

listopad
grudzień

2014

6

KONTROLA PAŃSTWOWA

WYSTĄPIENIE W SEJMIE
PREZESA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Bezpieczeństwo ruchu drogowego

DARIUSZ JURCZUK, KRYSTIAN KUŁAGA

Finansowanie przez gminy
przedszkoli publicznych i niepublicznych

KRZYSZTOF ZALEGA

Europejska polityka rozwoju obszarów wiejskich
– nowy okres programowania 2014–2020

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KONTROLA PAŃSTWOWA



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

WARSZAWA

DWUMIESIĘCZNIK – ROCZNIK 59: 2014 r. – NUMER 6 (359) – 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., em. prof. w Instytucie Nauk Ekonomicznych PAN

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. WSiLiZ w Rzeszowie

Małgorzata Niezgódka-Medek, sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego

Andrzej Panasiuk, dr hab., dyrektor Delegatury NIK w Warszawie, prof. Uniwