceli do centrum dużego miasta, można oczekiwać wyższej ceny. W perspektywie kolejnych 10 lat takie miasta, jak Warszawa, Wrocław, Kraków i Poznań będą wymagały wybudowania nowych osiedli. Rozbudowa dużych aglomeracji miejskich i infrastruktury drogowej spowoduje, że działki i grunty położone w promieniu około 30 km od miasta będą sukcesywnie drożały.

Jedną z korzyści płynących z posiadania ziemi rolnej jest możliwość otrzymania statusu rolnika. Czynnikiem zachęcającym do zakupu jest jej niskie opodatkowanie oraz ubezpieczenie społeczne w KRUS, które jest znacznie tańsze niż w ZUS. Aby dołączyć do tej grupy zawodowej, należy posiadać zaledwie jeden hektar przeliczeniowy ziemi rolnej, następnie zgłosić się do powiatowego biura Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, uzyskać numer ewidencyjny i rozpocząć działalność rolniczą. Dzięki temu już po trzech latach gospodarowania można przenieść się z ZUS do KRUS.

Do inwestowania w ziemię zachęcają duże dysproporcje w cenach gruntów budowlanych i rolnych. W przypadku zakupu gruntu rolnego przeznaczonego do dalszego przekształcenia na działkę budowlaną inwestorzy rozpatrują lokalizację, gdzie występuje największy popyt na ziemię budowlaną. Takim obszarem są powiaty okalające największe miasta. Poszukiwane są miejsca dobrze skomunikowane z centrami dużych miast, z dostępem do drogi, rozwiniętą infrastrukturą handlowo-usługową, szkołami czy też w otoczeniu terenów zielonych. W niektórych powiatach metr kwadratowy gruntu budowlanego może być nawet kilkanaście razy droższy niż metr ziemi rolnej. Największe dysproporcje występują na Mazowszu, głównie w powiatach okalających Warszawę, gdzie ziemia budowlana jest średnio 7,5 razy droższa od rolnej. W powiecie grójeckim cena ziemi budowlanej przewyższa znacząco, bo aż 13-krotnie, cenę ziemi rolnej. Duża dysproporcja cechuje powiat wejherowski (woj. pomorskie) oraz otwocki (woj. mazowieckie). W pierwszym należy zapłacić za działki budowlane 11,4 razy więcej, a w drugim 10,4 razy więcej niż za rolne. Najmniejsze zróżnicowanie cen odnotowują województwa wielkopolskie i małopolskie. Wokół powiatów okalających Poznań ziemia budowlana jest 4 razy droższa od rolnej, a w powiatach wokół Krakowa – 5,3 razy. Najmniejsza różnica dotyczy powiatu kartuskiego, gdzie ziemia budowlana jest 2,9 razy droższa niż rolna[14].

Inwestorzy w swoich decyzjach uwzględniają nie tylko czynnik lokalizacji nieruchomości, ale również miejscowy plan zago-

[14] Por. *Rynek ziemi rolnej w Polsce – aglomeracje*, raport Wealth Solutions 2012.

spodarowania przestrzennego, określający możliwości wykorzystania nieruchomości. Zaczęto też zwracać uwagę na jakość gleby. Rolnicy są zainteresowani wyższymi klasami bonitacyjnymi, natomiast inwestorzy często zadowalają się niższą klasą. Różnice w cenach według klas mogą być znaczące. W województwie dolnośląskim grunty „dobre", czyli klasy I, II, IIIa, były niemal dwukrotnie droższe od „słabych" klas V i VI.

Rynek obrotu ziemią cechuje sezonowość. W miesiącach jesiennych i zimowych każdego roku zainteresowanie kupnem ziemi maleje, co skutkuje niższą niż w okresach wiosennych i letnich liczbą zawieranych transakcji. W ciągu roku okresem, w którym ceny gruntów rolnych w obrocie prywatnym rosną najszybciej jest pierwsze półrocze, ze szczególnym uwzględnieniem drugiego kwartału. Ceny są wówczas wyższe o 4,5% od średniej 12-miesięcznej. Czwarty kwartał jest okresem najsłabszym – ceny zniżkują o 3,1% względem 12-miesięcznej średniej. Dużą sezonowość na rynku ziemi rolnej można tłumaczyć warunkami pogodowymi. Najwięcej transakcji przeprowadzanych jest w ciepłych miesiącach, co zbiega się w czasie z okresem największego natężenia prac polowych w rolnictwie.

Inwestycje w ziemię rolną wiążą się z różnymi rodzajami ryzyka. Jedne z nich są bezpośrednio powiązane z produkcją rolną i warunkami klimatycznymi, inne natomiast odnoszą się do dużej zmienności cen. Ryzyko polityczne kraju oraz stosunek lokalnych wspólnot mają też istotne znaczenie. W wielu wypadkach nabycie ziemi oddziałuje na lokalną społeczność, szczególnie na małych posiadaczy, dla których stanowi ona podstawowe źródło utrzymania, a którym nie przekazano odpowiedniej rekompensaty. Z tego też względu jasne prawo własnościowe do ziemi ma istotne znaczenie. Leży to też w interesie samych inwestorów, jeśli chcą inwestować zgodnie z zasadami społecznej odpowiedzialności, a przy tym minimalizować ryzyko i zwiększać korzyści lokalne.

Nabywanie ziemi w Polsce przez cudzoziemców

W świetle obowiązujących regulacji, 1 maja 2016 r. do grona zainteresowanych zakupem ziemi dołączą cudzoziemcy, którzy będą mogli nabywać ziemię rolną w Polsce bez ograniczeń, na tych samych zasadach jak Polacy. Do tego czasu będzie obowiązywał wynegocjowany przez Polskę okres przejściowy, aby rolnicy mogli powiększać swoje gospodarstwa. Obecnie wszyscy cudzoziemcy mogą kupować ziemię tylko na postawie zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych, jeżeli sprzeciwu nie wniesie Minister Obrony Narodowej, a w przypadku nieruchomości rolnych – Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, co jest zgodne z obowiązującą w Polsce ustawą z 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców[15]. Cudzoziemcem, w rozumieniu ustawy, jest osoba fizyczna nieposiadająca polskiego obywatelstwa, osoba prawna mająca

[15] Ustawa z 24.03.1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (t.j. DzU z 2004 r., nr 167, poz. 1758).

siedzibę za granicą, nieposiadająca osobowości prawnej spółka mająca siedzibę za granicą, utworzona zgodnie z ustawodawstwem państw obcych, osoba prawna i spółka handlowa nieposiadająca osobowości prawnej mająca siedzibę na terytorium Polski.

Zezwolenie na nabycie ziemi przez cudzoziemca może być wydane, jeżeli nie spowoduje to zagrożenia obronności, bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, a także nie sprzeciwiają się temu względy polityki społecznej i zdrowia społeczeństwa. Ponadto, cudzoziemiec powinien wykazać we wniosku, że zachodzą okoliczności potwierdzające jego więzi z Polską. Tymi okolicznościami mogą być: posiadanie polskiej narodowości lub polskiego obywatelstwa, zawarcie związku małżeńskiego z obywatelem Polski, wykonywanie na terenie Polski działalności rolniczej zgodnie z przepisami polskiego prawa. Uzyskanie pozwolenia nie jest wymagane od 1 maja 2004 r. od cudzoziemców będących obywatelami państw, które są stronami umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG) lub Konfederacji Szwajcarskiej. Nie dotyczy to jednak nabywania nieruchomości rolnych i leśnych. Wyłączenie to obowiązuje przez 12 lat od dnia przystąpienia Polski do UE.

Należy zaznaczyć, że w okresie przejściowym nie jest wymagane uzyskanie zezwolenia przez cudzoziemców państw EOG lub Konfederacji Szwajcarskiej w przypadku nabycia nieruchomości rolnych położonych w województwach: 1) dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, lubuskim, opolskim, pomorskim, warmińsko-mazurskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim – po upływie 7 lat od dnia zawarcia umowy dzierżawy, jeżeli przez ten okres osobiście prowadzili na tej nieruchomości działalność rolniczą i legalnie zamieszkiwali na terytorium Polski; 2) lubelskim, łódzkim, małopolskim, mazowieckim, podkarpackim, podlaskim, śląskim i świętokrzyskim – po upływie 3 lat od dnia zawarcia umowy dzierżawy, jeżeli przez ten okres osobiście prowadzili na tej nieruchomości działalność rolniczą oraz legalnie zamieszkiwali na terytorium Polski[16].

Filarem kształtowania przez państwo polityki rolnej w zakresie struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przeciwdziałania nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych oraz zapewnienia prowadzenia działalności rolniczej przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach, jest ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, znowelizowana ustawą z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw[17]. Ustawa zmieniła zasady dotyczące prawa pierwokupu oraz wprowadziła zmiany w definicji rolnika indywidualnego, ukierunkowane na poszerzenie kontroli Agencji Nieruchomości Rolnych i ograniczenie liczby umów zawieranych bez konieczności uwzględ-

[16] Jw.

[17] Ustawa z 16.09.2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (DzU nr 233, poz. 1382).

nienia przysługującego Agencji ustawowego prawa pierwokupu.

Jeżeli chodzi o wielkość sprzedaży ziemi cudzoziemcom, w 2012 r. minister rolnictwa i rozwoju wsi nie wniósł sprzeciwu wobec 228 zezwoleń na zakup przez spółki z kapitałem zagranicznym nieruchomości rolnych o powierzchni 1644,7 ha, z czego z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP) pochodziło 418 ha (stan na 30 czerwca 2012 r.). Pozostałe grunty cudzoziemcy nabyli na rynku prywatnym. Z kolei w 2011 r. wydano 204 zezwolenia na zakup nieruchomości rolnych przez spółki z kapitałem zagranicznym. Dotyczyło to nabycia 748,5 ha, z czego z ZWRSP pochodziło 566 ha gruntów rolnych. Od początku działalności Agencji Nieruchomości Rolnych, to jest od 2004 r., cudzoziemcy nabyli z ZWRSP 2207 ha gruntów, z kolei polskie spółki prawa handlowego z mniejszościowym udziałem kapitału zagranicznego kupiły w tym samym okresie 53 567 ha ziemi[18].

Powyższe statystyki należy jednak traktować jako zaniżone. Z wielu doniesień i obserwacji wynika, że cudzoziemcy nabywają ziemię za pośrednictwem polskich osób fizycznych lub spółek, a zasoby te w wyniku ich odsprzedaży w 2016 r. przejdą oficjalnie pod kontrolę cudzoziemców, chociaż obecnie są własnością Polaków. Największym zainteresowaniem inwestorów zagranicznych cieszą się gospodarstwa kilkusethektarowe, na których możliwe jest efektywne gospodarowanie dużymi maszynami rolniczymi. Ceny takich gospodarstw są często wyższe niż proponowane przez Agencję Nieruchomości Rolnych i zaczynają się od 2 zł za m^2. Są też inwestorzy, którzy deklarują 3 zł za m^2 ziemi rolnej. Jeśli chodzi o polskich nabywców, to kupno dużego areału na przetargu Agencji jest rzadkością, mimo preferencyjnych kredytów.

W świetle obowiązujących w Polsce w 2013 r. przepisów, zakup ziemi rolnej przez cudzoziemców nie powinien być łatwy. Jak się jednak okazało, można je było obejść. Potwierdziły to chociażby liczne protesty polskich rolników, które miały miejsce na przełomie 2012 i 2013 r. w województwie zachodniopomorskim, przeciwko nieprawidłowościom w obrocie gruntami Agencji. Szczególnie zwracano uwagę na to, że sprzedaż gruntów przez Agencję nie przyczyniała się do powiększania polskich gospodarstw, ponieważ ziemia trafiała do podstawionych osób, reprezentujących podmioty zagraniczne, z którymi polscy rolnicy nie byli w stanie konkurować podczas przetargów.

Mechanizm zakupu ziemi polegał na tym, że firma zagraniczna za kilka tysięcy złotych znajdowała mieszkańca wsi, który otrzymywał prawo do zakupu ziemi w danym rejonie, biorąc w dzierżawę zazwyczaj 1 ha ziemi, a następnie meldował się w tym miejscu. Następnie stawał do przetargu, wpłacając wymagane wadium, często bardzo wysokie. W trakcie przetargu podbijał ceny wystawionych gruntów. W wyniku takiego działania cena ziemi często osiągała nawet

[18] M. Nowicki: *Obcokrajowy kupują polską ziemię*, <Niezależna.pl>, 18.03.2013.

150 tys. zł za hektar. W ten sposób eliminowano konkurencję, w tym miejscowych rolników, którzy zamierzali nabyć ziemię w celu zwiększenia własnego areału upraw.

W rezultacie protestów, 11 stycznia 2013 r. zostały podpisane ustalenia pomiędzy Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Prezesem Agencji Nieruchomości Rolnych a Komitetem Protestacyjnym. Ich efektem są trzy zarządzenia Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych: znowelizowane zarządzenie Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych dotyczące zabezpieczenia należności Agencji Nieruchomości Rolnych[19], które weszło w życie 16 stycznia 2013 r. oraz zarządzenie dotyczące dzierżawy[20] i zarządzenie w sprawie sprzedaży[21] obowiązujące od 21 stycznia 2013 r. Wprowadzone uregulowania dotyczą niżej przedstawionych kwestii.

Ustalono, że Agencja Nieruchomości Rolnych odstąpi od prowadzenia przetargu – na wniosek upoważnionego przez Izbę Rolniczą członka komisji przetargowej lub też po zgłoszeniu sprzeciwu przez Izbę Rolniczą – w sytuacji uzasadnionych wątpliwości odnośnie do osób mających uczestniczyć w przetargu. W przypadku dwukrotnego odwołania przetargu, Agencja przeznaczy nieruchomość do przetargu ograniczonego na dzierżawę krótkoterminową, nie krótszą niż jeden okres wegetacyjny. Agencja na wniosek dzierżawcy, pozytywnie zaopiniowany przez Izbę Rolniczą, będzie mogła przedłużyć umowę zawartą w tym trybie na czas przekraczający 3 lata.

Uzgodniono również, że przy sprzedaży nieruchomości rolnych na raty oraz w ramach nabywania gruntów z prawem pierwszeństwa na utworzenie lub powiększenie gospodarstwa rolnego przewidziano stosowanie zabezpieczeń jedynie w formie hipoteki i weksla *in blanco*. Wprowadzono także do umów sprzedaży gruntów zbywanych w przetargach ograniczonych postanowienia, których celem jest zapobieganie odsprzedaży tych gruntów oraz wykorzystywaniu ich na cele niezwiązane z osobistym prowadzeniem działalności. Ponadto, uszczegółowiono przepisy dotyczące korzystania przez Agencję Nieruchomości Rolnych z prawa odkupu. Wprowadzone zmiany mają na celu uspołecznienie rozdysponowania gruntów rolnych na przetargach ograniczonych oraz uszczelnienie systemu sprzedaży ziemi. Skorzystać na tych zmianach powinni rolnicy indywidualni, którzy chcą powiększyć swoje gospodarstwa rolne.

Ochrona rynku ziemi rolnej w Polsce

Istotnym argumentem wywołującym wzrost zainteresowania nabywaniem

[19] Zarządzenie Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych nr 7 z 16.01.2013 r. w sprawie zabezpieczania należności Agencji Nieruchomości Rolnych z tytułu umów dzierżawy lub sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

[20] Zarządzenie Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych nr 9 z 21.01.2013 r. w sprawie zasad dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

[21] Zarządzenie Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych nr 10 z 21.01.2013 r. w sprawie sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

ziemi przez inwestorów zagranicznych w Polsce są znacznie niższe ceny w porównaniu z innymi krajami europejskimi, a także tendencja do wyrównania zróżnicowanego poziomu cen ziemi rolnej na obszarze Unii Europejskiej. Na koniec 2012 r. średnia cena ziemi w Polsce za jeden hektar, wynosząca 6,4 tys. euro , była 3-krotnie niższa niż średnia dla krajów Unii, wynosząca 17,4 tys. euro . Do krajów o najwyższych cenach należą: Finlandia (6,9 tys. euro), Niemcy (11,5 tys. euro), Hiszpania (12,1 tys. euro) oraz Wielka Brytania (21,1 tys. euro). Niższe ceny niż w Polsce cechują takie kraje, jak Francja (5,4 tys. euro), Szwecja (4 tys. euro), Czechy (2,7 tys. euro), Słowacja (1,3 tys. euro), Litwa i Łotwa (1 tys. euro). Tym, co wyróżnia rynek ziemi w naszym kraju, jest dynamika wzrostu cen. W latach 2000–2011 najszybciej ceny ziemi rosły średniorocznie w Rumunii – o 17%, a w Polsce o 16,5%. Do grupy krajów o dynamicznym wzroście cen gruntów rolnych należy też zaliczyć Litwę (13,2%), Irlandię (9,7%), Łotwę (8,7%) i Bułgarię (8,6%)[22].

Większość krajów Unii Europejskiej wprowadziła liczne ograniczenia w dostępie do swoich rynków ziemi rolnej. Najbardziej liberalne przepisy w tym zakresie mają: Wielka Brytania, Belgia, Holandia, Luksemburg, Włochy, Grecja, Finlandia, Irlandia i Portugalia. Z kolei w Niemczech, Francji, Danii i Hiszpanii w odniesieniu zarówno do krajowych, jak i zagranicznych nabywców ziemi stosuje się rygorystyczne przepisy. W wyniku ich obowiązywania, osoby niebędące aktywnymi rolnikami mają ograniczone możliwości zakupu gruntów rolnych.

W Niemczech obrót ziemią jest poddany ścisłej kontroli administracyjnej. Liczne bariery utrudniają nabywanie ziemi przez osoby niebędące rolnikami i przez cudzoziemców. Władze państwowe mogą odmówić zgody na zakup ziemi, jeśli nabycie wskazuje na spekulacyjny charakter, gdy nabywca nie zamierza włączyć nabytych gruntów do swego gospodarstwa i trwale rolniczo ich użytkować. Przepisy pozwalają też na zablokowanie transakcji ze względu na nadmierną koncentrację gruntów w rękach jednej osoby, gdy grunty będące już własnością nabywcy zapewniają wystarczającą podstawę egzystencji jego rodziny. Ponadto, pozwalają na administracyjne zablokowania transakcji, gdy nabywca nie jest rolnikiem, a także gdy umowa prowadzi do nieuzasadnionego podziału gospodarstwa.

We Francji system obrotu gruntami podlega ścisłej reglamentacji. Prawo pierwokupu sprzedawanej ziemi ma działająca na rzecz państwa spółka rolna SAFER, która nadzoruje, aby ziemia trafiała do rolników zgodnie z jej przeznaczeniem. Istnieje też system pierwszeństwa w nabywaniu ziemi przez rolników, którzy zostali wywłaszczeni z innych gruntów, a także przez właścicieli sąsiednich gruntów. Obowiązuje też wymóg osobistego użytkowania zakupionej ziemi przez 15 lat,

[22] Zob. „Rynek ziemi rolnej. Stan i perspektywy", nr 15, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa, grudzień 2012 r.

z zakazem jej wydzierżawiania. Oznacza to, że ziemię we Francji może kupić jedynie producent rolny.

W Danii nabywca gospodarstwa rolnego musi wyzbyć się nieruchomości rolnych posiadanych w innym kraju, osiedlić się w Danii i samodzielnie prowadzić gospodarstwo. Musi też uzyskać wymagane w tym kraju kwalifikacje rolnicze. Te ostatnie dwa warunki dotyczą jedynie gospodarstw o powierzchni powyżej 30 ha. Cudzoziemiec ma więc szansę nabycia gruntów rolnych, ale pod warunkiem, że stanie się wyłącznie duńskim rolnikiem.

Ograniczenia administracyjne utrudniające obrót ziemią rolną występują również w Hiszpanii. Funkcjonuje tam system prawny wspierania gospodarstw priorytetowych, rodzinnych, dających pełne zatrudnienie jednej osobie w ciągu roku. Prowadzący gospodarstwo musi uzyskiwać co najmniej 50% dochodów z pracy w rolnictwie, a co najmniej 25% dochodów z pracy we własnym gospodarstwie. Istnieje też sąsiedzkie prawo pierwokupu oraz wymóg, aby nabywca zamieszkiwał w tej samej gminie, w której położone są nabywane grunty lub w sąsiedniej. Tego typu ograniczenia stanowią silną zaporę przez wykupem ziemi przez cudzoziemców i spekulantów.

Na tle restrykcyjnych ograniczeń w obrocie ziemią rolną w większości krajów UE Polska od 2016 r. będzie stanowiła otwarty rynek, dostępny dla przeprowadzania transakcji spekulacyjnych. Obowiązujące w Polsce regulacje i instytucje stwarzają słabe i łatwe do obejścia bariery dla wykupu ziemi przez cudzoziemców. Z powyższych względów istotne znaczenie będą miały przepisy dotyczące statusu nabywcy ziemi i posiadanych kwalifikacji, przeznaczenia nabywanej ziemi, prawa pierwokupu, zapobiegania realizacji transakcji spekulacyjnych oraz nadmiernej konsolidacji gruntów rolnych. Zasadniczym argumentem na rzecz ochrony krajowego rynku ziemi powinno być to, że grunty rolne są podstawą funkcjonowania gospodarstw, z których najlepsze w kolejnych latach będą się przekształcały w efektywne przedsiębiorstwa tworzące miejsca pracy, w przeciwieństwie do dotychczasowej roli jedynie dostawców surowców.

Podsumowanie

Polska dysponuje znaczącymi zasobami ziemi rolnej, które cechuje korzystne położenie w centrum kontynentu oraz cenne walory krajobrazowe i przyrodnicze. Z tego względu grunty te stanowią cenną inwestycję zarówno dla polskich producentów rolnych dążących do powiększenia swoich gospodarstw, jak i nabywców zagranicznych, traktujących ziemię jako bezpieczną lokatę kapitału.

Obrót ziemią w Polsce odbywa się na rynku prywatnym, jak też dotyczy gruntów państwowych, którymi dysponuje Agencja Nieruchomości Rolnych. Zasób ten, z uwagi na rosnącą w ostatnich latach sprzedaż, ulega zmniejszeniu, należy więc oczekiwać, że w ciągu kilku lat podstawowym rynkiem, na którym będzie dokonywany obrót gruntami rolnymi, stanie się rynek prywatny.

Cena ziemi w Polsce od 2004 r. nieprzerwanie rośnie, w tym pod wpływem popytu ze strony inwestorów zagranicznych. Pomimo okresu przejściowego, w którym obowiązują ograniczenia w jej nabywaniu przez cudzoziemców, nie udało się uniknąć

nieprawidłowości w obrocie ziemią i eliminowania polskich rolników z przetargów Agencji Nieruchomości Rolnych. Stąd istotne znaczenie mają regulacje przyjęte na początku 2013 r. odnośnie do sprzedaży i dzierżawy.

Polska nie sformułowała dotychczas zasad obrotu ziemią po zakończeniu okresu przejściowego, czyli od maja 2016 r. Doświadczenia i przykłady rozwiązań stosowane przez inne kraje członkowskie UE świadczą o dużym znaczeniu, jakie przypisuje się kontroli tego rynku.

dr **WANDA PEŁKA,**
Wyższa Szkoła Handlu
i Finansów Międzynarodowych
im. F. Skarbka w Warszawie

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w USA

Rozpoznawanie protestów przez Kongresowe Biuro Obrachunkowe

Dzięki przyznaniu prawa do rozpatrywania protestów w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego Kongresowemu Biuru Obrachunkowemu, którego podstawowym zadaniem jest rozliczanie federalnych organów z wydawania publicznych funduszy, ustawodawca amerykański utworzył tanią i stosunkowo szybką drogę obiektywnego rozstrzygania takich sporów. I choć decyzje Biura nie są wiążące, prawie wszystkie rozstrzygnięcia uznające protest za zasadny są wykonywane. Z tego powodu uczestnicy przetargów coraz częściej uważają ten środek za skuteczny w dochodzeniu swoich praw.

WOJCIECH KWIATKOWSKI

Wstęp

Około 15% wydatków z budżetu federalnego Stanów Zjednoczonych[1] przeznaczanych jest na zakup wielu usług i dóbr, które w zdecydowanej większości nabywane są na podstawie federalnego prawa zamówień. Ich nabywcą jest szeroko rozbudowana administracja federalna, w skład której wchodzą przede wszystkim departamenty federalne i podległe im komórki, ale także tworzone i działające na podstawie prawa federalnego agencje i komisje regulacyjne o różnym stopniu niezależności od legislatywy i egzekutywy. Jak w każdym kraju, przystępujący do przetargów prywatni przedsiębiorcy na różnym etapie postępowania o udzielenie zamówienia mają prawo do zgłaszania swoich zastrzeżeń. W związku z tym ustawodawca amerykański przewidział odpowiednie procedury kontroli takiego postępowania. Niniejszy artykuł ma na celu przybliżenie podstawowych zasad, wedle których Kongresowe Biuro Obrachunkowe (Government

[1] Budżet na 2012 r. szacuje się na 3,5 bln dolarów; dane za: *The Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2013 to 2023*, Congressional Budget Office, Waszyngton, 5.02.2013, s. 3.

Accountability Office[2] – GAO) rozpoznaje protesty składane w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. Zostaną także przedstawione dotychczasowe osiągnięcia Biura w tej materii.

Czym jest Kongresowe Biuro Obrachunkowe

Jest to podporządkowana Kongresowi Stanów Zjednoczonych instytucja, do której należy wspieranie federalnej władzy ustawodawczej w wykonywaniu jej konstytucyjnych obowiązków[3]. Zadanie to jest realizowane głównie przez rozliczanie federalnych organów z wydawania przez nie środków publicznych, ale też przez wykonywanie innych – czasem specyficznych – zadań. Zamierzeniem Kongresowego Biura Obrachunkowego jest też przyczynianie się do poprawy wydajności i efektywności pracy administracji federalnej oraz wzmocnienie w oczach Amerykanów wiarygodności organów federalnych. Wszystko to sprawia, że GAO jest w Stanach Zjednoczonych nazywane „obrońcą publicznego interesu".

Biuro zostało utworzone na podstawie ustawy o budżecie i jego rozliczaniu[4] z 1921 r. i pierwotnie działało pod nazwą Generalny Urząd Obrachunkowy[5] (General Accounting Office). Na mocy ustawy, która ostatecznie weszła w życie 1 lipca 1921 r., Kongres przekazał federalnej egzekutywie prawo do corocznego opracowywania preliminarzy wydatków określonych działów administracji i następnie przedkładania ich w formie spójnego projektu ustawy budżetowej. W zamian za to niewątpliwe ustępstwo na rzecz egzekutywy utworzono podporządkowaną Kongresowi wspomnianą już jednostkę kontrolną. Na jej czele postawiono Kontrolera Generalnego (Comptroller General).

Struktura i zakres zadań GAO

Funkcjonująca do dziś struktura Kongresowego Biura Obrachunkowego została w swej istocie określona we wspominanej ustawie z 1921 r. Jej najważniejszą cechą jest to, że wyraźnie ustanawia szczególną pozycję Kontrolera Generalnego, wokół którego *de facto* „obudowany" jest cały

---

[2] W literaturze polskiej brakuje jednoznacznego tłumaczenia nazwy urzędu Government Accountability Office. Warto zwrócić uwagę, że wbrew literalnej nazwie, zadania Biura nie skupiają się jedynie na przeprowadzaniu audytu określonych działań rządu federalnego. Przełożenie nazwy na „Państwowy Urząd Odpowiedzialności", zawarte w pracy Zbysława Dobrowolskiego na temat GAO: *Kontrola wydatków publicznych w systemie demokracji amerykańskiej*, Wydawnictwo Sejmowe 2004, również – w moim przekonaniu – nie oddaje istoty sprawy. Po konsultacji z amerykanistą, prof. Zbigniewem Lewickim z UKSW, przyjąłem – jako najbardziej syntetyczną i oddającą najlepiej obecne zadania tej instytucji – nazwę „Kongresowe Biuro Obrachunkowe".

[3] Biuro jest największą i najważniejszą instytucją federalną wspierającą z zewnątrz prace Kongresu Stanów Zjednoczonych. Poza nim, wśród instytucji wspierających Kongres wymienia się także Kongresową Służbę Doradczą (Congressional Research Service) oraz Kongresowe Biuro Budżetu (Congressional Budget Office).

[4] *Budget and Accounting Act 1921*, Public Law 67-13.

[5] Nazwę podaję za: S. Gebert: *Kongres Stanów Zjednoczonych Ameryki. Zarys monografii,* Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wyd. PAN, Wrocław 1981, s. 83 i n. Nazwa GAO, przy zachowaniu akronimu, została zmieniona w 2004 r.

urząd. Kontroler Generalny jest powoływany przez prezydenta na okres 15 lat, za zgodą Senatu udzieloną większością głosów[6]. Raz powołana osoba nie może po raz drugi sprawować tego urzędu. Kontroler Generalny kieruje Biurem, do jego uprawnień należy wydawanie zarządzeń i regulacji[7] niezbędnych do wykonywania przez Biuro jego zadań, a także określanie procedur i praktyk kontroli. W tej ostatniej kwestii współpracuje z innymi federalnymi, a w określonym zakresie – również stanowymi organami kontroli. On też określa strukturę wewnętrzną Biura, jest przełożonym wszystkich pracowników, powołuje ich, a także określa zakres obowiązków i zasady wynagradzania. Ogólną liczbę pracowników GAO szacuje się na około 3200 osób. Są oni specjalistami z różnych dziedzin – w tym zwłaszcza rachunkowości i prawa, zarządzania, ekonomii, nauk wojskowych bądź ścisłych. W wykonywaniu swoich zadań nie mogą kierować się osobistymi poglądami politycznymi czy światopoglądem; wymogiem formalnym jest także posiadanie obywatelstwa Stanów Zjednoczonych oraz korzystanie z pełni praw publicznych. Szczegółowa organizacja Biura jest dość złożona i co jakiś czas się zmienia[8], ale uwzględnia zarówno to, że władze federalne sprawują swoją funkcję na terytorium całego (bardzo rozległego) kraju[9], jak i to, że organ ten jest władny kontrolować praktycznie każde działanie administracji federalnej, a także wykonywać inne zadania powierzone mu w drodze ustaw.

Podstawowym zadaniem Biura jest przeprowadzanie okresowych kontroli wydawania środków federalnych we wszystkich instytucjach wykonawczych (departamentach administracji federalnej, a także tworzonych i działających na podstawie prawa federalnego agencjach i innych federalnych osobach prawnych). Kontrole te dokonywane są z punktu widzenia legalności, rzetelności, efektywności i celowości, a ich rezultatem są pisemne raporty do Kongresu. Biuro upoważnione

---

[6] Specyfika tej procedury polega na tym, że ustawa wprowadza mechanizm oceny i rekomendacji kandydatów na to stanowisko przez specjalną komisję, w skład której wchodzą przedstawiciele różnego szczebla obu izb Kongresu z obu partii. Komisja każdorazowo określa kryteria wyboru kandydatów na to stanowisko, ocenia ich dotychczasową karierę zawodową, prowadzi też ich przesłuchania. Ostatecznie, prezydentowi przedstawiane są co najmniej 3 kandydatury, może on jednak zażądać przedstawienia dodatkowych kandydatur. Szerzej na ten temat zob. Z. Dobrowolski: *Kontrola wydatków publicznych w systemie demokracji amerykańskiej*, op. cit., s. 34.

[7] Termin „regulacja" (*rules*) należy rozumieć z uwzględnieniem specyfiki prawa amerykańskiego. Są to akty abstrakcyjne, mające *de facto* charakter rozporządzeń wykonawczych do uchwalanych przez Kongres ustaw (ustawy federalne są zazwyczaj pisane w taki sposób, że nakładając określone obowiązki, przyznają organowi wykonawczemu dużą swobodę decyzyjną w ich realizacji). W ten sposób gwarantują dość szeroką dyskrecjonalną władzę podmiotom uprawnionym do ich wydawania.

[8] Pomocna w tej materii może być analiza tego zagadnienia, dokonana przez Z. Dobrowolskiego w cyt. wyżej opracowaniu, s. 101-148.

[9] Aby ustawowe zadania Biura były wykonywane efektywnie, w 11 miastach Stanów Zjednoczonych utworzono stałe delegatury Biura. Pokrywają one terytorium całego kraju, warto jednak nadmienić, że wykonywane są tam jedynie wybrane działania GAO, realizowane w centrali w Dystrykcie Kolumbii, brak tam komórek rozpoznających protesty uczestników postępowania w przedmiocie udzielania zamówień od rządu federalnego.

jest też do prowadzenia dochodzeń specjalnych w sytuacji, gdy wysoce prawdopodobne jest naruszenie przez jednostkę administracyjną prawa federalnego (chodzi tu zwłaszcza o potencjalne konflikty interesów urzędników federalnych oraz ewentualne nieprawidłowości w kontraktach zawieranych przez podmioty prywatne z rządem federalnym, a także podejrzenia o korupcję i niegospodarność). Działania te wykonuje Biuro Dochodzeniowe GAO (Office of Special Investigation) na wniosek komisji lub członków Kongresu, na podstawie danych zebranych przez kontrolerów Biura oraz informacji uzyskanych bezpośrednio od obywateli[10]. Ważnym zadaniem Biura jest też gromadzenie danych, które mogą okazać się przydatne Kongresowi w realizacji jego zadań oraz wykonywanie różnych czynności o charakterze „usługowym" na rzecz Kongresu (np. sporządzanie analiz i zaleceń w zakresie funkcjonowania określonych pionów federalnej administracji czy jej finansowania, jak również projektów zmian obowiązujących przepisów).

To właśnie zakres zadań Biura spowodował konieczność utworzenia Biura Prawnego GAO (GAO General Counsel). Komórka ta, kierowana przez głównego radcę, zapewnia szeroki zakres usług prawnych. Prawnicy Biura Prawnego (łącznie około 130 osób) pomagają Kongresowi, agencjom federalnym i analitykom GAO w interpretacji prawa dotyczącego wszystkich materii, w których właściwe jest Biuro. Oni także sporządzają finalną wersję raportów GAO dla Kongresu i innych instytucji i rozstrzygają w imieniu Kontrolera Generalnego protesty w postępowaniach o udzielenie zamówienia od rządu federalnego.

Postępowania protestacyjne w prawie federalnym

W Stanach Zjednoczonych zagadnienie zamówień publicznych finansowanych ze środków federalnych zostało uregulowane w prawie federalnym, a usystematyzowane w „Federalnych regułach nabywania" (*Federal Acquisition Regulations*), będących częścią „Kodeksu regulacji federalnych"[11]. Reguły te dotyczą nabywania dóbr bądź usług przez instytucje federalne, ale też przez podmioty niefederalne (jednostki szczebla stanowego bądź lokalnego) wówczas, gdy korzystają one w określonym zakresie ze środków federalnych (np. na rozbudowę sieci autostrad). Ich celem jest:

- racjonalne planowanie zamówień;
- spełnienie oczekiwań zamawiającego w zakresie jakości i terminowości dostaw produktów bądź usług oraz ich kosztów;
- prowadzenie postępowania w sposób uczciwy, rzetelny i otwarty; ważne było też określenie odpowiednich mechanizmów zapobiegających powstawaniu nieprawidłowości i konfliktów interesów, a także zwalczaniu określonych (nagannych) praktyk biznesowych;
- minimalizacja administracyjnych kosztów postępowania o udzielenie zamówienia.

[10] Zob.: Z. Dobrowolski: *Kontrola wydatków publicznych w systemie demokracji amerykańskiej*, op. cit., s. 144.
[11] Podstawą utworzenia federalnych reguł nabywania jest ustawa *Office of Federal Procurement Policy Act* z 1974 r. (Pub. L. 93-400).

Zapewnienie mechanizmów kontroli nad postępowaniami o udzielenie zamówienia jest ważne z kilku powodów. Przede wszystkim pogłębia zaufanie obywateli do organów władzy, sprzyja rozwojowi konkurencji między oferentami, zwalczaniu praktyk monopolistycznych, a ponadto pozwala wskazywać i eliminować wadliwe mechanizmy działania organów przeprowadzających przetargi.

Generalny Urząd Obrachunkowy (czyli Kongresowe Biuro Obrachunkowe sprzed zmiany nazwy w 2004 r.) już w latach dwudziestych XX wieku zaczął rozpoznawać spory wynikłe z postępowań mających na celu uzyskanie kontraktu od władz federalnych. Co ciekawe, praktyka ta nie miała umocowania w żadnej ustawie. Opierała się na dość dwuznacznym przekonaniu, że Urząd w imieniu Kongresu stoi na straży należytego wydawania środków z budżetu federalnego oraz że został powołany, aby służyć Kongresowi opinią w każdej kwestii – w tym także zamówień publicznych[12]. Ponadto, jak przyznają R. S. Metzger i D. A. Lyons[13], z racji że sądy federalne nie chciały się takimi sprawami zajmować, a dodatkowo w 1940 r. Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych stwierdził niewłaściwość sądów federalnych w przedmiocie rozpoznawania tego typu kwestii[14], była to jedyna możliwość rozpoznania skargi wynikającej z procedury udzielenia zamówienia przez organ niezwiązany z ogłaszającą przetarg instytucją. Pozaprawny charakter tej procedury był faktem aż do 1984 r., kiedy to Kongres przyjął ustawę *Competition in Contracting Act*[15] określającą obowiązujące do dziś podstawowe zasady i procedury działania Biura w tej materii.

Dla uczestników federalnych przetargów wybór właściwej drogi odwoławczej może mieć zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia zamierzonego przez nich celu. Obecnie prawo federalne dla większości spraw[16] przewiduje trzy niezależne od siebie procedury zaskarżenia określonych czynności przez uczestników postępowań o udzielenie zamówienia, przy czym każda z nich ma swoje zalety, ale i wady. Zalicza się do nich:

---

[12] Pierwsza wydana przez Biuro i szerzej znana amerykańskiej opinii publicznej decyzja, uznająca protest w postępowaniu o udzielenie zamówienia, dotyczyła przetargu na dostawę ciężarówek, który to był organizowany w 1925 r. przez administrację Kanału Panamskiego. Zob.: D. I. Gordon: *Bid Protests. The Costs are Real, But the Benefits Outweigh Them*, "Public Contract Law Journal" 42:3, 2013, s. 4, materiał dostępny na stronie <http://ssrn.com/abstract=2228748>, 20.05.2013 r.

[13] Zob. R. S. Metzger, D. A. Lyons: *A critical reassessment of the GAO bid-protest mechanism*, "Wisconsin Law Review" 1225/2007, s. 1229-1230.

[14] Zob. orzeczenie: *Perkins v. Lukens Steel Co.,* 310 U.S. 113 (1940). W 1946 r., wraz z wejściem w życie ustawy o postępowaniu administracyjnym (*Administrative Procedure Act*, Public Law 79–404), sądy federalne uzyskały prawo do rozpoznawania takich spraw.

[15] *Competition in Contracting Act 1984,* Public Law 98-369. Na ten temat zob. R. R. Trask: *GAO history 1921–1991,* General Accounting Office, Waszyngton 1991, s. 121.

[16] Do 2011 r. obowiązywała ustawa dotycząca zamówień nieokreślonych ilości dostaw lub usług w ustalonym okresie (tzw. *indefinite delivery/indefinite quantity contract*), przy założeniu, że sprawy te dotyczą przetargów powyżej 10 mln dolarów. Wyłączność rozpoznawania takich spraw powierzono właśnie GAO.

• złożenie protestu w instytucji, która przetarg ogłosiła bądź zleciła jego przeprowadzenie[17];
• złożenie protestu w Sądzie Federalnym ds. Roszczeń od Rządu Federalnego z siedzibą w Dystrykcie Kolumbii (*Court of Federal Claims*);
• złożenie protestu w Kongresowym Biurze Obrachunkowym.

Pierwszy z wymienionych sposobów jest najczęściej wykorzystywany, przede wszystkim dlatego, że jest tani i jednocześnie najszybszy (postępowanie jest darmowe, nie wymaga reprezentacji prawnika i trwa średnio ok. 30 dni). Złożenie protestu w tej procedurze zasadniczo powoduje wstrzymanie dalszych czynności przez ten organ (*automatic stay*). Jego podstawową wadą jest natomiast to, że protest jest *de facto* rozpoznawany przez tego samego urzędnika (bądź w ramach tej samej komórki organizacyjnej), który postępowanie prowadził i który wydał oprotestowane rozstrzygnięcie. Ponadto, postępowanie nie przewiduje procedury ochrony określonych dokumentów bądź informacji handlowych załączonych przez protestującego do akt sprawy (na temat tej procedury w dalszej części opracowania).

Złożenie protestu przeciw warunkom przetargu, określonym czynnościom podejmowanym w jego trakcie bądź rozstrzygnięciu postępowania w Sądzie Federalnym ds. Roszczeń od Rządu Federalnego jest najrzadziej wykorzystywaną opcją. Protestujący uzyskuje wówczas pełną gwarancję, że jego sprawa zostanie rozpoznana przez niezawisły organ o znacznej renomie i ugruntowanej linii orzeczniczej oraz że zakończone zostanie wyrokiem podlegającym ewentualnej egzekucji. Jest to jednak postępowanie związane z obowiązkiem ponoszenia kosztów na dużo wyższym poziomie, niż w dwóch pozostałych opcjach. W momencie przejścia do faktycznego procesu sąd związany jest federalnymi regułami dowodzenia (*federal rules of evidence*), a skarżoną agencję reprezentuje prawnik Departamentu Sprawiedliwości, co wymusza na protestującym skorzystanie z usług prawnika. Ponadto, samo wniesienie protestu w tej procedurze nie jest tożsame z tym, że sąd sprawę przyjmie i rozpozna. Jego wniesienie i przyjęcie do rozpoznania nie wstrzymuje dalszych czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia[18]. Sąd nie jest związany żadnymi terminami rozpoznania sprawy, zatem może ona trwać kilka tygodni, ale też kilka bądź nawet kilkanaście miesięcy. Warto nadmienić, że w praktyce wyrok sądu w większości spraw nie powoduje rozwiązania podpisanej już z innym wykonawcą umowy i nie rodzi obowiązku przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia na nowo[19].

---

[17] Podstawowe reguły oprotestowywania czynności w tej procedurze zawarte zostały w *Federal Acquisition Regulation 33.103*.

[18] Decyzję taką może jednak podjąć sąd, przed którym sprawa zawiśnie. Jest to tzw. *temporary restraining order.*

[19] Zob. J. F. Nagle, A.K. Lasky: *A Practitioner's Road Map to GAO Bid Protests*, "Construction Lawyer", vol. 30, nr 1/2010. Materiał dostępny na stronie: <http://www.oles.com/images/uploads/lasky_article.pdf>, 20.05.2013 r.

W odróżnieniu od omówionych wyżej procedur, postępowanie prowadzone przez GAO wydaje się rozwiązaniem optymalnym. Daje ono bowiem gwarancję, że sprawa nie będzie rozpoznawana zarówno przez urzędnika, który prowadził postępowania, jak i w ramach tego samego organu. Prawidłowe wszczęcie postępowania powoduje wstrzymanie dalszych czynności przez ten organ, co zabezpiecza interesy protestującego po ewentualnym ponownym podjęciu postępowania o udzielenie oprotestowanego zamówienia. Postępowanie to nie wiąże się też z nadmiernymi kosztami i musi zmieścić się w z góry określonej jednostce czasu. Podstawową wadą rozpoznawania protestów przez Biuro (zarówno dla protestującego, jak i instytucji, która przetarg ogłosiła) jest jednak to, że w sytuacji uznania protestu za zasadny instytucja ta wydaje jedynie niewiążące wskazówki dla podmiotu, który ogłosił przetarg i którego działanie zostało oprotestowane. Ponadto, częścią tych sugestii są wskazówki co do rozliczenia kosztów poniesionych przez protestującego.

Procedura rozpoznawania protestów przez GAO

Protesty z zakresu zamówień publicznych są rozpoznawane jedynie w centrali GAO w Dystrykcie Kolumbii przez jednostkę ds. zamówień publicznych (Procurement Law Group), działającą w ramach Biura Prawnego GAO. Jednostka ta składa się z 5 grup prawników (łącznie ok. 30 osób), którzy są wysoko cenionymi specjalistami z zakresu prawa zamówień publicznych. Każde ostateczne merytoryczne rozstrzygnięcie jest podpisywane przez kierownika tej jednostki. Ustawodawca przewidział, że całe postępowanie protestacyjne nie może trwać dłużej niż 100 dni kalendarzowych[20], choć jednocześnie zastrzegł, że w określonych sytuacjach okres ten może zostać skrócony do 65 dni[21].

Protesty rozpoznawane przez Biuro dotyczą postępowań o udzielenie zamówienia, które prowadzone jest przez niemal wszystkie instytucje tworzone i działające na podstawie prawa federalnego[22]. Protest może obejmować szerokie spektrum spraw, są to bowiem kwestie dotyczące określenia formalnych warunków przystąpienia do przetargu, jego przebiegu, jak i samego wyboru najkorzystniejszej oferty i mogą polegać zarówno na działaniu, jak też zaniechaniu ze strony organu. Będą to takie kwestie, jak: naruszenie bądź nieprzestrzeganie przez instytucję ogłaszającą przetarg kryteriów oceny, wprowadzenie niejasnych kryteriów oceny i wyboru najkorzystniejszej oferty, nierówne traktowanie uczestników, nieudzielenie odpowiedzi na pytanie zadane przez uczestnika postępowania, niewyłączenie pracownika instytucji,

[20] 4 CFR § 21.9.

[21] Postępowanie to, określane jako *express option*, może być zarządzone przez GAO w ciągu 5 dni od wpłynięcia protestu. Biuro może tu działać zarówno z urzędu, jak i na pisemny, uzasadniony wniosek stron.

[22] Z tego pojęcia wyraźnie wyłączono jedynie Senat, Izbę Reprezentantów oraz odpowiedzialnego za utrzymanie ich siedziby architekta Kapitolu, zob. 4 CFR § 21.0. (C).

który prowadzi bądź ma wpływ na wynik postępowania (w sytuacji, gdy zachodzi konflikt interesów), brak bądź nienależyte prowadzenie dokumentacji sprawy, naruszenie terminów dokonania określonych czynności przez organ, zamieszczenie we wzorcu umowy klauzuli niedozwolonej czy wreszcie naruszenie podstawowych zasad prawa zamówień publicznych (jak np. niepodanie do publicznej wiadomości faktu ogłoszenia przetargu). Warto też nadmienić, że ustawodawca amerykański nie stworzył przeszkód do złożenia kilku protestów w sprawie tego samego przetargu, wówczas na ogół są one załatwiane jednym rozstrzygnięciem merytorycznym.

W tej procedurze niedopuszczalne są jednak protesty przeciw postępowaniom przeprowadzanym przez zamawiających, którymi są podmioty niefederalne (tj. określone organy władzy stanów, jednostki samorządów lokalnych) czy podmioty zagraniczne działające na terenie Stanów Zjednoczonych. Biuro nie rozpoznaje też protestów w sytuacji, gdy sprawa zawisła przed Sądem Federalnym ds. Roszczeń od Rządu Federalnego[23] bądź w sprawie zostało wydane już merytoryczne rozstrzygnięcie przez ten sąd[24]. Na podstawie wyłączeń ustawowych możliwość składania protestów nie dotyczy też określonych czynności[25] oraz zamówień organizowanych przez niektóre agencje federalne, takie jak United States Postal Service[26]. Biuro nie jest także właściwe do rozpoznawania protestów, które są oparte na określonych kwestiach „związanych z przetargami". Zalicza się do nich wykonywanie istniejących już umów zawartych wskutek przetargu, żądania zawieszenia lub wykluczenia niektórych wykonawców czy rozpoznawania protestów wniesionych przez podwykonawców. Ponadto, o ile instytucja przeprowadzająca przetarg nie wyrazi zgody, Biuro nie rozpatruje protestów dotyczących wyboru podwykonawców przez oferenta, który przetarg wygrał, czy protestów na przetargi przeprowadzane przez podmiot, który nie mieści się w ścisłej definicji agencji federalnej.

Protesty do GAO mogą być składane tylko przez zainteresowane strony. Trzeba jednak zauważyć, że ustawodawca amerykański dość szeroko i mało precyzyjnie określił definicję „zainteresowanej strony[27]. Za taką uważany jest bowiem każdy oferent (rzeczywisty lub potencjalny), którego bezpośredni interes ekonomiczny może być lub będzie dotknięty udzieleniem określonego zamówienia przez zama-

[23] Sąd może jednak zwrócić się do Kongresowego Biura Obrachunkowego, aby prowadziło postępowanie według swoich zasad i wydało opinię doradczą dla sądu.

[24] <http://www.gao.gov/decisions/bidpro/bid/judicial.html>, 20.05.2013 r.

[25] Wyłączenia takie dotyczą np. wydawania świadectw przemysłowych dla niektórych przedsiębiorców w myśl sekcji 8(b) ustawy *Small Business Act* z 1953 r., które upoważniają takich przedsiębiorców do udziału w określonych postępowaniach o udzielenie zamówienia.

[26] Wynika to ze specyficznej formy prawnej, w jakiej działa ten podmiot. Zob. *Postal Procurement: Information on Bid Protest Activities* GGD-93-79FS, April 29, 1993, s. 2. Materiał dostępny na stronie: <http://www.gao.gov/assets/90/89531.pdf >, 20.05.2013 r.

[27] 31 U.S.C. §3553(a) oraz 31 U.S.C. §3551(2)(A).

wiającego lub też nieudzieleniem takiego zamówienia[28]. Z tego względu, za zainteresowanego upoważnionego do wniesienia protestu uważany jest, na przykład, podmiot skarżący warunki ubiegania się o zamówienie. W przypadku podniesienia zarzutów po rozstrzygnięciu przetargu a przed udzieleniem zamówienia, za zainteresowaną stronę jest uważany ten, kto przystąpił do przetargu i nie uzyskał zamówienia. Ponadto inne czynniki, takie jak sytuacja oferenta w konkursie czy charakter kwestii poruszonych przez protestującego, mogą wpłynąć na to, czy uzyskał on status zainteresowanego. Zarówno ciężar udowodnienia posiadania statusu zainteresowanej strony, jak i kwestii, na które protestujący się powołuje, spoczywa na nim.

Terminy wniesienia protestu zależą zasadniczo od etapu postępowania, na jakim wyszła na jaw sytuacja będąca podstawą protestu, są jednak przez Biuro ściśle egzekwowane, a ich przekroczenie wiąże się z oddaleniem protestu. Wniesienie protestu przeciw warunkom uczestnictwa w przetargu musi być dokonane przed terminem składania ofert. Protest kwestionujący wybór najkorzystniejszej oferty i udzielenie zamówienia należy natomiast złożyć w ciągu 10 dni kalendarzowych od kiedy protestujący dowiedział się lub mógł się dowiedzieć o podstawie protestu (np. wyniki postępowania zostały podane do publicznej wiadomości na stronie internetowej). Warto tu nadmienić, że jeżeli ostatni dzień na dokonanie czynności wypadnie w dzień wolny od pracy, czynność może być skutecznie dokonana w pierwszy dzień roboczy następujący po tym dniu.

Protest powinien zawierać podstawowe dane osobowe i adresowe wnoszącego, musi też być przez niego (albo przez jego pełnomocnika) podpisany. Powinien także jasno określać instytucję przeprowadzającą przetarg, precyzować na czym polega naruszenie będące podstawą protestu i czego żąda wnoszący. Może też zawierać inne wnioski, na przykład o udostępnienie określonych dokumentów z postępowania o udzielenie zamówienia bądź o utajnienie przez Biuro określonych informacji (najczęściej tajemnicy przedsiębiorstwa lub tajemnicy handlowej) załączonych przez protestującego do akt sprawy (tzw. *protective order*[29]). Zainteresowany nie musi być reprezentowany przez adwokata, wszelkie czynności może wykonywać bezpośrednio. Jednak w sytuacji, gdy został złożony wniosek o wydanie *protective order,* dostęp do materiałów postępowania przedłożonych przez jednego oferenta mają jedynie adwokaci innych uczestników i to tylko wtedy, gdy wykażą, że nie mają bezpośrednio osobistego interesu w tym postępowaniu oraz zobowiążą się do nieujawniania tych danych swoim klientom.

---

[28] K. M. Manuel, M. Schwartz: *GAO Bid Protests: An Overview of Timeframes and Procedures*, Congressional Research Service 2010, s. 5, materiał dostępny na stronie: <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R40228.pdf>, 20.05.2013 r.

[29] Może być on wydany przez Biuro na wniosek któregokolwiek z uczestników postępowania o udzielenie zamówienia.

Protest musi mieć formę pisemną i być wniesiony do GAO w następujący sposób[30]: 1) osobiście w siedzibie Biura, 2) pocztą, 3) kurierem, 4) faksem, 5) listem elektronicznym.

Z chwilą wpłynięcia protestu do Biura, jego pracownicy telefonicznie informują o tym fakcie instytucję organizującą przetarg. W ciągu jednego dnia roboczego od wniesienia protestu do Biura protestujący musi dostarczyć instytucji ogłaszającej przetarg odpis protestu wraz ze wszelkimi załącznikami. Jeżeli protest nie zostanie przez GAO oddalony z przyczyn formalnych (brak legitymacji do jego złożenia przez rzeczywistego bądź potencjalnego oferenta, upływ terminu do wniesienia protestu, bądź też przepis prawa wyraźnie wyłączający możliwość złożenia protestu), postępowanie wkracza w kolejną fazę. Pierwszą jej częścią jest oficjalne (pisemne) poinformowanie przez Biuro instytucji, której protest dotyczy oraz protestującego o przyjęciu sprawy do rozpoznania. Z tą chwilą organ prowadzący postępowanie o udzielenie zamówienia ma obowiązek poinformowania ewentualnych innych oferentów o tym, że w prowadzonym postępowaniu złożono protest. Jest to istotne, bowiem uczestnik postępowania niewnoszący protestu – w tym także ten, którego oferta była najkorzystniejsza i który uzyskał zamówienie – może wziąć udział w postępowaniu protestacyjnym w charakterze interwenienta (*intervenor*). Może on wówczas, podobnie jak instytucja przeprowadzająca przetarg, już we wstępnej fazie zażądać oddalenia protestu, jest też informowany o innych czynnościach w postępowaniu.

Ponadto, z chwilą poinformowania przez Biuro organu prowadzącego postępowanie o udzielenie zamówienia o wpłynięciu protestu dochodzi do automatycznego zawieszenia tego postępowania (*automatic stay*). Polega ono na tym, że instytucja przeprowadzająca procedurę udzielenia zamówienia wstrzymuje dalsze czynności w tym postępowaniu i – co najważniejsze – nie może udzielić zamówienia aż do rozpoznania protestu przez GAO. Jeżeli natomiast protest wpłynął w chwili gdy umowa została już podpisana, instytucja ta zasadniczo musi zawiesić jej wykonanie na czas badania sprawy przez Biuro[31]. Ustawa przewiduje jednak możliwość uczynienia odstępstwa od zasady automatycznego zawieszania dalszych czynności i prowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia mimo wpłynięcia protestu[32]. Jest to jednak możliwe tylko w sytuacji, gdy wstrzymanie postępowania „istotnie za-

[30] W trzech pierwszych sytuacjach wymagane jest skierowanie protestu pod adres: General Counsel, Government Accountability Office, 441 G Street, NW., Washington, DC 20548, *Attention: Procurement Law Control Group*.

[31] Decyzję o tym podejmuje kierownik jednostki, po poinformowaniu Kontrolera Generalnego o zaistniałych okolicznościach.

[32] Ustawa przewiduje możliwość zaskarżenia decyzji instytucji przeprowadzającej przetarg w tej materii do Sądu Federalnego ds. Roszczeń od Rządu Federalnego. Postępowanie to jest jednak płatne, ponadto wnoszący skargę musi udowodnić, że decyzja kierownika jednostki o niestosowaniu automatycznego zawieszenia była arbitralna lub kapryśna.

graża interesowi Stanów Zjednoczonych" (*significantly affect interests of the United States*) albo jego dalsze prowadzenie „leży w interesie Stanów Zjednoczonych" (*performance of the contract is in the best interests of the United States*)[33].

Złożenie protestu powoduje też, że organ prowadzący postępowanie o udzielenie zamówienia musi, w ciągu 30 dni od poinformowania go o proteście, dostarczyć odpowiedź na protest. W terminie 10 dni od dnia otrzymania tejże odpowiedzi protestujący musi zgłosić swoje uwagi do niej (bezczynność protestującego w tym czasie skutkuje oddaleniem protestu przez GAO). Na tym etapie może on podnieść też nowe, nieznane mu wcześniej argumenty. W wypadku rozpoznawania protestu w trybie przyspieszonym (*express option*) powyższe terminy ulegają skróceniu odpowiednio do 20 i 5 dni. Po uzyskaniu uwag protestującego GAO może żądać od stron postępowania dodatkowych dokumentów (*requests for documents*), może także zarządzić przesłuchanie stron (*hearings*). Z uwagi jednak na koszty takiej czynności (np. dojazdu i pobytu w Dystrykcie Kolumbii) prawo to traktowane jest jako ostateczność. Jeżeli jednak dojdzie do przesłuchania, w ciągu 5 dni od jego zakończenia strony muszą skomentować swoje wyjaśnienia; niedokonanie tej czynności przez protestującego skutkuje oddaleniem protestu. Na tym etapie Biuro może skorzystać z „innych elastycznych mechanizmów rozwiązywania sporu" (tzw. *flexible alternative procedures*[34]) – przede wszystkim dążyć do zakończenia sprawy przez ugodę zawartą między protestującym a instytucją organizującą przetarg. Całe postępowanie nie może przekroczyć wspomnianych 100 dni kalendarzowych od złożenia protestu.

W sytuacji, gdy ogłaszająca przetarg instytucja zapozna się z argumentacją protestującego w dowolnym momencie w trakcie postępowania protestacyjnego – aż do wydania merytorycznego rozstrzygnięcia, może sama podjąć decyzję o zadośćuczynieniu żądaniom protestującego. Działania te mogą przyjąć postać zmodyfikowania warunków ubiegania się o zamówienie, ponownej oceny wniosków czy też nowej decyzji o wyborze najkorzystniejszej oferty i o udzieleniu zamówienia.

Rozstrzygnięcia GAO w postępowaniu protestacyjnym

Postępowanie protestacyjne prowadzone przez GAO może zakończyć się przez:

- Wycofanie protestu

– jako przejaw woli protestującego;

– jako efekt skutecznej mediacji protestującego oraz zamawiającego po przyjęciu protestu przez Biuro a przed wydaniem przez nie rozstrzygnięcia.

- Oddalenie protestu przez GAO

– z uwagi na to, że protest obarczony był wadą formalną, na przykład został złożony po terminie lub przez podmiot nieuprawniony;

[33] Szerzej: K. M. Manuel, M. Schwartz: *GAO Bid Protests: An Overview of Timeframes and Procedures*, Congressional Research Service 2010, s. 11-12, materiał dostępny na stronie: <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R40228.pdf>, 20.05.2013 r.

[34] 4 CFR § 21.10 (e).

– w sytuacji, gdy protestujący nie dopełnił ciążących na nim obowiązków w postępowaniu (np. nie zgłosił uwag do odpowiedzi na protest);
– jeżeli Biuro nie doszukało się naruszenia przez zamawiającego prawa zamówień na tyle istotnego, że zasługiwałoby na uznanie protestu.

• Uznanie protestu przez GAO – w sytuacji, gdy potwierdziły się zarzuty stawiane w proteście oraz były one na tyle istotne, że mogą bądź mogły wpłynąć na jego rozstrzygnięcie.

W ostatniej z omawianych sytuacji Biuro wydaje decyzję, w której przestawia zaskarżonej instytucji niewiążące zalecenie co do sposobu usunięcia wady postępowania. W ciągu doby rozstrzygnięcie zamieszczane jest też na stronie internetowej GAO. Rozstrzygając merytorycznie protest, Biuro będzie też rekomendowało stronom sposób rozliczenia kosztów postępowania (zalicza się do nich głównie koszty obsługi prawnej, konsultantów, ekspertów). Jeśli Biuro uzna protest za zasadny, a jednostka, która przetarg ogłosiła nie zdecyduje się po otrzymaniu zalecenia Biura na zastosowanie się do jego treści, osoba odpowiedzialna w tej jednostce za zamówienia publiczne jest zobowiązana do poinformowania o tym fakcie Kontrolera Generalnego, w terminie 60 dni od otrzymania decyzji Biura. Warto nadmienić, że niezastosowanie się do rozstrzygnięcia protestu dotyczy mniej niż 1% wszystkich spraw[35].

Wniosek o ponowne rozpoznanie protestu

Od rozstrzygnięcia GAO protestującemu, interwenientowi bądź instytucji przeprowadzającej przetarg nie przysługuje zażalenie. Mają oni jednak możliwość złożenia wniosku do Biura – w ciągu 10 dni od otrzymania rozstrzygnięcia bądź zapoznania się z jego treścią – o ponowne rozpatrzenie protestu[36]. Wniosek taki musi zawierać szczegółowe podanie podstaw faktycznych i prawnych stanowiących o wadzie postępowania prowadzonego przez GAO. Stąd też nierozpoznawane są wnioski, których istota sprowadza się jedynie do złożenia samego nieumotywowanego sprzeciwu bądź opiera się na istniejących i poruszanych już w proteście podstawach albo na podstawach istniejących w chwili złożenia protestu a celowo ukrywanych przez wnioskującego[37]. Warto dodać, że złożenie wniosku nie powoduje zawieszenia dalszych czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia.

Od rozstrzygnięcia GAO protestujący może także złożyć apelację do Sądu Federalnego ds. Roszczeń od Rządu Federalnego. W takiej sytuacji Sąd nie będzie badał rozstrzygnięcia Biura, lecz czynności, na które został złożony do GAO

[35] Zob. np. K. M. Manuel, M. Schwartz: op. cit., s. 15-17.
[36] 4 CFR § 21.14. Warto nadmienić, że w takiej sytuacji sprawą zajmuje się inna grupa prawników wchodzących w skład jednostki ds. zamówień publicznych GAO. Zob. United States Government Accountability Office, Office of General Counsel, *Bid Protests at GAO: A Descriptive Guide*, Eighth Edition 2006, Waszyngton, s. 39.
[37] <http://www.gao.gov/decisions/bidpro/bid/requests.html>, 20.05.2013 r.

protest[38] (apelacja nie jest składana przeciwko rozstrzygnięciu GAO, lecz jest swego rodzaju „przeniesieniem sprawy" z GAO do Sądu). Rozstrzygnięcie Biura może być jednak częścią uzasadnienia apelacji sporządzonej przez adwokatów skarżącego. Rozpoznając sprawę co do jej istoty, sąd rozstrzygnie również o tym, czy GAO dopuściło się zaniechania lub zaniedbania w ocenie jakiejś istotnej kwestii bądź czy oparło swoje rozstrzygnięcie na czynnikach, których nie powinno brać pod uwagę w związku z aktualnym stanem prawnym. Z drugiej strony, w tym postępowaniu Sąd może przychylić się do stanowiska Biura, jakie zostało zawarte w jego rozstrzygnięciu.

Procedura postępowania protestacyjnego w praktyce

Od chwili przyjęcia ustawy określającej zasady rozpoznawania przez GAO protestów w postępowaniu o udzielenie zamówienia zauważalna jest tendencja wzrostowa liczby protestów, jakie składane są do Biura (zob. tabela 1)[39]. Warto nadmienić, że w ciągu 10 lat (od 2002 do 2012 r.) od 30 do 50% wszystkich protestów dotyczy zamówień Departamentu Obrony Stanów Zjednoczonych. Liczbę merytorycznych rozstrzygnięć Biura należy uznać za dużą – zwłaszcza biorąc pod uwagę, że ten sam przetarg czy nawet ta sama czynność mogą zostać oprotestowane przez kilku jego uczestników jednocześnie (wówczas Biuro wydaje jedno rozstrzygnięcie) oraz że wiele postępowań nie kończy się wydaniem jakiegokolwiek rozstrzygnięcia przez Biuro, bo zamawiający zaraz po zapoznaniu się z dostarczonym mu protestem przychylił się do podniesionych zarzutów i dobrowolnie zmodyfikował warunki uczestnictwa w postępowaniu.

Tabela 1. **Protesty rozpoznawane przez GAO w latach 2002–2012**

Wyszczególnienie	2002	2004	2006	2008	2010	2012
Liczba protestów wniesionych do GAO	1204	1485	1326	1652	2269	2475
Decyzje merytoryczne wydane przez GAO	256	365	251	291	441	570
Uznanie protestu przez GAO	41	75	72	60	82	106
Odrzucenie protestu przez GAO	215	290	179	231	359	464
Mediacja prowadzona przed GAO (procentowo ujęto sprawy zakończone porozumieniem)	145 (84%)	123 (91%)	91 (96%)	78 78%)	159 (80%)	106 (80%)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych na stronie internetowej: <http://www.wifcon.com/protestsgaostat.htm>, 20.05.2013 r.

[38] Zob.: K. M. Manuel, M. Schwartz: op. cit. s. 19-20.

[39] W tym samym czasie do Sądu Federalnego ds. Roszczeń od Rządu Federalnego w 2006 r. wpłynęły 64 protesty, w 2009 r. – 74, a w 2012 r. – 99 protestów.

Postępowanie protestacyjne przed GAO jest coraz częściej stosowane z kilku powodów. Znaczącym czynnikiem jest zwiększenie środków, jakie władza federalna przeznacza na zamówienia (w latach 2002–2012 wzrosły one niemal o 100%), co wpływa na liczbę postępowań przetargowych. Ważnym powodem jest też rosnąca świadomość praw uczestników postępowań o udzielenie zamówienia co do istnienia i skuteczności tej procedury. Istotne jest także to, że w latach 2002–2012 około 40-45% wnoszących protest uznało, że w postępowaniu przed GAO ich sprawa została w jakiś sposób załatwiona „po ich myśli"[40]. Swoistą „reklamę" postępowaniom prowadzonym przez Biuro zrobiły również niektóre „nośne medialnie" protesty rozpoznawane przez ten organ, na przykład protest z 2008 r. przeciw dostawie dla armii amerykańskiej latających cystern nowej generacji KC-X[41] (wartość zamówienia szacowano na 36 mld dolarów) czy realizacji w 2006–2007 r. projektu wielozadaniowego śmigłowca poszukiwawczo-ratowniczego CSAR-X[42] (wartość tego zamówienia oszacowano wstępnie na 15 mld dolarów).

Obydwa postępowania, z uwagi na swój charakter, uzyskały od GAO decyzję o utajnieniu informacji (*protective order)*. W pierwszym z nich (dostawa latających cystern) koncern Boeing złożył protest do GAO przeciw wyborowi maszyn koncernu Northrop-Grumman. Kwestionował w nim przede wszystkim ocenę techniczną zaoferowanych maszyn (faworyzującą maszynę konkurenta), ale i ocenę kosztów eksploatacji obu maszyn, a także przebieg samej dyskusji między zamawiającym a oferentami. W swoich wnioskach Biuro przychyliło się do argumentacji protestującego, a w ogólnodostępnym raporcie[43] w 7 punktach podało efekty swoich ustaleń, ponadto zadecydowało o zwrocie protestującemu kosztów postępowania. W drugiej sprawie (dostawa śmigłowców poszukiwawczo-ratowniczych) zamówienie zostało udzielone Boeingowi, jednak pozostali oferenci (Lockheed Martin oraz Sikorsky Aircraft) skutecznie oprotestowali to rozstrzygnięcie. Dodatkowo, przy drugim ogłoszeniu przetargu, koncern Lockheed Martin oprotestował już samą specyfikację zamówienia, podnosząc zarzut, że nowe warunki nie uwzględniają wcze-

[40] Zob. R. O. White: *GAO bid protest overview*, United States Government Accountability Office, Waszyngton 2012, s. 2. Materiał dostępny na stronie: <http://www.gao.gov/assets/660/652260.pdf>, 20.05.2013 r.

[41] Zob. *Statement Regarding the Bid Protest Decision Resolving the Aerial Refueling Tanker Protest by The Boeing Company,* B-311344 et al., Waszyngton 2008, materiał dostępny na stronie: <http://www.gao.gov/press/boeingstmt.pdf>, 20.05.2013 r.

[42] Zob. *Defense Acquisitions: Assessments of Selected Weapon Programs 2009*, United States Government Accountability Office Report to Congressional Committees, Waszyngton 2009, s. 153. Materiał dostępny na stronie: <www.gao.gov/new.items/d09326sp.pdf>, 20.05.2013 r.

[43] <http://web.archive.org/web/20080625201918/http://www.king5.com/sharedcontent/northwest/pdf/gao_boeing.pdf>. Wnioski GAO stały się rzeczowymi argumentami za przeprowadzeniem postępowania od nowa. Ostatecznie w 2011 r. zamówienie otrzymał Boeing.

śniejszych rekomendacji GAO. W efekcie, przetarg na śmigłowiec CSAR-X został anulowany, a nowy ogłoszono dopiero w 2011 r. W ocenie wielu analityków, koncerny lotnicze, które w tym postępowaniu złożyły protesty, celowo jako organ rozpoznający protest wybrały GAO. Wiedziały bowiem, że spowoduje to automatyczne wstrzymanie dalszych czynności w postępowaniu. Dowództwo Siły Powietrznych Stanów Zjednoczonych oszacowało koszty anulowania projektu na 800 mln dolarów[44], obwiniając w dużej mierze za ten stan Biuro (wydaje się jednak, że zarzuty podnoszone przez Dowództwo Sił Powietrznych skierowane są raczej do ustawodawcy – zarzucili oni bowiem zbyt łatwą możliwość składania protestów do GAO oraz samą procedurę automatycznego zawieszania postępowania).

Doświadczenia amerykańskie – wnioski dla Polski?

Na koniec warto się pokusić o krótką analizę, czy i w jakim zakresie model przyjęty w Stanach Zjednoczonych sprawdziłby się w realiach polskich. Trzeba jednak na wstępie zaznaczyć, że jest to analiza czysto teoretyczna, jak i niekompletna (bo wymagająca przede wszystkim zredefiniowania istoty odpowiednika GAO w Polsce, to jest Najwyższej Izby Kontroli – w ramach organów konstytucyjnych).

Gdyby polski ustawodawca postanowił zmienić prawo (chodzi tu przede wszystkim o art. 203 Konstytucji RP oraz ustawy: o Najwyższej Izbie Kontroli oraz Prawo Zamówień Publicznych) i przyjął możliwość merytorycznego rozpoznawania protestów w postępowaniach o udzielenie zamówienia przez NIK, to (zakładając, że podobnie jak w Stanach Zjednoczonych, postępowanie to kończyłyby się niewiążącymi zaleceniami) taka możliwość pozwoliłaby na „wyprostowanie" wielu niedoskonałości ustawy – Prawo zamówień publicznych (pzp). Mając na uwadze wysokość środków publicznych, jakie co roku są przeznaczane w budżecie na zakup różnego rodzaju dóbr bądź usług, stworzenie odrębnej od mechanizmów przewidzianych w dziale VI ustawy pzp procedury rozpoznawania protestów w postępowaniach przetargowych przez podmiot o znacznej renomie i wysokiej skuteczności w ustalaniu stanu faktycznego dałoby jasny sygnał oferentom, że ustawodawca chce przezwyciężyć te niedoskonałości.

W odróżnieniu od Krajowej Izby Odwoławczej, Najwyższa Izba Kontroli posiada zarówno rozbudowane zaplecze prawne, instytucjonalne, jak i intelektualne, które skutecznie i w pełni niezależnie mogłoby zostać użyte do gruntownego zbadania każdego postępowania o udzielenie zamówienia. W rozstrzyganiu protestów NIK mogłaby także wykorzystywać zagregowane już wcześniej przez nią dane z kontroli zamawiającego, a także znajomość specyfiki warunków, w jakich zamawiający funkcjonuje. Byłoby to szczegól-

[44] Zob. A. H. Cordesman, H. U. Kaeser: *Defense Procurement by Paralysis. Costly Mortgages for the Next Administration*, materiał dostępny na stronie: <http://csis.org/publication/defense-procurement-paralysis>, 11.11.2013 r.

nie istotne wówczas, gdy zamówienie dotyczyłoby na przykład dostawy środków trwałych bądź określonych usług dla tak szczególnych (i dość hermetycznych) podmiotów, jak Wojsko Polskie czy cywilne służby specjalne. Osobno należałoby też podejść do tematyki przetargów na realizację budowy sieci dróg czy modernizacji kolei w Polsce. Projekty te są bowiem na ściśle określonych warunkach i pod odpowiednimi rygorami współfinansowane z funduszy Unii Europejskiej. Naruszenie tych warunków przez zamawiającego może w efekcie zagrozić realizacji całego projektu. Możliwość rzeczowej oceny postępowania przetargowego przez NIK mogłaby (podobnie jak w Stanach Zjednoczonych) zachęcić zamawiających do większego zaangażowania się w konstruowanie poprawnego opisu warunków zamówienia, a z drugiej strony, zniechęcić oferentów (których oferta w danym postępowaniu nie byłaby uznana za najkorzystniejszą) do korzystania z przysługujących im dziś uprawnień – celem ochrony swych interesów. Z całą pewnością należałoby jednak rozważyć, czy w polskich realiach nie byłoby rozsądne zniesienie zasady automatycznego zawieszenia postępowania (*automatic stay)* na rzecz stosownej decyzji organów NIK.

Do potencjalnie negatywnych konsekwencji stworzenia takiej procedury należałoby zaliczyć przede wszystkim to, że wiązałaby się ona ze zmianą statusu Najwyższej Izby Kontroli z organu kontrolującego działalność organów administracji państwowej z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności w podmiot quasi-sądowy (nawet przy utrzymaniu formy rozstrzygnięcia takiego protestu, to jest zalecenia niewiążącego dla zamawiającego). Z pewnością pojawiłaby się kwestia, na jakich zasadach i przez kogo Najwyższa Izba Kontroli byłaby rozliczana ze swojej pracy w tej materii. Z czasem NIK mogłaby też zostać uwikłana w różnego rodzaju spory i stracić opinię organu w pełni apolitycznego, co mogłoby negatywnie odbić się na zasadniczej pracy Izby.

Wnioski

Przyznanie prawa do rozpoznawania protestów w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego instytucji, do której podstawowych zadań należy przede wszystkim rozliczanie federalnych organów z wydawania przez nie środków publicznych świadczy o specyfice amerykańskiego organu kontroli państwowej. W ten jednak sposób ustawodawca amerykański stworzył tanią, niesformalizowaną i względnie szybką drogę obiektywnego rozstrzygania takich sporów. I choć decyzje Kongresowego Biura Obrachunkowego uwzględniające protest nie są dla ogłaszającej przetarg instytucji wiążące, niemal wszystkie rozstrzygnięcia uznające protest za zasadny są następnie przez te instytucje wykonywane. Nie dziwi zatem to, że uczestnicy przetargów coraz częściej uważają ten środek za skuteczny w dochodzeniu swoich praw.

Przy wszelkich zaletach należy jednak zwrócić uwagę na kilka negatywnych elementów zaprezentowanej procedury. Przede wszystkim rozstrzygnięcia Biura nie są wiążące dla organu, który postępowanie przeprowadza. Mimo wielu dobrowolnych wykonań rozstrzy-

gnięć GAO, istnieje naturalna niepewność skarżącego, którego protest został uwzględniony, co do efektów tego postępowania. Wątpliwości budzi też kwestia automatycznego zawieszenia postępowania w sytuacji złożenia protestu przez jednego z jego uczestników. Choć w założeniu ten mechanizm miał chronić interesy uczestników postępowania przetargowego, może on być skutecznym narzędziem w walce z konkurencją. Przystępujący do przetargu – nawet w sytuacji, gdy nie chciał faktycznie uzyskać zamówienia – swoim protestem wniesionym listem elektronicznym wstrzymuje udzielenie zamówienia na dość długi czas[45] (do 100 dni). W wypadku pilności realizacji zamówienia zmusza to instytucję przeprowadzającą przetarg do stosowania różnych środków doraźnych w tym okresie (np. przedłużenie dotychczas obowiązującego kontraktu na świadczenie określonych usług czy dostaw), co nierzadko powoduje poniesienie przez nią dodatkowych kosztów.

dr **WOJCIECH KWIATKOWSKI,**
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Kardynała
Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

[45] Zob. R. S. Metzger, D. A. Lyons: *A critical reassessment of the GAO bid-protest mechanism*, op. cit., s. 1239.

Współpraca międzynarodowa

60-lecie Międzynarodowej Organizacji NOK

XXI Kongres INTOSAI w Pekinie

XXI Kongres Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli – INTOSAI odbył się w Pekinie 22-26 października 2013 r. Uczestniczyły w nim delegacje 154 najwyższych organów kontroli (NOK) – członków INTOSAI, 3 organizacji o statusie członków stowarzyszonych oraz 22 obserwatorów, między innymi z Rady Gospodarczej i Społecznej Organizacji Narodów Zjednoczonych (ECOSOC), Departamentu Spraw Gospodarczych i Społecznych ONZ (UN DESA), Międzynarodowej Federacji Księgowych (IFAC), Komisji Europejskiej – w sumie około 600 osób. Najwyższą Izbę Kontroli reprezentowała delegacja pod przewodnictwem prezesa Krzysztofa Kwiatkowskiego. Podczas Kongresu obchodzono uroczyście 60. rocznicę utworzenia INTOSAI.

KAMILA ŻYNDUL

Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli powstała w 1953 r. jako organizacja pozarządowa o statusie konsultatywnym przy Radzie Gospodarczej i Społecznej ONZ. Została utworzona przez przedstawicieli 34 najwyższych orga-

nów kontroli zgromadzonych na I Kongresie INTOSAI[1] na Kubie. Misją INTOSAI jest wspieranie jej członków w kontrolowaniu sektora publicznego, przede wszystkim przez wymianę informacji i doświadczeń, zgodnie z łacińskim mottem organizacji: *experientia mutua omnibus prodest* (wspólne doświadczenia przynoszą korzyść wszystkim), oraz przez publikowanie międzynarodowych standardów i wytycznych[2], opracowywanie metodyki dla różnych obszarów kontroli oraz szkolenia. Obecnie INTOSAI zrzesza[3] 192 członków stałych, to jest najwyższych organów kontroli (NOK) ze 191 państw całego świata i Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) oraz 5 członków stowarzyszonych: Bank Światowy, Instytut Audytorów Wewnętrznych (IIA), organizację NOK z krajów obszaru języka portugalskiego (CPLP), stowarzyszenie NOK państw frankofońskich (AISCCUF) oraz Wschodnioafrykańską Unię Gospodarczo-Walutową (UEMOA). Najwyższa Izba Kontroli jest członkiem INTOSAI od 1959 r.

Kongres INTOSAI

Kongres INTOSAI, zwany także INCOSAI, jest naczelnym organem INTOSAI. Zbiera się raz na trzy lata w jednym z krajów członkowskich. Kongres podejmuje decyzje istotne dla funkcjonowania i działalności INTOSAI (w formie uchwał przyjętych zwykłą większością głosów) dotyczące budżetu organizacji, działalności jej organów (Zarządu, Sekretariatu Generalnego, poszczególnych komisji) oraz omawia tematy istotne dla działalności merytorycznej NOK, a następnie, w wyniku dyskusji opracowuje dla nich wnioski i zalecenia[4].

Zarząd INTOSAI

Organem kierującym INTOSAI pomiędzy kongresami jest Zarząd INTOSAI[5]. Składa się z 18 członków: gospodarzy trzech ostatnich kongresów, gospodarza kolejnego kongresu, Sekretarza Generalnego INTOSAI, NOK odpowiedzialnych za „INTOSAI Journal"[6] i Inicjatywę INTOSAI ds. Rozwoju (IDI)[7] oraz 11 NOK wybieranych

---

1 International Organization of Supreme Audit Institutions

2 *Międzynarodowe standardy najwyższych organów kontroli* (ang. *International Standards of Supreme Audit Institutions* – ISSAI), opracowywane przez INTOSAI, są dostępne na stronie <www.issai.org>. W trakcie prac nad standardami, INTOSAI dopuszcza możliwość opierania się na dokumentach przygotowanych przez inne organy ustanawiające standardy (np. IFAC). Jest to tzw. zasada dwutorowego podejścia (ang. *dual approach*). Sam proces opracowywania, zatwierdzania, przeglądu i aktualizacji oraz ewentualnego wycofywania standardów jest złożony i sformalizowany. Określa go dokument pt. *Due Process for INTOSAI Professional Standards*.

3 Dane obejmują członków przyjętych na XXI Kongresie INTOSAI: NOK Tadżykistanu, który decyzją Kongresu został nowym członkiem stałym, oraz Trybunał Obrachunkowy Wschodnioafrykańskiej Unii Gospodarczo-Walutowej (UEMOA), który uzyskał status członka stowarzyszonego.

4 Organizacja i zasady funkcjonowania INTOSAI określone są w *Statucie INTOSAI*, <http://www.intosai.org/uploads/statutene20072.pdf >.

5 INTOSAI Governing Board.

6 Pełny tytuł: *International Journal of Government Auditing* – branżowy kwartalnik INTOSAI na temat kontroli w sektorze publicznym, wydawany przez NOK Stanów Zjednoczonych, dostępny na stronie <www.intosaijournal.org>.

7 INTOSAI Development Initiative (IDI) – jest organizacją non-profit, która zapewnia wsparcie dla rozwoju instytucjonalnego INTOSAI, prowadzoną przez NOK Norwegii. Głównym adresatem działalności IDI są NOK państw rozwijających się.

na sześcioletnią kadencję (z możliwością reelekcji) przez Kongres INTOSAI z zachowaniem reprezentacji regionalnej (każda regionalna grupa robocza musi mieć co najmniej jednego przedstawiciela) i reprezentacji głównych typów instytucji kontrolnych. W 2013 r. w skład Zarządu z ramienia EUROSAI weszła NIK (o czym będzie mowa dalej). Przewodniczącym Zarządu INTOSAI jest gospodarz ostatniego kongresu. Na XXI Kongresie INTOSAI w Pekinie przewodnictwo na lata 2013–2016 przejął NOK Chin. Poprzednio funkcję przewodniczącego pełnił NOK Republiki Południowej Afryki, który był gospodarzem XX INCOSAI w 2010 r. Wiceprzewodniczącym Zarządu jest gospodarz kolejnego planowanego kongresu – NOK Zjednoczonych Emiratów Arabskich. W latach, w których zbiera się Kongres INTOSAI, Zarząd spotyka się dwukrotnie (tuż przed kongresem i zaraz po nim), zaś w latach między kolejnymi kongresami – Zarząd ma posiedzenia raz do roku.

Regionalne grupy robocze

Regionalne grupy robocze INTOSAI promują cele INTOSAI na poziomie regionalnym, a przynależność do nich wynika zwykle, choć nie zawsze, z lokalizacji geograficznej danego NOK[8]. Regionalne grupy robocze INTOSAI to: AFROSAI, która zrzesza państwa afrykańskie, ARABOSAI – państwa arabskie, ASOSAI – państwa azjatyckie, CAROSAI – kraje karaibskie, EUROSAI – państwa europejskie, OLACEFS – kraje Ameryki Łacińskiej i PASAI – kraje Pacyfiku.

Sekretariat Generalny

Zadaniem Sekretariatu Generalnego INTOSAI jest wspieranie współpracy i komunikacji pomiędzy członkami INTOSAI, wspieranie Zarządu, podkomisji i grup roboczych w ich działaniach oraz przygotowywanie projektu budżetu INTOSAI i zarządzanie nim. Od 1963 r. Sekretariat Generalny ma swoją siedzibę w Wiedniu i prowadzi go NOK Austrii. Szefem Sekretariatu jest Sekretarz Generalny – obecnie dr Josef Moser, prezes NOK Austrii. Na XXI Kongresie INTOSAI świętowano, oprócz 60. rocznicy istnienia tej organizacji, także 50. rocznicę działalności jej Sekretariatu Generalnego. Z tej okazji wydana została okolicznościowa publikacja, zawierająca artykuły członków INTOSAI, w tym artykuł prezesa NIK w latach 2007–2013 Jacka Jezierskiego na temat rozwoju współpracy międzynarodowej[9].

Plan strategiczny

Plan strategiczny INTOSAI (obecny obejmuje lata 2011–2016) określa główne cele strategiczne organizacji oraz sposoby ich wdrażania. Cele te są następujące: 1 – opracowanie standardów zawodo-

[8] Niektóre NOK deklarują członkostwo w dwóch grupach regionalnych (np. Rosja i Turcja w EUROSAI i w ASOSAI jednocześnie), zaś inne, np. Stany Zjednoczone, nie należą do żadnej.

[9] *Development of the International Cooperation of SAIs since 1953/1963 – 60 Years of INTOSAI / 50 Years of the General Secretariat*, dostępny na stronie internetowej INTOSAI: <http://www.intosai.org/documents/intosai/general/publications-stand-xxi-incosai.html>.

wych dla NOK, 2 – budowanie potencjału NOK, 3 – wymiana wiedzy, 4 – stworzenie wzorcowej organizacji międzynarodowej.

Za wdrażanie planu i koordynację wszelkich działań z tym związanych odpowiada dyrektor ds. planowania strategicznego. Obecnie jest nim Monika Gonzales-Koss z NOK Austrii, która została wybrana po raz pierwszy na Kongresie INTOSAI w RPA w 2010 r., zaś XXI Kongres w Pekinie podjął decyzję o jej reelekcji na kolejne trzy lata.

Komisje, podkomisje i grupy robocze

Do realizacji każdego z celów[10] powołane zostały komisje: do celu 1 – Komisja ds. Standardów – PSC (ang. Professional Standards Committee), której przewodniczy NOK Danii; do celu 2 – Komisja ds. Budowy Potencjału – CBC (ang. Capacity Building Committee), jej przewodniczy NOK RPA, a wiceprzewodniczącym jest NOK Szwecji (od ostatniego kongresu w Pekinie; poprzednim przewodniczącym był NOK Maroka); do celu 3 – Komisja ds. Wymiany Wiedzy – KSC (ang. Knowledge Sharing Committee), której przewodniczącym jest NOK Indii; do celu 4 – Komisja ds. Finansów i Administracji – FAC (ang. Finance and Administration Committee), której przewodniczy NOK Arabii Saudyjskiej.

Komisje składają się z podkomisji (w przypadku PSC i CBC) lub grup roboczych (w przypadku KSC) oraz grup zadaniowych i projektowych. W ramach komisji powołanej do realizacji celu 4 (czyli FAC), który ma charakter horyzontalny – sprawy finansowe i administracyjne INTOSAI – nie zostały wyróżnione mniejsze stałe struktury, ale mogą być powoływane struktury doraźne; na przykład obecnie działa w niej grupa zadaniowa ds. planu strategicznego, którą kieruje NOK Stanów Zjednoczonych. Będzie się ona zajmowała opracowaniem nowego planu strategicznego INTOSAI obowiązującego po 2016 r.

Osiągnięcia

Jednym z najistotniejszych dokonań INTOSAI w ostatnich latach było doprowadzenie do przyjęcia 22 grudnia 2011 r. przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych rezolucji nr A/66/209 „Promowanie wydajności, rozliczalności, skuteczności i przejrzystości administracji publicznej przez wzmacnianie najwyższych organów kontroli" (tzw. rezolucja o niezależności NOK). W rezolucji ONZ uznaje, że najwyższe organy kontroli mogą wykonywać swoje zadania obiektywnie i skutecznie tylko wtedy, gdy pozostają niezależne od jednostki kontrolowanej i są chronione przed wpływami zewnętrznymi. Ponadto, rezolucja zachęca państwa członkowskie ONZ do współpracy z INTOSAI oraz do stosowania zasad określonych w deklaracjach z Limy i Meksyku[11].

[10] O poszczególnych celach strategicznych INTOSAI oraz strukturach tej organizacji czyt. szerzej: E. Miękina: *INTOSAI – Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli*, „Kontrola Państwowa" nr 2/2008, s. 5-14.

[11] Deklaracja z Limy z 1977 r. o zasadach kontroli finansów publicznych (czyli ISSAI 1) oraz Deklaracja z Meksyku z 2007 r. o niezależności NOK (czyli ISSAI 10) to podstawowe dokumenty INTOSAI.

Aktywność NIK w INTOSAI

Najwyższa Izba Kontroli ma przedstawicieli we wszystkich trzech komisjach merytorycznych – PSC, CBC i KSC. Obecnie jednym z priorytetów międzynarodowej działalności NIK w INTOSAI jest dalsze zwiększanie aktywności w Komisji ds. Standardów – PSC, której zadaniem jest opracowanie standardów i wytycznych kontroli sektora publicznego, przy jednoczesnym zachowaniu niezależności i multidyscyplinarnego charakteru NOK. Komisja ta zrzesza 71 NOK z całego świata, a Izba jest jej członkiem od 2010 r., kiedy to objęła przewodniczenie Podkomisji ds. Standardów Kontroli Wewnętrznej[12]. Z tego tytułu NIK jest również członkiem Komitetu Sterującego PSC, który podejmuje decyzje wiążące dla Komisji. PSC opracowuje międzynarodowe standardy dla najwyższych organów kontroli (czyli ISSAI), zawierające wytyczne dla poszczególnych typów kontroli, rachunkowości i sprawozdawczości finansowej oraz wskazówki dla administracji publicznej dotyczące dobrego zarządzania, wydzielone jako INTOSAI GOVs. NIK dąży do jeszcze bardziej intensywnego angażowania się w procesy standaryzacyjne przez opiniowanie dokumentów, udział w aktualnie odbywającej się dyskusji nad nowym modelem opracowywania standardów przez INTOSAI, a także uczestniczenie w pracach innych podkomisji PSC[13]. Izba kieruje również grupą, która zajmie się aktualizacją „Kodeksu etyki" INTOSAI (ISSAI 30) i została powołana przez Komitet Sterujący PSC na jego ostatnim posiedzeniu w Sztokholmie, w czerwcu 2013 r. W skład grupy kierowanej przez NIK wejdą też NOK Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii.

Przedstawiciele NIK są jednocześnie zaangażowani w prace licznych struktur funkcjonujących w ramach pozostałych dwóch komisji merytorycznych INTOSAI. Izba aktywnie działa w podkomisji zajmującej się przeglądami partnerskimi[14], która jest jedną ze struktur Komisji ds. Budowy Potencjału NOK (CBC). W trzeciej komisji – Komisji ds. Wymiany Wiedzy (KSC) NIK jest członkiem następujących grup roboczych: ds. kontroli IT (WGITA), ds. kontroli środowiska (WGEA), ds. oceny skuteczności programów publicznych, ds. walki z korupcją i praniem brudnych pieniędzy (WGFACML), ds. kluczowych wskaźników krajowych (WGKNI) oraz ds. modernizacji finansowej i reformy regulatorów. NIK zgłosiła także zainteresowanie uczestnictwem w pracach powołanej na XXI Kongresie grupy zadaniowej ds. kontroli umów zamówień publicznych, powstałej z inicjatywy NOK Rosji.

XXI Kongres – inauguracja

Ceremonia otwarcia XXI Kongresu INTOSAI nastąpiła 22 października 2013 r. w Wielkiej Hali Ludowej na Placu Niebiańskiego Spokoju w Pekinie. Uczest-

[12] Ang. Subcommittee on Internal Control Standards.
[13] W skład PSC wchodzą także podkomisje: ds. Kontroli Finansowych (FAS), ds. Kontroli Wykonania Zadań (PAS), ds. Kontroli Zgodności (CAS) oraz ds. Rachunkowości i Sprawozdawczości.
[14] Subcommittee 3: *Promote best practices and quality assurance through voluntary peer reviews*.

niczył w niej premier ChRL Li Keqiang, a moderatorem był sekretarz generalny INTOSAI Josef Moser, który w swoim przemówieniu zaakcentował wagę rezolucji ONZ o niezależności NOK w kontekście przyszłej działalności INTOSAI i jej zaangażowania we wdrażanie postanowień „Agendy rozwoju ONZ po roku 2015". Przemówienie otwierające przygotował również sekretarz generalny ONZ Ban Ki-moon, które wygłosił w jego imieniu podsekretarz generalny ONZ Wu Hongbo. Zaakcentował w nim istotną rolę najwyższych organów kontroli w promowaniu wydajnego wykorzystania środków publicznych oraz wagę współpracy ONZ z INTOSAI dla zrównoważonego rozwoju i ochrony praw człowieka.

Sesje ogólne i tematyczne

Obrady XXI Kongresu INTOSAI podzielone były na trzy sesje plenarne oraz dwie sesje tematyczne: I – „Kontrola państwowa a zarządzanie państwem" oraz II – „Rola najwyższych organów kontroli w utrzymaniu długookresowej równowagi polityki finansowej". Przed Kongresem przewodniczący każdego z tematów opracował referat przewodni (ang. *principal paper*), który zawierał ogólne wprowadzenie do zagadnienia i został rozesłany do wszystkich członków INTOSAI. Na podstawie referatów przewodnich poszczególne NOK opracowały referaty krajowe (ang. *country papers*), opisujące ich doświadczenia w danym obszarze, z zaznaczeniem spraw szczególnie istotnych lub problematycznych. NIK przedłożyła referaty w obu tematach. Na podstawie referatów krajowych przewodniczący opracowali referaty do dyskusji (ang. *discussion papers*), które dały asumpt do wymiany myśli podczas sesji tematycznych Kongresu.

Po zakończeniu ceremonii otwarcia, w Chińskim Narodowym Centrum Konferencyjnym w Pekinie odbyła się pierwsza ogólna sesja plenarna Kongresu. Zaprezentowano na niej raporty z działalności INTOSAI w ostatnich trzech latach, w tym raporty: Sekretarza Generalnego, dyrektora ds. planowania strategicznego, siedmiu regionalnych grup roboczych oraz audytorów zewnętrznych. Kongres podjął również decyzje w sprawach zatwierdzonych przez Zarząd INTOSAI, którego 64. posiedzenie odbyło się dzień wcześniej, 21 października, i dotyczyło między innymi przyjęcia NOK Tadżykistanu na członka stałego INTOSAI oraz Wschodnioafrykańskiej Unii Gospodarczo-Walutowej (UEMOA) na członka stowarzyszonego. W ten sposób społeczność INTOSAI zwiększyła się do 192 członków stałych i pięciu stowarzyszonych. Ponadto, podczas pierwszej sesji ogólnej oficjalnie ogłoszono, że gospodarzem kolejnego, XXII Kongresu INTOSAI w 2016 r. będzie NOK Zjednoczonych Emiratów Arabskich.

Na 23 października zaplanowano sesje tematyczne. Miały one formę spotkań plenarnych, po których uczestnicy zostali podzieleni na dwie grupy dyskusyjne. Pierwsza sesja poświęcona była tematowi I – „Kontrola państwowa a zarządzanie państwem" (ang. *National Audit and National Governance*). Podjęcie tego zagadnienia jest odpowiedzią INTOSAI na zmiany w światowej sytuacji gospodarczej i odzwierciedla konieczność dostosowania działalności NOK do potrzeb rozwoju społecznego; nawiązuje także do aktualnego planu strategicznego

INTOSAI, który jako zasadnicze cele NOK określa promowanie rozliczalności, przejrzystości, dobrego zarządzania oraz walkę z korupcją. Przewodniczącym tematu był gospodarz Kongresu – NOK Chin, a wiceprzewodniczącym – NOK Republiki Południowej Afryki. Najwyższa Izba Kontroli była moderatorem jednej z dyskusji, w której wypowiadali się przedstawiciele ponad 30 NOK.

Sesja poświęcona tematowi II – „Rola najwyższych organów kontroli w utrzymaniu długookresowej równowagi polityki finansowej" (ang. *The role of SAIs in Safeguarding Long-term Sustainability of Finance Policies*) odbyła się również 23 października. Omawiana problematyka skupiała się wokół wspólnych wysiłków NOK w dążeniu do zapewnienia zrównoważonego rozwoju polityki finansowej w krajach członkowskich i obejmowała zagadnienia związane z polityką społeczną, zdrowotną, edukacją i procedury budżetowe. Przewodniczącym tematu był NOK Meksyku, a wiceprzewodniczącym – NOK Malediwów.

Po zakończeniu dyskusji opracowano aneks do dokumentu końcowego Kongresu – Deklaracji z Pekinu (*Beijing Declaration*), czyli tak zwane porozumienia z Pekinu (*Beijing Accords*)[15], zawierający wnioski i zalecenia wynikające z dyskusji tematycznych. Delegacja NIK aktywnie uczestniczyła w pracach nad tym dokumentem, dbając, aby odzwierciedlał on wyniki moderowanej przez NIK dyskusji oraz przyczyniając się istotnie do zredagowania jego ostatecznej treści. Projekt dokumentu został zaprezentowany podczas zamykającej sesji tematycznej, 25 października.

Druga ogólna sesja plenarna XXI Kongresu odbyła się 26 października. Delegacja NIK przedłożyła na niej raport z działalności Podkomisji ds. Standardów Kontroli Wewnętrznej, w ramach raportu z działalności Komisji ds. Standardów (PSC)[16]. Podczas tej sesji przedstawiony został także raport Komisji ds. Wymiany Wiedzy (KSC) i działających w niej grup roboczych oraz zatwierdzono 12 oficjalnych dokumentów INTOSAI, w tym nowy standard dotyczący wartości i korzyści z działalności NOK[17], zaktualizowane wersje standardów zawierających podstawowe zasady kontroli (ISSAI 100), jak również główne zasady: audytu finansowego (ISSAI 200), audytu wykonania zadań (ISSAI 300) i audytu zgodności (ISSAI 400). Kongres przyjął także serię wytycznych audytu w zakresie pomocy udzielanej w związku z klęskami żywiołowymi[18] oraz zatwierdził dokument oficjalny INTOSAI, umiejscowiony poza strukturą standardów (czyli *ISSAI Framework*) pt. „Komunikowanie i promowanie wartości i korzyści płynących z działalności NOK – wytyczne INTOSAI"[19].

---

[15] Tekst dokumentu dostępny na stronie internetowej INTOSAI: <http://www.intosai.org/documents/intosai/general/publications-stand-xxi-incosai.html>.

[16] Izba zaprezentowała raport z działalności podkomisji również podczas przedkongresowego 64. posiedzenia Zarządu INTOSAI 21 października.

[17] ISSAI 12 – *Value and Benefits of SAIs. Making a difference in the lives of citizens*.

[18] ISSAI: 5500, 5510, 5520, 5530 i 5540 oraz INTOSAI GOV 9250.

[19] Ang. *Communicating and Promoting the Value and Benefits of Supreme Audit Institutions. An INTOSAI Guideline.*

Trzecia ogólna sesja plenarna miała miejsce tego samego dnia, w godzinach popołudniowych. Zatwierdzono na niej dokument końcowy XXI Kongresu – Deklarację z Pekinu.

Polska w Zarządzie INTOSAI

Podczas trzeciej sesji plenarnej wybrano również nowych członków Zarządu INTOSAI (ich nominacje zostały uprzednio przedstawione przez zarządy regionalnych grup roboczych) – jednym z nich jest Polska, która będzie w latach 2013–2019 reprezentować EUROSAI[20]. Można uznać, że tegoroczna nominacja do Zarządu jest jednym z bardziej istotnych osiągnięć NIK w działalności na forum INTOSAI, obok przewodniczenia Podkomisji ds. Standardów Kontroli Wewnętrznej. Obecność w Zarządzie umożliwia, podobnie jak zaangażowanie w prace standaryzacyjne, rzeczywisty udział w kształtowaniu INTOSAI, której znaczenie stale wzrasta w ostatnich latach, szczególnie po uchwaleniu rezolucji ONZ w sprawie niezależności NOK. Oficjalna inauguracja polskiego członkostwa w Zarządzie[21] miała miejsce na jego 65. posiedzeniu, które odbyło się tuż po zakończeniu XXI Kongresu, również 26 października.

KAMILA ŻYNDUL,
Departament Strategii NIK

[20] NIK została nominowana na kandydata na członka Zarządu INTOSAI podczas posiedzenia Zarządu EUROSAI w Ankarze, w maju 2012 r., zastępując Wielką Brytanię, która była członkiem w latach 2001–2007 oraz 2007–2013 (reelekcja).

[21] Obecny skład Zarządu INTOSAI: Arabia Saudyjska (drugi wiceprzewodniczący Zarządu, ARABOSAI), Austria (Sekretariat Generalny), Bahamy (CAROSAI), Chiny (przewodniczący, gospodarz XXI INCOSAI), Egipt (AFROSAI), Ekwador (OLACEFS), Gabon (AFROSAI), Japonia (ASOSAI), Meksyk (gospodarz XIX INCOSAI), Norwegia (IDI), Nowa Zelandia (PASAI), Pakistan (ASOSAI), Polska (EUROSAI), RPA (gospodarz XX INCOSAI), Rosja (EUROSAI), Stany Zjednoczone (*INTOSAI Journal*), Wenezuela (OLACFS), ZEA (gospodarz XXII INCOSAI).

Doroczne zebranie Komitetu Kontaktowego

Europejskie NOK wobec zmian w zarządzaniu

W dniach 10-11 października 2013 r. odbyło się w Wilnie doroczne zebranie Komitetu Kontaktowego, czyli zgromadzenia prezesów najwyższych organów kontroli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Spotkanie poświęcone było przede wszystkim nowemu zarządzaniu gospodarczemu w UE oraz roli i zadaniom najwyższych organów kontroli w tym obszarze.

EWA MIĘKINA

W zebraniu Komitetu Kontaktowego (KK) uczestniczyli prezesi 28 najwyższych organów kontroli (NOK) UE, Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO), a także w charakterze obserwatorów: przedstawiciele 4 NOK państw kandydujących i potencjalnie kandydujących do UE, Inicjatywy INTOSAI ds. Rozwoju (IDI) oraz SIGMA (projektu realizowanego przez Komisję Europejską i Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju – OECD)[1]. Gościem specjalnym był Algirdas Šemeta – komisarz UE ds. podatków i unii celnej, audytu i zwalczania nadużyć finansowych. Najwyższą Izbę Kontroli reprezentowali: Krzysztof Kwiatkowski – prezes NIK, Wojciech Misiąg – wiceprezes NIK oraz Jacek Jezierski i Jacek Mazur – radcy prezesa NIK. W przeddzień zebrania delegacja Izby złożyła kwiaty na grobie Jana Żarnowskiego, prezesa NIK w latach 1921–1926, który został pochowany w Wilnie na cmentarzu Stara Rossa.

Rola NOK w kontrolach rozliczeń UE

Jednym z najważniejszych tematów seminaryjnych podczas zebrania w Wilnie była rola NOK w ulepszaniu rozliczalności krajów Unii Europejskiej w kontekście per-

[1] Na temat poprzedniego zebrania KK zob. E. Miękina: *Najwyższe organy kontroli Unii wobec kryzysu finansowego*, „Kontrola Państwowa" nr 6/2012.

spektywy finansowej na lata 2014–2020[2] i nowego rozporządzenia finansowego[3], które zobowiązuje państwa członkowskie do przedkładania tak zwanych deklaracji zarządczych (czyli oświadczeń dotyczących zarządzania środkami unijnymi) oraz opinii niezależnego audytora.

Wstęp do dyskusji stanowiło wystąpienie komisarza Algirdasa Šemety, który przedstawił rozwiniętą wizję roli NOK w kontroli wykorzystania środków unijnych, przy jednoczesnym zachowaniu przez nie swojej niezależności. Z punktu widzenia procesu zapewnienia rozliczalności przez samą Komisję Europejską istotne jest, aby sprawozdawczość państw członkowskich była terminowa, kompletna, dokładna, a przede wszystkim wiarygodna. W tym kontekście zaangażowanie NOK w kontrolę wydatków UE i proces składania deklaracji zarządczych wraz z opinią audytora stanowiłoby – zdaniem A. Šemety – gwarancję niezależności i profesjonalizmu, na czym skorzystałaby sama Komisja. Referent zauważył jednocześnie, że to państwa członkowskie podejmą decyzję, kto będzie wydawał niezależną opinię audytora: najwyższy organ kontroli, inny audytor sektora publicznego czy prywatna firma audytowa. Poinformował też, że Komisja Europejska zgodziła się przeanalizować skierowaną do niej propozycję Parlamentu Europejskiego dotyczącą opracowania wzoru deklaracji zarządczej. Komisja zaprosi Parlament Europejski i Radę do wzięcia udziału w pracach grupy roboczej, która miałaby przygotować stosowne zalecenia. Europejski Trybunał Obrachunkowy i NOK mogą również zostać zaproszone do uczestniczenia w tym procesie, aby zagwarantować – zdaniem A. Šemety – że deklaracje skutecznie dostarczą wartość dodaną do procesu rozliczalności i sprawozdawczości w Unii Europejskiej.

Swoje wystąpienie komisarz zakończył pytaniem, czy również krajowe parlamenty nie powinny być adresatami wspomnianych deklaracji zarządczych i opinii niezależnego audytora, choć nie jest to przewidziane w prawie unijnym.

Poprawa rozliczalności finansowej

O aktywnym włączeniu się NOK w usprawnienie rozliczalności finansowej wydatkowania środków publicznych mówił kontroler generalny Estonii Alar Karis. Przypomniał, że ostatni kryzys finansowy, który pociągnął za sobą pogorszenie finansów publicznych, uwidocznił, że NOK – tak jak i wiele innych instytucji – mogły działać lepiej. Zaproponował, aby w kontekście no-

[2] Wieloletnie ramy finansowe określają kwoty rocznych pułapów środków na zobowiązania i płatności oraz zawierają wszelkie inne postanowienia wymagane dla prawidłowego prowadzenia rocznej procedury budżetowej Unii Europejskiej. Parlament Europejski przyjął 19.11.2013 r. budżet UE na lata 2014–2020 (przewidziano w nim, że zobowiązania unijne wyniosą w tym okresie 960 mld euro, a płatności – 908 mld euro). Polska – jako główny beneficjent – otrzyma 105,8 mld euro, z czego najwięcej na politykę spójności (72,9 mld euro) i wspólną politykę rolną (28,5 mld euro).

[3] Rozporządzenie określa przepisy wykonawcze, pozwalające na tworzenie i wykonywanie budżetu ogólnego Unii Europejskiej – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EURATOM) nr 966/2012 z 25.10.2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:298:0001:0096:PL:PDF>.

wego unijnego rozporządzenia finansowego NOK baczniej przyjrzały się temu, w jaki sposób przyjmowane są zasady finansowe i jak się je wdraża. Chodzi o to, aby ustawodawcy rozważyli i przedstawili wszystkie koszty związane z daną polityką i przedstawili te informacje również w dokumentach budżetowych. Dotyczy to zwłaszcza funduszy strukturalnych; na przykład, w Estonii udział unijnych środków finansowych w niektórych obszarach polityki lub działań rządowych przeważa nad wydatkami finansowanymi przez rząd.

Drugą przedstawioną przez prelegenta propozycją dla NOK było wspieranie i wzmacnianie roli ustawodawców w procesie budżetowym, zarówno w państwach członkowskich, jak i w Parlamencie Europejskim. NOK powinny wspierać parlamenty, gdyż to one debatują nad wszelkimi kwestiami dotyczącymi polityki: gospodarczej, społecznej, edukacyjnej itd. Za przykład może posłużyć roczny „Przegląd wykorzystania i zachowania aktywów państwowych" (*Overview of use and preservation of state assets)*, który kontroler generalny Estonii przedstawia parlamentowi. Opiera się on na wynikach wielu kontroli i prezentuje wnioski dotyczące całego obszaru polityki oraz kwestie odnoszące się do zrównoważonego rozwoju jej dziedzin, wskazując w ten sposób ustawodawcom potrzebę reform strukturalnych i inicjując debatę na ten temat. Na zakończenie A. Karis zaproponował, aby NOK UE zwiększyły wysiłki w kierunku prowadzenia kontroli koordynowanych w dziedzinie finansów publicznych i aby w swoich działaniach uwzględniały wymiar unijny.

Pierwszą sesję seminarium, podczas której o wkładzie swoich instytucji w ulepszanie rozliczalności unijnego budżetu mówili szefowie: ETO, cypryjskiego Urzędu Kontroli oraz hiszpańskiego Trybunału Obrachunkowego, zakończyło wystąpienie wiceprezesa NIK. Zrelacjonował on wyniki kontroli przeprowadzonych przez Izbę, dotyczących deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz długu publicznego.

Rola i zadania NOK

Zmiany w zarządzaniu gospodarczym UE

Podczas drugiej sesji seminarium dyskutowano o roli i zadaniach NOK, jakie pojawiły się w konsekwencji zmian i rozwiązań proponowanych w zarządzaniu gospodarczym UE, a które w coraz większym stopniu nawiązują do kontroli publicznej i często mają bezpośredni związek z działalnością kontrolną NOK. Z drugiej strony, czasem brakuje unormowań o kontroli publicznej, które powinny – zdaniem NOK – pojawić się w ustawodawstwie unijnym[4]. Dlatego też obszar ten jest przedmiotem

[4] Zmiany te to przede wszystkim: „sześciopak" (zestaw pięciu rozporządzeń i jednej dyrektywy, których celem jest wzmocnienie unijnego „Paktu na rzecz stabilności i wzrostu" oraz zapewnienie Komisji Europejskiej większych możliwości egzekwowania od rządów państw członkowskich zaleceń dotyczących polityki budżetowej i zwalczania nierównowagi gospodarczej); „dwupak" (dwa dodatkowe rozporządzenia, zaproponowane przez KE w 2011 r., w celu wzmocnienia nadzoru nad strefą euro, które weszły w życie w maju br.); pakt fiskalny („Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej" z 2.03.2012 r., podpisany przez 25 państw członkowskich UE, zobowiązujący kraje strefy euro do utworzenia

szczególnego zainteresowania członków Komitetu Kontaktowego.

Jednym z istotnych punktów tej części seminarium była dyskusja o modyfikacji funkcjonowania Komitetu Kontaktowego, dzięki czemu Komitet mógłby szybciej reagować na ewentualne zmiany dotyczące działalności europejskich NOK proponowane przez Unię Europejską. W 2012 r. Komitet utworzył grupę zadaniową do opracowania stanowiska w sprawie roli i zadań NOK w związku z ich ewentualnym udziałem w przyszłych procesach legislacyjnych Unii (w jej skład wchodzą przedstawiciele NIK). Grupa, w końcowym raporcie przedłożonym szefom NOK w Wilnie, sformułowała szereg propozycji, które pozwoliłyby na większe zaangażowanie KK w uzyskiwanie informacji o nowych projektach legislacyjnych. Są to między innymi: mechanizm wczesnego ostrzegania (*early warning mechanism)*, pozwalający na bieżące monitorowanie zmian w zarządzaniu gospodarczym UE, ze szczególnym uwzględnieniem procesów legislacyjnych i procedur konsultacji publicznych, oraz tak zwane wzmocnione wsparcie administracyjne (*enhanced administrative suport)*, którego zadaniem byłoby skuteczne zarządzanie nowymi procedurami i mechanizmem wczesnego ostrzegania. Propozycje te przedstawił Europejski Trybunał Obrachunkowy. Gdyby Komitet je zaakceptował, musiałyby znaleźć odzwierciedlenie w dwóch dokumentach określających wewnętrzną organizację i procedury działania Komitetu, dlatego też Najwyższa Izba Kontroli zaproponowała uzupełnienia w „Wytycznych proceduralnych" oraz „Oświadczeniu dotyczącym roli urzędującego przewodniczącego".

Temat zmian w funkcjonowaniu Komitetu wywołał gorącą dyskusję podczas obrad – część uczestników zebrania opowiedziała się za bardziej szczegółowym rozważeniem niektórych kwestii w sprawie wzmocnionego wsparcia administracyjnego, na przykład – czy ma być ono umieszczone w ETO i jaki byłby status ekspertów delegowanych przez NOK. Dlatego też szefowie NOK UE postanowili o kontynuacji prac w tej kwestii i wznowili działalność wspomnianej grupy zadaniowej do opracowania stanowiska w sprawie roli i zadań NOK w związku z ich ewentualnym udziałem w przyszłych procesach legislacyjnych Unii.

Stabilność finansowa, skuteczność polityki podatkowej i wdrożenie paktu fiskalnego oraz działania NOK związane z kontrolą jego wdrożenia na szczeblu krajowym okazały się na tyle istotne dla europejskich NOK, że Komitet postanowił również o kontynuacji prac sieci współpracy do spraw kontroli polityki fiskalnej (pod przewodnictwem Urzędu Kontroli Państwowej Finlandii), która w szczególności zajmie się tymi właśnie tematami. Zdecydowano o włączeniu dwóch nowych obszarów do jej kompetencji, to jest unii

niezależnych organów monitorujących politykę fiskalną – tzw. rad fiskalnych); unia bankowa (nadzór bankowy dla strefy euro z wiodącą rolą Europejskiego Banku Centralnego), która wejdzie w życie najprawdopodobniej z końcem 2014 r. oraz kolejne etapy, czyli system gwarancji depozytów – tzw. *deposit-guarantee schemes* i system rozwiązywania problemów banków w kryzysie – tzw. *resolution fund*).

bankowej i europejskiego zarządzania gospodarczego[5].

Współpraca NOK i urzędów statystycznych

W Wilnie postanowiono, że Najwyższa Izba Kontroli przeprowadzi w 2014 r. ankietę na temat współpracy NOK z krajowymi urzędami statystycznymi[6]. Dobra komunikacja między tymi instytucjami jest istotna dla Komitetu, który uważa, że NOK mogą odegrać ważną rolę w zapewnieniu jakości statystyki sektora instytucji rządowych i samorządowych. Ankieta pomoże w analizie tych relacji i przyczyni się do monitorowania wyników prac grupy zadaniowej, powołanej w 2011 r. w celu zbadania możliwości współpracy NOK UE z Eurostat i krajowymi urzędami statystycznymi. Grupa zakończyła swoje prace w 2012 r., a w ich wyniku powstał raport omawiający relacje między tymi instytucjami, ustawodawstwo unijne oraz inicjatywy Eurostat dotyczące statystyki sektora rządowego i samorządowego, które mogą mieć wpływ na działania NOK, a także przedstawiający konkretne propozycje rozszerzenia współpracy. Wyniki ankiety pozwolą ocenić, czy i w jakim stopniu ta współpraca została zintensyfikowana od czasu prezentacji raportu, czyli od 2012 roku[7].

Kontrole międzynarodowe

Przedstawiono dwa raporty z kontroli międzynarodowych, w których uczestniczyła Najwyższa Izba Kontroli. Pierwsza z nich to kontrola równoległa dotycząca upraszczania zasad wdrażania funduszy strukturalnych. Przewodniczyła jej niemiecka Federalna Izba Obrachunkowa w ramach grupy roboczej Komitetu Kontaktowego ds. funduszy strukturalnych. Celem kontroli było zbadanie wpływu jaki na państwa członkowskie miało uproszczenie – w wyniku działań Komisji Europejskiej – zasad wdrażania, wydatkowania i rozliczania projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych w obszarze polityki spójności na lata 2007–2013. Raport z kontroli zawiera informacje o stosowaniu działań upraszczających procedur w wybranych państwach członkowskich, o korzyściach i wadach z tym związanych, a także wnioski wyciągnięte przez instytucje zarządzające, certyfikujące i audytujące oraz beneficjentów. Na zebraniu w Wilnie Komitet Kontaktowy przyjął uchwałę akceptującą przedłożony przez grupę zadaniową raport i jednocześnie zatwierdził propozycję grupy kontynuowania przez nią pracy w latach 2014–2015 przez przeprowadzenie „Analizy błędów przy udzielaniu zamówień publicznych w programach współfinansowanych z funduszy strukturalnych"[8].

---

[5] Uchwała KK nr CC-R-2013-01 w sprawie kontynuacji prac sieci współpracy ds. kontroli polityki fiskalnej, <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/23116894.PDF>.

[6] Uchwała KK nr CC-R-2013-02 w sprawie działań Komitetu Kontaktowego na 2014 r.

[7] Zob. O. Leszczyńska-Luberek, J. Mazur: *Możliwości współpracy najwyższych organów kontroli i krajowych urzędów statystycznych państw UE w sprawach związanych ze statystykami opracowywanymi na potrzeby unijnej procedury nadmiernego deficytu*, „Kontrola Państwowa" nr 3/2013.

[8] Uchwała nr CC-R-2013-03 w sprawie kontroli grupy roboczej ds. funduszy strukturalnych, <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/23118915.PDF>.

Raport końcowy z drugiej kontroli omówił wiceprezes Powszechnej Izby Obrachunkowej Holandii, pod przewodnictwem której odbyła się kontrola koordynowana przestrzegania rozporządzenia UE w sprawie przemieszczania odpadów[9]. Wzięło w niej udział osiem NOK – każdy z nich przeprowadził w swoim kraju kontrolę wdrażania tego rozporządzenia i przestrzegania jego postanowień, a także współpracy między właściwymi instytucjami i obowiązków sprawozdawczych[10]. Generalnie, każde z ośmiu państw[11] wdrożyło to rozporządzenie, istnieją jednak różnice w stosowaniu jego zaleceń, na przykład w kwestii przyjętej strategii wdrażania, interpretacji przepisów, sposobu postępowania z naruszeniami.

Litewski Urząd Kontroli Państwowej przedstawił zebranym informacje o przebiegu kontroli międzynarodowej parków narodowych (bierze w niej również udział Najwyższa Izba Kontroli, która była inicjatorem jej przeprowadzenia). Lata 2010–2020 zostały ogłoszone przez UNESCO dekadą różnorodności biologicznej, w której znaczną rolę odgrywają parki narodowe. Kontrola pozwoli porównać efektywność funkcjonowania parków w wybranych krajach, a wspólny raport z badań zostanie opracowany w 2014 r.

Pozostałe działania Komitetu Kontaktowego

Podczas drugiego dnia obrad zaprezentowano wyniki ankiety na temat przeglądów wydatków (tzw. *spending reviews*) w państwach UE, przeprowadzonej przez Trybunał Obrachunkowy Włoch w 2013 r. Chodzi o proces (określany też jako kompleksowa analiza wydatków, analiza strategiczna lub ocena programów), który zasadniczo polega na ocenie tendencji w wydatkach publicznych, mechanizmów ich regulujących i efektywności związanych z tym działań (łączą się one zwykle z reformami budżetowymi podejmowanymi w celu zwiększenia dyscypliny fiskalnej). Na ankietę odpowiedziały 23 NOK (w tym NIK). Jej wyniki wskazują na różne podejście do zarządzania działaniami rozumianymi jako przeglądy wydatków (np. mogą to być długookresowe, roczne lub doraźne analizy; mogą dotyczyć jednego sektora lub wszystkich rodzajów polityki publicznej).

Przedstawiciel francuskiego Trybunału Obrachunkowego zapoznał zebranych z efektem seminarium na temat standardów kontroli publicznej, które odbyło się w marcu 2013 r. w Paryżu. W ostatnich miesiącach Komisja Europejska podjęła kroki przygotowawcze do opracowania standardów rachunkowości sektora publicznego dla państw członkowskich UE (ESRSP)[12]. Planuje między innymi rozpocząć konsultacje

[9] Rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 PE i Rady z 14.06.2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów.
[10] NIK przeprowadziła kontrolę „Przestrzeganie wybranych przepisów rozporządzenia UE w sprawie przemieszczania odpadów"; *Informacja o wynikach kontroli* zob.: <http://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/kontrole,10671.html>.
[11] Bułgaria, Grecja, Holandia, Irlandia, Polska, Norwegia, Słowenia, Węgry.
[12] Ang. *European Public Sector Accounting Standards* (EPSAS).

publiczne w sprawie podstawowych zasad i zarządzania ESRSP, utworzyć specjalną grupę roboczą ds. opracowania standardów, a także przedstawić propozycję regulacji ramowych ESRSP[13]. Jako że kwestia wspólnych standardów jest istotna z punktu widzenia NOK UE (w poprzednim roku Komitet polecił uważnie monitorować dyskusje w UE na ten temat), na zebraniu w Wilnie podjęto decyzję o utworzeniu grupy zadaniowej Komitetu Kontaktowego w celu ścisłego monitorowania procesu oraz czynnego udziału w planowanej grupie roboczej Komisji Europejskiej ds. ESRSP[14].

Kolejne zebranie Komitetu Kontaktowego ma się odbyć w październiku 2014 r., w Luksemburgu. Do tego czasu przewodniczącym Komitetu będzie prezes Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

EWA MIĘKINA,
Departament Strategii NIK

[13] „Zob. J. Kościelniak: *Kierunek realizacji europejskich standardów rachunkowości – konferencja EPSAS w Brukseli*, „Kontrola Państwowa" nr 4/2013.

[14] Uchwała KK nr CC-R-2013-04 w sprawie standardów rachunkowości sektora publicznego dla państw członkowskich UE (ESRSP), <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/23116900.PDF>.

Z życia NIK

Fot. Krzysztof Andrzejewski/NIK

Przywitanie w Najwyższej Izbie Kontroli, 26 listopada 2013 r.; od lewej: prezes Krzysztof Kwiatkowski, wiceprezes Jacek Uczkiewicz i wiceprezes Wojciech Kutyła.

NOWY WICEPREZES

Marszałek Sejmu Ewa Kopacz, na wniosek Prezesa NIK Krzysztofa Kwiatkowskiego, 26 listopada 2013 r. powołała na stanowisko wiceprezesa NIK dra Jacka Uczkiewicza.

Jacek Uczkiewicz urodził się 4 lipca 1950 r. w Nowej Rudzie. Wyższe studia ukończył na Politechnice Wrocławskiej, gdzie uzyskał stopień doktora nauk technicznych i był pracownikiem naukowym do 1990 r.

W 1993 r. został posłem na Sejm II kadencji z okręgu wrocławskiego. Był przewodniczącym Podkomisji Sejmowej do spraw Projektu Ustawy o NIK i posłem sprawozdawcą tej ustawy. Reprezentował Sejm RP w Zgromadzeniu Parlamentarnym Rady Europy w latach 1993–1995.

W 1995 r. zrzekł się mandatu poselskiego w związku z powołaniem na stanowisko wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli, które piastował do 2001 r. Po odejściu z NIK został Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej, podsekretarzem stanu w Ministerstwie Finansów.

W maju 2004 r. rozpoczął 6-letnią kadencję jako pierwszy polski przedstawiciel w Europejskim Trybunale Obrachunkowym, najważniejszej – pod kątem wydawania pieniędzy unijnych – instytucji audytorskiej. Nadzorował kontrole budżetu Komisji Europejskiej oraz uczestniczył w reformowaniu ETO.

(red.)

Listy, polemiki

Odpowiedź polemiczna w sprawie kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego

W artykule „Audyt i kontrola w koncepcji new public management"[1] Grzegorz Gołębiowski i Piotr Russel ustosunkowują się negatywnie do naszego spostrzeżenia (nazywając je „tezą"), wyrażonego w artykule „Aktualne problemy audytu wewnętrznego"[2] i wynikającego z tego spostrzeżenia – wydawałoby się mało kontrowersyjnego – wniosku o potrzebie: „ujednolicenia (scalenia) służb audytu wewnętrznego i instytucjonalnej kontroli wewnętrznej"[3] (cytowane według Grzegorza Gołębiowskiego i Piotra Russela – nieściśle). Podkreślić jednak należy, że Autorzy dodają określenie „scalenia" służb, którego w naszym oryginalnym tekście nie było i którego nie proponujemy. Zauważamy w nim jedynie dublowanie się zadań tych dwóch służb, czyli wykonywanie tych samych czynności w jednostce administracyjnej przez dwie różne komórki organizacyjne – audytu wewnętrznego i instytucjonalnej kontroli wewnętrznej.

W praktyce więc działania administracji publicznej, co jest logiczne i naturalne, odpowiedzią na obecnie obowiązujący stan prawny jest sytuacja, w której komórki audytu wewnętrznego łączone są z komórkami kontroli wewnętrznej instytucjonalnej, w szczególności w ministerstwach. Urzędnicy samoistnie dokonują racjonalizacji systemu.

Zadania obydwu instytucji są, według obowiązujących przepisów, bardzo zbliżone. Analiza obu instytucji w artykule „Aktualne problemy audytu wewnętrznego", przedstawiona na podstawie obecnie obowiązującego stanu prawnego dotyczącego audytu wewnętrznego i kontroli instytucjonalnej, potwierdziła

---

[1] G. Gołębiowski, P. Russel: *Audyt i kontrola w koncepcji new public management*, „Kontrola Państwowa" nr 2/2013.

[2] E.Chojna-Duch, M. Anczakowski: *Aktualne problemy audytu wewnętrznego*, „Kontrola Państwowa" nr 5/2012.

[3] G. Gołębiowski, P. Russel, op. cit., s. 256.

dużą ich zbieżność w realizacji zadań. Pokrywanie się kompetencji, w szczególności w zakresie metodyki badania kontrolnego, wynikające z przepisów prawa oraz standardów jest, według nas, działaniem nieracjonalnym, wymagającym zmiany, biorąc ponadto pod uwagę fakt, że kontrola zarządcza jest terminem także dość niejasnym i nieprecyzyjnie opisanym[4].

Dlatego też, w celu jasnego określenia kompetencji obu tych różnych organów, wyjściowym działaniem powinno być jednoznaczne określenie roli tych organów, w tym w szczególności precyzja pojęć definiowanych instytucji w aktach prawnych (audytu wewnętrznego i instytucjonalnej kontroli wewnętrznej, kontroli zarządczej), logiczny podział kompetencji między nimi, a następnie koordynacja ich zadań.

W rzeczywistości więc ujemne oceny G. Gołębiowskiego i P. Russela dotyczą nie tyle naszych opinii o przedstawionym systemie prawa w omawianej dziedzinie, ale powinny być adresowane wyłącznie do ustawodawcy i regulatora. To nie my tworzyliśmy te instytucje i wyznaczaliśmy ich zadania. Na pokrywanie się zadań w tym zakresie zwraca zresztą uwagę wielu autorów, w tym i polemizujący z nami[5].

Rzeczywiście konsekwencją tych zbieżności zadań jest bowiem wątpliwość, czy mimo wartości obu instytucji są one właściwie określone w prawie. Czy powodują dobre wykorzystanie zasobów ludzkich w administracji, w szczególności przy trudnej sytuacji budżetów publicznych i zwiększającym się zatrudnieniu (liczbie etatów w administracji państwowej i samorządowej), rosnącym nominalnym poziomie wynagrodzeń, a z drugiej strony usiłowaniu władzy publicznej racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011–2013 w drodze ustawy, która wskutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie weszła w życie. Może należałoby racjonalizacją objąć również i przede wszystkim sfery związane z wewnętrzną kontrolą i audytem w tych jednostkach. Z pewnością bowiem funkcjonowanie dwóch instytucji, które wykonują te same zadania, jest niezasadne i nieekonomiczne.

Odnosząc się do danych przytaczanych przez Grzegorza Gołębiowskiego i Piotra Russela, należy zauważyć, że wskazywana w sprawozdaniach Ministra Finansów liczba wykonywanych zadań audytowych w administracji rządowej wyliczonych na jeden etat audytora (za 2011 r. – 4,06 zadania audytowego) dotyczy zarówno zadań zapewniających, jak i doradczych. Biorąc pod uwagę to, że sposób procedowania przy czynnościach doradczych jest dowolny – pozostawiony do uznania audytora, to audytowych zadań zapew-

[4] Zob. szerzej: E. Chojna-Duch: *Próba systematyzacji pojęć i zadań z dziedziny kontroli i audytu wewnętrznego na podstawie ustawy o finansach publicznych*, „Kontrola Państwowa" nr 1/2010, s. 59 i n.

[5] Por. np. C. Kosikowski: *Reforma finansów w Polsce w świetle nowej ustawy o finansach publicznych*, „Państwo i Prawo" nr 12/2009.

niających – porównywalnych z kontrolą – jest znacznie mniej (za 2011 r. – 2,03 na jeden etat audytora)[6].

Z przedstawionych danych wynika, że zadań audytowych, które umożliwiają dokonywanie analiz porównawczych na poziomie organu koordynującego audyt wewnętrzny w sektorze finansów publicznych (Ministra Finansów) jest znacznie mniej (zadań przeprowadzonych na podstawie tej samej procedury postępowania). Skutkiem tego wyniki tych analiz nie oddają pełnej oceny stanu audytu wewnętrznego w sektorze finansów publicznych.

prof. dr hab. ELŻBIETA CHOJNA-DUCH,
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego,
członek Rady Polityki Pieniężnej

MIŁOSZ ANCZAKOWSKI,
kierownik zespołu Audytorów Wewnętrznych
w Narodowym Funduszu Zdrowia

[6] Audyt wewnętrzny i kontrola zarządcza w sektorze publicznym w 2010 r., Departament Audytu Sektora Finansów Publicznych, Ministerstwo Finansów 2011 r.

Polemika wyraża prywatne poglądy autorów.

Sygnały o książkach

Administracja rządowa i samorządowa w Polsce

Eugeniusz Zieliński, Wyższa Szkoła Administracyjno-Społeczna, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2013, s. 437.

Autor w zwięzłej i uporządkowanej formie przedstawia administrację rządową i samorządową, co jest walorem pozwalającym na wykorzystanie książki również przez środowisko akademickie. Administracja, odtworzona w demokratycznej postaci po tak zwanej transformacji ustrojowej, kształtowała się przez cały okres III Rzeczypospolitej, a jej prawnym fundamentem jest Konstytucja RP z 1997 r. Praca składa się z trzech części. W pierwszej autor sprecyzował pojęcie administracji, scharakteryzował zasady działania jej struktur oraz omówił podział terytorialny państwa. Część druga poświęcona jest administracji rządowej, a więc centrum rządowemu, administracji ministerialnej i podległej urzędom centralnym. Ostatnia część jest opisem administracji samorządowej, a więc gminnej, powiatowej i wojewódzkiej.

Środki unijne w rachunkowości podmiotów leczniczych

Maria Hass-Symotiuk (redakcja naukowa), Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 269.

Dzięki przynależności Polski do Unii Europejskiej, krajowe podmioty gospodarcze i infrastrukturalne podejmujące wysiłek modernizacyjny mają możliwość korzystania ze środków pochodzących z funduszy unijnych. Obecnie znaczna część tych środków przeznaczona jest na wsparcie opieki zdrowotnej, a więc jest kierowana do jednostek ochrony zdrowia. Przyjęcie pieniędzy wymaga jednak umiejętności zgodnego z przepisami finansowania rozmaitych działań. Publikacja składa się z dwóch części. W pierwszej (w rozdziałach 1-3) przedstawiona została istota funduszy europejskich, a także ich rodzaje i rola w procesie modernizacji służby zdrowia. Część druga (rozdziały 4-6) jest omówieniem problemów związanych z dostosowaniem rachunkowości do potrzeb pozyskiwania, monitorowania, rozliczania i kontroli projektów unijnych.

Lizbońska Unia Europejska. Zagadnienia wybrane

Jan Wiktor Tkaczyński (redakcja), Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013, s. 232.

Jest to praca zbiorowa przygotowana przez pracowników, współpracowników i doktorantów Katedry Systemu Politycznego Unii Europejskiej Uniwersytetu Jagiellońskiego. Składa się z dziewięciu rozpraw, z których każda poddaje analizie inny spośród aktualnych problemów dotyczących funkcjonowania Wspólnoty Europejskiej. Próbując je przedstawić, autorzy podjęli między innymi następujące tematy: funkcjonowanie demokracji w UE w świetle postanowień traktatu lizbońskiego (kwestia relacji między Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi); zarządzanie zadaniami publicznymi; miejsce lobbingu w procesie decyzyjnym organów Unii; problemy polityczne i gospodarcze wynikające z przyjęcia wspólnej waluty; skutki gospodarcze wspólnej polityki ochrony środowiska. Przesłaniem publikacji wydaje się przekonanie, że bez znalezienia skutecznych rozwiązań wszystkich poruszonych problemów i zbudowania wokół nich trwałego konsensusu nie da się zrealizować idei zjednoczonej Europy.

Szara strefa a gospodarka w okresie kryzysu

Anna Małgorzata Pietrzak, Wiktor Bołkunow, Europejskie Centrum Edukacyjne, Toruń 2013, s. 164.

„Szara strefa" to pojęcie odnoszące się do tej części gospodarki, która z jednej strony nie podlega kontroli prawa, z drugiej zaś wymyka się zinstytucjonalizowanym procesom badawczym. Ukryta gospodarka istniała zawsze, funkcjonuje też we wszystkich państwach i ustrojach. Nie da się jej całkowicie poznać ani skutecznie zwalczyć. Można, co najwyżej, starać się maksymalnie utrudnić jej działanie i ograniczyć zakres aktywności. Szara strefa szczególnie ekspansywnie rozrasta się w czasie kryzysów, rewolucji i wszelkiego typu gwałtownych przekształceń. Wówczas funkcje kontrolne państwa słabną, a gospodarka zaczyna się rozwijać według spontanicznie powstających zasad. Autorzy książki postawili sobie za cel zdefiniowanie i opisanie tytułowego zjawiska, a także zbadanie wpływu szarej strefy na gospodarkę oficjalną, w tym na jej sferę budżetową, społeczną i polityczną. Praca składa się z trzech rozdziałów. Pierwszy zawiera definicję szarej strefy oraz przedstawia przyczyny występowania tego zjawiska, jego przejawy i funkcjonowanie, a także skutki jakie „ciemna gospodarka" powoduje w życiu ekonomicznym i społecznym państwa. W rozdziale drugim opisano różne metody pomiaru szarej strefy, z wyszczególnieniem ich wad i zalet oraz oceną skuteczności. Ostatni rozdział prezentuje skalę funkcjonowania „czarnej" ekonomii w gospodarce Europy, świata i Polski.

Roczny spis treści 2013

Kontrola i audyt

BANAŚ PAWEŁ
Przegląd partnerski NIK w 2012 r. – podnoszenie jakości pracy NIK 3/16

BIEŚ-SROKOSZ PAULINA
Kontrola wewnętrzna w ujęciu *sensu stricto* – ulepszanie funkcjonowania ARiMR 2/31

BOLIKOWSKA DANUTA (oprac.):
Roczny plan pracy Najwyższej Izby Kontroli 1/10

BRĄGIEL ANDRZEJ
Wypowiedź na seminaryjnym posiedzeniu Kolegium NIK na temat systemu kontroli zarządczej 1/120

DOBRUK MARCIN
Wypowiedź na seminaryjnym posiedzeniu Kolegium NIK na temat systemu kontroli zarządczej 1/121

DUBLASZEWSKI MARCIN
Wypowiedź na seminaryjnym posiedzeniu Kolegium NIK na temat systemu kontroli zarządczej 1/136

GIEBEL AGNIESZKA
Perspektywy współpracy NIK i Ministerstwa Finansów – koncepcja jednolitego audytu (referat) 1/76

GIEBEL AGNIESZKA
Wypowiedź na seminaryjnym posiedzeniu Kolegium NIK na temat systemu kontroli zarządczej 1/144

GOŁĘBIOWSKI GRZEGORZ, RUSSEL PIOTR
Audyt i kontrola w koncepcji *new public management*
– rozwiązania organizacyjne w administracji rządowej 2/18

JARZĘCKA-SIWIK ELŻBIETA, SKWARKA BOGDAN
Dopuszczalność zaskarżania wyników kontroli NIK
– możliwość weryfikacji ustaleń kontrolnych 4/29

JARZĘCKA-SIWIK ELŻBIETA, SKWARKA BOGDAN
Rozpatrywanie zastrzeżeń w praktyce – po nowelizacji ustawy o NIK 5/10

JEZIERSKI JACEK
Otwarcie seminaryjnego posiedzenia Kolegium NIK 1/36
Zamknięcie seminaryjnego posiedzenia Kolegium NIK 1/147

KAŹMIERCZYK DARIUSZ
Wypowiedź na seminaryjnym posiedzeniu Kolegium NIK na temat
systemu kontroli zarządczej 1/ 134

KOŁTUN JAN
Wypowiedź na seminaryjnym posiedzeniu Kolegium NIK na temat
systemu kontroli zarządczej 1/123

KOŚCIŃSKA-PASZKOWSKA ANNA
Trudności we wdrażaniu kontroli zarządczej – bariery i propozycje ich pokonania 2/8

KOWALCZYK MAGDALENA
Przebieg kontroli skarbowej zgodny z przepisami prawa
– zadania i kompetencje właściwych organów 6/24

KURZYCA WIESŁAW
Wypowiedź na seminaryjnym posiedzeniu Kolegium NIK na temat
systemu kontroli zarządcze 1/124

LESZCZYŃSKA-LUBEREK OLGA, MAZUR JACEK
Możliwości współpracy NOK i krajowych urzędów statystycznych państw UE
w sprawach związanych ze statystykami opracowywanymi na potrzeby unijnej
procedury nadmiernego deficytu 3/42

LIS EDWARD
Wypowiedź na seminaryjnym posiedzeniu Kolegium NIK na temat systemu kontroli zarządczej 1/128

LISIECKA KRYSTYNA
Audyt wewnętrzny a kontrola zarządcza – doskonalenie zarządzania w sektorze publicznym (referat) 1/92

LISIECKA KRYSTYNA
Wypowiedź na seminaryjnym posiedzeniu Kolegium NIK na temat systemu kontroli zarządczej 1/140

ŁACNY JUSTYNA
Uniemożliwienie przez rolnika przeprowadzenia kontroli – warunki korzystania z pomocy finansowej UE 4/60

MAŁECKI-TEPICHT ŁUKASZ
Wypowiedź na seminaryjnym posiedzeniu Kolegium NIK na temat systemu kontroli zarządczej 1/133

MAZUR JACEK, LESZCZYŃSKA-LUBEREK OLGA
Możliwości współpracy NOK i krajowych urzędów statystycznych państw UE w sprawach związanych ze statystykami opracowywanymi na potrzeby unijnej procedury nadmiernego deficytu 3/42

MAZUR JACEK
Działalność kontrolna Trybunału Obrachunkowego Francji – współpraca z parlamentem 4/48

MROWICKA JOANNA
Wypowiedź na seminaryjnym posiedzeniu Kolegium NIK na temat systemu kontroli zarządczej 1/35

NIEZGÓDKA-MEDEK MAŁGORZATA
Pozycja ustrojowa Najwyższej Izby Kontroli – nowelizacja ustawy o NIK z 2010 r. 3/31

NOWAK-FAR ARTUR
System kontroli zarządczej w administracji europejskiej – podstawowe problemy wdrażania (referat) 1/104

NOWAK-FAR ARTUR
Wypowiedź na seminaryjnym posiedzeniu Kolegium NIK na temat systemu kontroli zarządczej 1/142

PALIGA ELŻBIETA
Wypowiedź na seminaryjnym posiedzeniu Kolegium NIK na temat systemu kontroli zarządczej 1/128

PIOŁUNOWICZ ADAM
Kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych – implementacja standardów COSO (referat) 1/60

PŁOSKONKA JÓZEF
Rzetelność i sprawność działań instytucji publicznych – kontrola zarządcza w ocenie NIK (referat) 1/39

PŁOSKONKA JÓZEF
Wypowiedź na seminaryjnym posiedzeniu Kolegium NIK na temat systemu kontroli zarządczej 1/139

ROBACZYŃSKI WOJCIECH
Wybrane zagadnienia postępowania dowodowego NIK – znowelizowana ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli 6/8

ROSIŃSKA DOROTA
Wypowiedź na seminaryjnym posiedzeniu Kolegium NIK na temat systemu kontroli zarządczej 1/138

RUSSEL PIOTR, GOŁĘBIOWSKI GRZEGORZ
Audyt i kontrola w koncepcji *new public management* – rozwiązania organizacyjne w administracji rządowej 2/18

SASIN ROBERT
Prawo Benforda – użyteczność oraz zastosowanie do wykrywania nieprawidłowości i nadużyć 5/32

SEKUŁA MIROSŁAW
Wypowiedź na seminaryjnym posiedzeniu Kolegium NIK na temat systemu kontroli zarządczej 1/36

SKWARKA BOGDAN, JARZĘCKA-SIWIK ELŻBIETA
Dopuszczalność zaskarżania wyników kontroli NIK
– możliwość weryfikacji ustaleń kontrolnych 4/29

SKWARKA BOGDAN, JARZĘCKA-SIWIK ELŻBIETA
Rozpatrywanie zastrzeżeń w praktyce – po nowelizacji ustawy o NIK 5/10

SOJKA URSZULA
Sukcesy i porażki kontroli zarządczej
– stanowisko projektodawcy i koordynatora (referat) 1/69

STANISZEWSKA MARZENA, STASIK MIROSŁAW
Jak poprawić funkcjonowanie kontroli zarządczej w administracji publicznej
– rola audytu wewnętrznego i NIK (referat) 1/82

STASIK MIROSŁAW, STANISZEWSKA MARZENA
Jak poprawić funkcjonowanie kontroli zarządczej w administracji publicznej
– rola audytu wewnętrznego i NIK (referat) 1/82

STASIK MIROSŁAW
Wypowiedź na seminaryjnym posiedzeniu Kolegium NIK na temat
systemu kontroli zarządczej 1/122

STERCZAŁA MACIEJ
Wypowiedź na seminaryjnym posiedzeniu Kolegium NIK na temat
systemu kontroli zarządczej 1/124

WELENC PIOTR
Wypowiedź na seminaryjnym posiedzeniu Kolegium NIK na temat
systemu kontroli zarządczej 1/146

ZALASIŃSKA KATARZYNA
Nadzór nad działalnością muzeów publicznych w Polsce
– ochrona i bezpieczeństwo zbiorów 2/39

ZWIERZCHOWSKI KRZYSZTOF
Organizacja i funkcje Kongresowego Biura Budżetu
– kontrola wydawania środków budżetowych w USA 6/33

*

Dyskusja na seminaryjnym posiedzeniu Kolegium NIK „System kontroli zarządczej w Polsce – sukcesy i porażki” 1/120

Krzysztof Kwiatkowski nowym prezesem Najwyższej Izby Kontroli 5/8

Seminaryjne posiedzenie Kolegium NIK „System kontroli zarządczej w Polsce – sukcesy i porażki” 1/35

Służba obywatelom – kluczem do sukcesu Izby.
Wywiad z Jackiem Jezierskim – prezesem Najwyższej Izby Kontroli 3/8

Wystąpienie w Sejmie prezesa Najwyższej Izby Kontroli 4/8

USTALENIA KONTROLI NIK

BŁASIAK-NOWAK BEATA, RAJCZEWSKA MARZENA
Upraszczanie zasad wdrażania funduszy strukturalnych – stosowanie prawa europejskiego 6/42

DEMUS ANNA, PRZYCHODAJ EWA
Nowy sposób ogłaszania aktów prawnych – Dziennik Ustaw i Monitor Polski w sieci Internet 5/53

DZIWISZ STANISŁAW
System kontroli NFZ – prawidłowe wykonywanie i finansowanie świadczeń 5/44

GĘBICA BOGUSŁAW, ZWIERZCHOWSKI KRZYSZTOF
Gospodarka ściekowa gmin – obszary nieobjęte kanalizacją zbiorczą 2/71

GIBUŁA PAWEŁ
Ryzyko w zarządzaniu projektami teleinformatycznymi Policji – e-posterunek i System Wspomagania Dowodzenia 4/78

GOŁĘBIEWSKI KRZYSZTOF
Praca skazanych na cele społeczne – nieizolacyjne formy odbywania kary 4/104

GRZELAK SŁAWOMIR, MACIEJEWSKI MACIEJ, MUSIOŁ MICHAŁ
Dostęp do sieci i usług telekomunikacyjnych – budowa infrastruktury Internetu szerokopasmowego 2/54

KAŹMIERCZAK WALDEMAR, KOŁTUN JAN
Wykorzystanie przez samorządy dochodów ze sprzedaży alkoholu – system poboru opłat za zezwolenia 6/55

KIELAN-GLIŃSKA ILONA
Ochrona praw klientów biur podróży – wady systemu zabezpieczeń turystycznych 3/66

KOŁTUN JAN, KOZAK JOANNA
Funkcjonowanie warsztatów terapii zajęciowej – rehabilitacja zawodowa osób niepełnosprawnych 4/92

KOŁTUN JAN, KAŹMIERCZAK WALDEMAR
Wykorzystanie przez samorządy dochodów ze sprzedaży alkoholu – system poboru opłat za zezwolenia 6/55

KOZAK JOANNA, KOŁTUN JAN
Funkcjonowanie warsztatów terapii zajęciowej – rehabilitacja zawodowa osób niepełnosprawnych 4/92

MACIEJEWSKI MACIEJ, GRZELAK SŁAWOMIR, MUSIOŁ MICHAŁ
Dostęp do sieci i usług telekomunikacyjnych – budowa infrastruktury Internetu szerokopasmowego 2/54

MAJ MAREK
Realizacja inwestycji drogowych – system transportowy stymulatorem rozwoju gospodarki 5/65

MUSIOŁ MICHAŁ, GRZELAK SŁAWOMIR, MACIEJEWSKI MACIEJ
Dostęp do sieci i usług telekomunikacyjnych – budowa infrastruktury Internetu szerokopasmowego 2/54

PRZYCHODAJ EWA, DEMUS ANNA
Nowy sposób ogłaszania aktów prawnych – Dziennik Ustaw i Monitor Polski w sieci Internet 5/53

RAJCZEWSKA MARZENA, BŁASIAK-NOWAK BEATA
Upraszczanie zasad wdrażania funduszy strukturalnych – stosowanie prawa europejskiego 6/42

SZUSTOWICZ MACIEJ, WASILEWSKI PIOTR
Problemy finansowe instytutów medycznych – potrzeba zmian systemowych 1/149

WASILEWSKI PIOTR, SZUSTOWICZ MACIEJ
Problemy finansowe instytutów medycznych – potrzeba zmian systemowych 1/149

WASILEWSKI PIOTR
Przestrzeganie praw pacjenta w lecznictwie psychiatrycznym 3/77

WASILEWSKI PIOTR
Zakupy aparatury medycznej – wykorzystanie funduszy europejskich 6/65

ZWIERZCHOWSKI KRZYSZTOF, GĘBICA BOGUSŁAW
Gospodarka ściekowa gmin – obszary nieobjęte kanalizacją zbiorczą 2/71

POZOSTAŁE KONTROLE NIK

Wyniki przekazane do publikacji w grudniu 2012 r. i styczniu 2013 r. 1/161

Wyniki przekazane do publikacji w lutym i marcu 2013 r. 2/81

Wyniki przekazane do publikacji w kwietniu i maju 2013 r. 3/87

Wyniki przekazane do publikacji w czerwcu i lipcu 2013 r. 4/111

Wyniki przekazane do publikacji w sierpniu i wrześniu 2013 r. 5/75

Wyniki przekazane do publikacji w październiku i listopadzie 2013 r. 6/74

Państwo i społeczeństwo

BAŁTOWSKI MACIEJ
Udział przedsiębiorstw sektora publicznego w gospodarce – właścicielska funkcja państwa 5/78

DANIEL PAWEŁ
Skarga na bezczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania
– zakres sądowej kontroli 3/90

GÓRECZNY GRZEGORZ
Trwałość projektu w programie rozwoju obszarów wiejskich
– nowe przepisy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach 5/148

KWIATKOWSKI WOJCIECH
Rozpoznawanie protestów przez Kongresowe Biuro Obrachunkowe
– postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w USA 6/91

ORŁOWSKI WITOLD M.
Trudny okres dla polskiej gospodarki
– prognoza rozwoju w 2013 roku i kolejnych latach 4/113

PADRAK KRZYSZTOF, SOLAN MAGDALENA
Obszar ograniczonego użytkowania
– Prawo ochrony środowiska, art. 135 i 136 4/135

PANASIUK ANDRZEJ
Europejskie prawo zamówień publicznych – kierunki zmian przepisów 5/133

PEŁKA WANDA
Funkcjonowanie rynku ziemi rolnej w Polsce
– nieprawidłowości w obrocie ziemią 6/76

ROBACZYŃSKI WOJCIECH
Znaczenie kontrasygnaty przy zawieraniu umów przez gminy – działalność JST 5/119

SOLAN MAGDALENA, PADRAK KRZYSZTOF
Obszar ograniczonego użytkowania
– Prawo ochrony środowiska, art. 135 i 136 4/135

SUWAJ ROBERT
Wyłączenie pracownika od udziału w postępowaniu administracyjnym
– konsekwencje zmiany ustawy 4/123

TABERNACKA MAGDALENA
Kontrola społeczna administracji publicznej – udział obywateli w zarządzaniu 2/83

WARMIŃSKI ANDRZEJ
Postępowanie skargowe – obowiązujące regulacje prawne 2/104

WIECZOREK PAWEŁ
Wpływ kryzysu w Unii na polską gospodarkę – przyczyny zadłużenia i walka z recesją 1/163

WIECZOREK PAWEŁ
Perspektywy produkcji gazu łupkowego – bezpieczeństwo energetyczne Polski 5/94

WRONA TADEUSZ
Składanie oświadczenia o bezstronności i niezależności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego 3/105

ZIĘTY JAN J.
Przesłanki odwołania członka zarządu spółki gminnej – artykuł 5 ust. 2 ustawy antykorupcyjnej 1/191

Współpraca międzynarodowa

DOWGIAŁO PRZEMYSŁAW
Spotkanie pracowników NIK z delegacją z Wietnamu 3/126

DOWGIAŁO PRZEMYSŁAW
Zespół NIK prowadzi audyt zewnętrzny CERN – Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych 3/120

KOŚCIELNIAK JACEK
Kierunek realizacji europejskich standardów rachunkowości – konferencja EPSAS w Brukseli 4/158

KOŚCIELNIAK JACEK, KURZYCA WIESŁAW, MAZUR JACEK (oprac.):
Sprawozdawczość finansowa i budżetowa w sektorze publicznym 4/162

KURZYCA WIESŁAW, KOŚCIELNIAK JACEK, MAZUR JACEK (oprac.):
Sprawozdawczość finansowa i budżetowa w sektorze publicznym 4/162

MAZUR JACEK
Centralny Urząd Kontroli Egiptu w okresie zmian ustrojowych 3/114

MAZUR JACEK
Kontrola i rozliczalność w zarządzaniu gospodarczym UE
– potrzeba odpowiednich mechanizmów 4/146

MAZUR JACEK, KOŚCIELNIAK JACEK, KURZYCA WIESŁAW (oprac.):
Sprawozdawczość finansowa i budżetowa w sektorze publicznym 4/162

MAZUR JACEK
Pomysły na usprawnienie pracy NOK w krajach Grupy Wyszehradzkiej 5/163

MIĘKINA EWA
Zebranie łączników NOK UE – obrady w Budapeszcie 4/170

MIĘKINA EWA
Nagroda ETO za dorobek naukowy w dziedzinie kontroli sektora
finansów publicznych 5/171

MIĘKINA EWA
Europejskie NOK wobec zmian w zarządzaniu
– doroczne zebranie Komitetu Kontaktowego 6/116

WITEK PRZEMYSŁAW
Spotkanie grupy zadaniowej EUROSAI
– zabezpieczenie przed klęskami żywiołowymi 3/123

ŻYNDUL KAMILA
XXI Kongres INTOSAI w Pekinie – 60-lecie Międzynarodowej Organizacji NOK 6/108

Trochę historii

PILARCZYK PIOTR M.
Kontrola państwowa w okresie powstania styczniowego
– Izba Obrachunkowa kontrolerem powstańczych finansów 3/126

Z życia NIK

94. rocznica utworzenia Najwyższej Izby Kontroli (red.) 1/200

Nowy wiceprezes (red.) 6/123

Listy, polemiki

ANCZAKOWSKI MIŁOSZ, CHOJNA-DUCH ELŻBIETA
Odpowiedź polemiczna w sprawie kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego 6/125

CHOJNA-DUCH ELŻBIETA, ANCZAKOWSKI MIŁOSZ
Odpowiedź polemiczna w sprawie kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego 6/125

JARZĘCKA-SIWIK ELŻBIETA, SKWARKA BOGDAN
Udział przedstawicieli jednostki kontrolowanej w posiedzeniu zespołu orzekającego – odpowiedź na polemikę 1/201

KOWALSKI DARIUSZ
O kontrowersji w sprawie udziału przedstawicieli jednostki kontrolowanej w posiedzeniu zespołu orzekającego 1/207

SKWARKA BOGDAN, JARZĘCKA-SIWIK ELŻBIETA
Udział przedstawicieli jednostki kontrolowanej w posiedzeniu zespołu orzekającego – odpowiedź na polemikę 1/201

Recenzje, sygnały o książkach

RECENZJE

SZUSTAKIEWICZ PRZEMYSŁAW
Recenzja książki Stanisław Pieprznego „Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego” 2/129

ZWIERZCHOWSKI KRZYSZTOF
Recenzja pracy zbiorowej: ”Performance Auditing. Contributing to Accountability in Democratic Government”, („Kontrola wykonania zadań. Wspomagając odpowiedzialność w demokratycznym rządzeniu”) 3/145

SYGNAŁY O KSIĄŻKACH 1/214; 2/132; 3/148; 4/175; 5/172; 6/128

Roczny spis treści w języku polskim 6/130

Roczny spis treści w języku angielsku 6/142

Annual Contents 2013

Auditing

BANAŚ PAWEŁ
Peer Review of NIK in 2012 – Improving the Quality of Work of the Supreme Audit Office ____ 3/16

BIEŚ-SROKOSZ PAULINA
Internal Control *Sensu Stricto* – Improvement of the Functioning of ARiMR ____ 2/31

BOLIKOWSKA DANUTA (ed.):
Annual Work Plan of the Supreme Audit Office ____ 1/10

GIEBEL AGNIESZKA
Prospects for Cooperation between NIK and the Ministry of Finance – the Single Audit Concept ____ 1/76

GOŁĘBIOWSKI GRZEGORZ, RUSSEL PIOTR
Auditing in the New Public Management Concept – Organisational Solutions in the Government Administration ____ 2/18

JARZĘCKA-SIWIK ELŻBIETA, SKWARKA BOGDAN
When NIK Audit Results Can Be Referred to Court – Possibilities of Audit Findings Verification ____ 4/29

JARZĘCKA-SIWIK ELŻBIETA, SKWARKA BOGDAN
Examination of Reservations – Consequences of the Amendments to the Act on NIK ____ 5/10

JEZIERSKI JACEK
Opening Speech at the seminar session of the Council of NIK ____ 1/36
Closing Speech at the seminar session of the Council of NIK ____ 1/147

KOŚCIŃSKA-PASZKOWSKA ANNA
Impediments to Management Control Implementation
and Proposed Solutions to Them 2/8

KOWALCZYK MAGDALENA
Fiscal Control as Compliant with the Legal Regulations
– Tasks and Mandate of Tax Offices 6/24

LESZCZYŃSKA-LUBEREK OLGA, MAZUR JACEK
Opportunities for Cooperation between SAIs and National Statistical Offices.
Statistics for the EU Excessive Deficit Procedure 3/42

LISIECKA KRYSTYNA
Internal Audit and Management Control
– Improving Management in the Public Sector 1/92

ŁACNY JUSTYNA
Preventing Audits by Farmers Who Use Support from the EU Budget 4/60

MAZUR JACEK, LESZCZYŃSKA-LUBEREK OLGA
Opportunities for Cooperation between SAIs and National Statistical Offices.
Statistics for the EU Excessive Deficit Procedure 3/42

MAZUR JACEK
Audit Activity of the Court of Audit of France – Cooperation with the Parliament 4/48

NIEZGÓDKA-MEDEK MAŁGORZATA
Position of the Supreme Audit Office
– Amendments to the Act on the Supreme Audit Office of 2010 3/31

NOWAK-FAR ARTUR
Management Control System in the European Administration
– Basic Implementation Problems 1/104

PIOŁUNOWICZ ADAM
Management Control in the Public Finance Sector
– Implementation of the COSO Standards 1/60

PŁOSKONKA JÓZEF
Integrity and Efficiency of Activities of Public Institutions
– Management Control According to NIK 1/39

ROBACZYŃSKI WOJCIECH
Selected Issues Related to Evidence Proceedings
– Amended Act on the Supreme Audit Office 6/8

RUSSEL PIOTR, GOŁĘBIOWSKI GRZEGORZ
Auditing in the New Public Management Concept
– Organisational Solutions in the Government Administration 2/18

SASIN ROBERT
Benford's Law and its Application in Detection of Irregularities
and Misappropriations 5/32

SKWARKA BOGDAN, JARZĘCKA-SIWIK ELŻBIETA
When NIK Audit Results Can Be Referred to Court
– Possibilities of Audit Findings Verification 4/29

SKWARKA BOGDAN, JARZĘCKA-SIWIK ELŻBIETA
Examination of Reservations
– Consequences of the Amendments to the Act on NIK 5/10

SOJKA URSZULA
Successes and Failures of Management Control
– Stance of the Initiator and Coordinator 1/69

STANISZEWSKA MARZENA, STASIK MIROSŁAW
How to Improve the functioning of Management Control
in the Public Administration – the Role of Internal Audit and NIK 1/82

STASIK MIROSŁAW, STANISZEWSKA MARZENA
How to Improve the functioning of Management Control
in the Public Administration – the Role of Internal Audit and NIK 1/82

ZALASIŃSKA KATARZYNA
Supervision of the Activity of Public Museums in Poland
– Protection and Safety of the Collections 2/39

ZWIERZCHOWSKI KRZYSZTOF
Organisation and Functions of the Congressional Budget Office in the USA 6/33

*

Discussion at the seminar session of the Council of NIK
"Management Control System in Poland – Successes and Failures" 1/120-148

Krzysztof Kwiatkowski Appointed New President of NIK 5/8

NIK President's Speech at the Parliament 4/8

Presentation by Joanna Mrowicka, President of the IIA Polska 1/35

Presentation by Mirosław Sekuła, Undersecretary
of State at the Ministry of Finance 1/36

Serving the Citizens as the Key to Success of NIK.
An Interview with Jacek Jezierski, President of NIK 3/8

THE SETTLEMENTS OF CONTROLS

BŁASIAK-NOWAK BEATA, RAJCZEWSKA MARZENA
Simplification of the Rules for Structural Funds Implementation
– Application of the European Law 6/42

DEMUS ANNA, PRZYCHODAJ EWA
New Means for Publishing Legal Acts
– Dziennik Ustaw and Monitor Polski in the Internet 5/53

DZIWISZ STANISŁAW
Supervision of the National Health Fund over Healthcare
– Appropriate Performance and Financing of Medical Services 5/44

GĘBICA BOGUSŁAW, ZWIERZCHOWSKI KRZYSZTOF
Sewage Management in Communes
– Areas Without Collective Sewage Systems 2/71

GIBUŁA PAWEŁ
Risks in Managing IT Projects of the Police,
e-Station and Command Support System 4/78

GOŁĘBIEWSKI KRZYSZTOF
Performing Community Services by Offenders
– Non-Isolation Forms of Serving a Sentence 4/104

GRZELAK SŁAWOMIR, MACIEJEWSKI MACIEJ, MUSIOŁ MICHAŁ
Access to Telecommunications Networks and Services
– Developing Broadband Internet Infrastructure 2/54

KAŹMIERCZAK WALDEMAR, KOŁTUN JAN
Use of Incomes from Sales of Alcohol by Self-Governments 6/55

KIELAN-GLIŃSKA ILONA
Protection of Clients Rights of Travel Agencies
– Faults of the Tourist Guarantees System 3/66

KOŁTUN JAN, KOZAK JOANNA
Functioning of Occupational Therapy Workshops
– Activation of Disabled Persons on the Labour Market 4/92

KOŁTUN JAN, KAŹMIERCZAK WALDEMAR
Use of Incomes from Sales of Alcohol by Self-Governments 6/55

KOZAK JOANNA, KOŁTUN JAN
Functioning of Occupational Therapy Workshops
– Activation of Disabled Persons on the Labour Market 4/92

MACIEJEWSKI MACIEJ, MUSIOŁ MICHAŁ, GRZELAK SŁAWOMIR
Access to Telecommunications Networks and Services
– Developing Broadband Internet Infrastructure 2/54

MAJ MAREK
Road Investments – Transport System as a Stimulant for Economic Development 5/65

MUSIOŁ MICHAŁ, GRZELAK SŁAWOMIR, MACIEJEWSKI MACIEJ
Access to Telecommunications Networks and Services
– Developing Broadband Internet Infrastructure 2/54

PRZYCHODAJ EWA, DEMUS ANNA
New Means for Publishing Legal Acts
– Dziennik Ustaw and Monitor Polski in the Internet 5/53

RAJCZEWSKA MARZENA, BŁASIAK-NOWAK BEATA
Simplification of the Rules for Structural Funds Implementation
– Application of the European Law 6/42

SZUSTOWICZ MACIEJ, WASILEWSKI PIOTR
Financial Problems of Medical Institutes – a Need for Systemic Changes 1/149

WASILEWSKI PIOTR, SZUSTOWICZ MACIEJ
Financial Problems of Medical Institutes – a Need for Systemic Changes 1/149

WASILEWSKI PIOTR
Compliance with Patients' Rights in Psychiatric Treatment 3/77

WASILEWSKI PIOTR
Purchase of Medical Equipment – Use of European Funds 6/65

ZWIERZCHOWSKI KRZYSZTOF, GĘBICA BOGUSŁAW
Sewage Management in Communes
– Areas Without Collective Sewage Systems 2/71

OTHER AUDITS OF THE NIK

Audit Findings Published in December 2012 and January 2013 1/161

Audit Findings Published in February and March 2013 2/81

Audit Findings Published in April and May 2013 3/87

Audit Findings Published in June and July 2013 4/111

Audit Findings Published in August and September 2013 5/75

Audit Findings Published in October and November 2013 6/74

State and Society

BAŁTOWSKI MACIEJ
Participation of the Public Sector in the Economy
– Proprietary Function of the State 5/78

DANIEL PAWEŁ
Scope of Judicial Control over the Activity of Administration Bodies
– Idleness and Lengthiness of Proceedings 3/90

GÓRECZNY GRZEGORZ
Sustainability of a Project in the Rural Areas Development Programme
– New Regulations on Cleanness and Order 5/148

KWIATKOWSKI WOJCIECH
Hearing of Bids by the U.S. Government Accountability Office
– Proceedings Related to Public Procurement 6/91

ORŁOWSKI WITOLD M.
A Difficult Time for the Polish Economy
– Development Forecast for 2013 and the Next Years 4/113

PADRAK KRZYSZTOF, SOLAN MAGDALENA
Areas of Limited Usage
– Environmental Protection Law, Articles 135 and 136 4/135

PANASIUK ANDRZEJ
European Law on Public Procurement
– Directions of Changes in Regulations 5/133

PEŁKA WANDA
Functioning of the Rural Land Market in Poland
– Irregularities in Land Trade 6/76

ROBACZYŃSKI WOJCIECH
Significance of Countersignature in the Case of Concluding Contracts
by Local Self-Government Units 5/119

SOLAN MAGDALENA, PADRAK KRZYSZTOF
Areas of Limited Usage
– Environmental Protection Law, Articles 135 and 136 4/135

SUWAJ ROBERT
Excluding an Employee from Administrative Proceedings
– Consequences of Changes in the Law 4/123

TABERNACKA MAGDALENA
Social Control of the Public Administration
– Participation of Citizens in Management 2/83

WARMIŃSKI ANDRZEJ
The Complaint Procedure – Binding Legal Regulations 2/104

WIECZOREK PAWEŁ
Impact of the Crisis in the European Union on the Polish Economy
– Reasons for Indebtedness and Fight Against Recession 1/163

WIECZOREK PAWEŁ
Perspectives for Production of Shale Gas – Poland's Energy Security 5/94

WRONA TADEUSZ
Statements on Objectivity and Independence in the Public Procurement Process 3/105

ZIĘTY JAN J.
Premises for Dismissing a Member a Municipal Company Board
– Article 5, Paragraph 2 of the Anticorruption Act 1/191

International Cooperation

DOWGIAŁO PRZEMYSŁAW
A Team from NIK Started an External Audit of CERN
– European Organisation for Nuclear Research 3/120

DOWGIAŁO PRZEMYSŁAW
Meeting between NIK Auditors and a Delegation from Vietnam
– a Study Visit within a World Bank Project 3/126

KOŚCIELNIAK JACEK
Towards Implementing European Public Sector Accounting Standards
– EPSAS Conference in Brussels 4/158

KOŚCIELNIAK JACEK, KURZYCA WIESŁAW, MAZUR JACEK (ed.)
Public Sector Accounting and Budgeting. Perspectives for Europe and Poland
– an International Conference at NIK 4/162

KURZYCA WIESŁAW, MAZUR JACEK, KOŚCIELNIAK JACEK (ed.)
Public Sector Accounting and Budgeting. Perspectives for Europe and Poland – an International Conference at NIK 4/162

MAZUR JACEK
Central Auditing Organisation of Egypt at the Time of Political Transformations 3/114

MAZUR JACEK
Statement Importance of Appropriate Audit and Accountability Arrangements in the Economic and Monetary Union and EU Governance 4/146

MAZUR JACEK, KOŚCIELNIAK JACEK, KURZYCA WIESŁAW (ed.)
Public Sector Accounting and Budgeting. Perspectives for Europe and Poland – an International Conference at NIK 4/162

MAZUR JACEK
Ideas for Improving the Performance of the SAIs of the Visegrad Group 5/163

MIĘKINA EWA
Meeting of Liaison Officers of EU SAIs – Session in Budapest 4/170

MIĘKINA EWA
ECA Award for Research into Public Sector Auditing 5/171

MIĘKINA EWA
European SAIs on Changes in Management – Annual Meeting of the Contact Committee 6/116

WITEK PRZEMYSŁAW
Meeting of the EUROSAI Task Force – Protection against Natural Disasters 3/123

ŻYNDUL KAMILA
XXI INTOSAI Congress in Beijing 6/108

Some History

PILARCZYK PIOTR M.
State Auditing at the Time of the January Uprising – the Office of Accounts as an Administrator of Finances 3/128

NIK in Brief

94th Anniversary of the Establishment of the Supreme Audit Office (ed.) 1/200

New Vice-President of NIK (ed.) 6/123

Letters, Polemics

ANCZAKOWSKI MIŁOSZ, CHOJNA-DUCH ELŻBIETA
Polemics on Management Control and Internal Audit 6/125

CHOJNA-DUCH ELŻBIETA, ANCZAKOWSKI MIŁOSZ
Polemics on Management Control and Internal Audit 6/125

JARZĘCKA-SIWIK ELŻBIETA, SKWARKA BOGDAN
Participation of Representatives of the Auditee in Sessions of the Adjudicative Panel – Answer to the Polemic 1/201

KOWALSKI DARIUSZ
On the Controversy Related to Participation of Representatives of the Auditee in Sessions of the Adjudicative Panel 1/207

SKWARKA BOGDAN, JARZĘCKA-SIWIK ELŻBIETA
Participation of Representatives of the Auditee in Sessions of the Adjudicative Panel – Answer to the Polemic 1/201

Reviews and Notes About New Books

REVIEWS

SZUSTAKIEWICZ PRZEMYSŁAW
A Review of the Book by Stanisław Pieprzny entitled *Administration of Public Safety and Public Order* 2/129

ZWIERZCHOWSKI KRZYSZTOF
A Review of the Joint Publication *Performance Auditing. Contributing to Accountability in Democratic Government* 3/145

NOTES ABOUT NEW BOOKS _____ 1/214; 2/132; 3/148; 4/175; 5/172; 6/128

Annual Contents in Polish 6/130

Annual Contents in English 6/142

Contents

Auditing 8

WOJCIECH ROBACZYŃSKI: Selected Issues Related to Evidence Proceedings – Amended Act on the Supreme Audit Office 8

The amendments to the Act on the Supreme Audit Office – despite numerous significant changes – are not as deep with regard to the evidence proceedings as, for instance, with regard to examination of reservations. The regulations that were in force before proved, in the majority of cases, to work well in practice. It is rightly observed that, due to the lack of revolutionary changes in this respect, the practice developed so far in the use of evidence sources and evidence measures is still valid. However, some corrections were necessary, especially with a view to improving evidence procedures. The changes introduced in this area are usually well received, both by audit practitioners and authors of literature on the topic.

MAGDALENA KOWALCZYK: Fiscal Control as Compliant with the Legal Regulations – Tasks and Mandate of Tax Offices 24

The Act on Fiscal Control has been in force for over twenty years already, still there is little literature on the issue of control proceedings based on this act. In her article, the author describes the course of those proceedings, discussing selected problems and their consequences. She proposes to simplify the procedures and formal requirements, so that the fiscal body can have strictly control powers that do not breach the principles of a democratic state of law.

KRZYSZTOF ZWIERZCHOWSKI: Organisation and Functions of the Congressional Budget Office in the USA 33

The Congressional Budget Office was created on the basis of the Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974. The act is considered as one of the most important American legal acts of the last fifty years, and has been the basic legal act that governs federal budgetary procedures. In his article, the author describes a package of changes

that introduced several important procedural transformations aimed at reorganising the Congressional budget procedure. The solutions adopted were supposed to, among others, strengthen the position of the Congress towards the President in the budget process. In this context, the origins of the establishment of the Congressional Budget Office should be also looked at, as well as the role that is assigned to the Office.

THE SETTLEMENTS OF CONTROLS 42

BEATA BŁASIAK-NOWAK, MARZENA RAJCZEWSKA: Simplification of the Rules for Structural Funds Implementation – Application of the European Law 42

The European Court of Auditors (ECA) and the Supreme Audit Institutions (SAIs) of the European Union Member States have found numerous irregularities in the application of the European law in the structural funds implementation. The irregularities detected should be attributed to very complex procedures, and that is why the European Parliament and the ECA have called on the European Commission to simplify the regulations with regard to the rules for structural funds implementation. As a result, eleven regulations that change these rules have been elaborated.

JAN KOŁTUN, WALDEMAR KAŹMIERCZAK: Use of Incomes from Sales of Alcohol by Self-Governments 55

Payments for licences for sale of alcoholic beverages significantly affect the scope and volume of local self-governments' activities related to the prevention of alcoholism and drug addiction, and to solving problems that they cause. Incomes from those payments, in the majority of cases, were the only source of financing of this type of activities, and their volume determined the activity of the audited local self-government entities. The findings of NIK's audit show, however, that there is a need to introduce legal regulations that would discipline local self-government entities as for the use of the money from these payments. They also show that the governors of regions should be mandated to control the way how entrepreneurs comply with the conditions as for sales of alcohol, and that regulations should be simplified as for the consequences of being behind with payments.

PIOTR WASILEWSKI: Purchase of Medical Equipment – Use of European Funds 65

NIK has audited the purchase of specialist medical equipment co-financed with the funds from regional operational programmes for the years 2007–2013. The objective of the audit was to assess the effectiveness of the use of that equipment, as well as to examine whether the beneficiaries complied with the agreements on purchase co-financing, and

to examine the results achieved. The audit also verified how the managements of the audited regions performed the tasks of the managing authority for the regional operational programme 2007–2013 regarding co-financing of medical equipment purchases.

OTHER AUDITS OF NIK 74

Audit Findings Published in October and November 2013 (ed.) 74

In this section of our bimonthly, we present the audits that the Supreme Audit Office has completed in selected areas and that have been published in the form of "Pronouncements on audit findings". In this issue, we present the following audits: development of gas transmission lines; implementation of educational projects within Priority III of the Human Capital Operational Programme; physical education and sports in public and private schools; preparations of municipalities and schools for admitting six-year-olds; implementation of the national system for collecting road tolls; obtaining and processing by authorised entities of the data from phone billings, information on location and other data; implementation of social contracts by municipal welfare centres; implementation of the flood protection project in the Odra basin with the use of a World Bank loan.

State and Society 76

WANDA PEŁKA: Functioning of the Rural Land Market in Poland – Irregularities in Land Trade 76

In Poland, trade in land takes place on the private market, and it also is related to state land owned by the Agricultural Property Agency (ANR). The area of state land, due to the growing sales over the last years, has been diminishing so it should be expected that in several years the private market will be the main market for agricultural land trade. The price of land in Poland has been increasing continuously since 2004, also as a result of foreign investors' demand. Despite the transition period in which there are limitations on the purchase of land by foreigners, there have been irregularities found with regard to land trade and eliminating Polish farmers from bids of the Agricultural Property Agency. Hence the regulations adopted at the beginning of 2013, related to land sales and lease, seem to be of vital importance.

WOJCIECH KWIATKOWSKI: Hearing of Bids by the U.S. Government Accountability Office – Proceedings Related to Public Procurement 91

In the United States, the Congress has authorised bid protests in recognition of their role in providing redress to disappointed bidders and in ensuring the integrity of the federal procurement process. By statute, three forums have authority to hear bid protests

against the federal government: the procuring agency, the Government Accountability Office (GAO), and the Court of Federal Claims. The article discusses the issues that may be protested with GAO (i.e. possible grounds of protest), who and when may file a protest, who else can be a party in these protests, when GAO must render its final decision on the protest, and other potential conditions in such cases. The article also presents possible resolutions of these protests and legal effects of GAO's nonbinding recommendations. At the end of the article, the author gives some bid protest statistics, as well as core advantages and disadvantages of this procedure.

International Cooperation 108

KAMILA ŻYNDUL: XXI INTOSAI Congress in Beijing 108

The opening ceremony of the XXI INTOSAI Congress took place on 22 October 2013 in the Great Hall of the People at Tiananmen Square in Beijing. In the ceremony, Prime Minister of the People's Republic of China Li Keqiang participated, as well as, among many, INTOSAI Secretary General Josef Moser who moderated the ceremony. The Congress gathered the delegations from 154 supreme audit institutions – INTOSAI members, three associate members of INTOSAI and 22 observers. The delegation from the Supreme Audit Office was also present at the Congress, headed by NIK President Krzysztof Kwiatkowski. The delegates also celebrated the 60th anniversary of the creation of INTOSAI.

EWA MIĘKINA: European SAIs on Changes in Management – Annual Meeting of the Contact Committee 116

On 10 October 2013 in Vilnius, at the annual meeting of the Contact Committee, the heads of 28 supreme audit institutions (SAIs) of the European Union Member States and the European Court of Auditors (ECA) gathered, as well as representatives of four SAIs of candidate and potential candidate countries. The meeting was dedicated, in the first place, to the new economic management in the EU, and to the roles and tasks of SAIs in the field.

NIK in Brief 123

New Vice-President of NIK (ed.) 123

On 26 November 2013, Speaker of the Sejm Ewa Kopacz appointed Jacek Uczkiewicz to the post of Vice-President of the Supreme Audit Office. Jacek Uczkiewicz, a former member of the Polish parliament, already served as NIK Vice-President in the years 1995–2001. He was also the first Polish representative to the European Court of Auditors.

Letters, Polemics 125

ELŻBIETA CHOJNA-DUCH, MIŁOSZ ANCZAKOWSKI: Polemics on Management Control and Internal Audit 125

This is a polemics with the article by Grzegorz Gołębiowski and Piotr Russel entitled *Audit and Control in the New Public Management Concept* (published in "Kontrola Państwowa" No 2/2013) which contained a negative opinion on the proposal by Elżbieta Chojna-Duch and Miłosz Anczakowski on the need to unify internal audit services and institutional internal control.

Notes About New Books 128

Annual Contents in Polish 130

Annual Contents in English 142

Information for Subscribers 158

Information for Readers and Authors 159

PRZYPOMINAMY O PRENUMERACIE

Szanowni Prenumeratorzy!
Koszt zaprenumerowania naszego pisma na 2014 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 grudniu 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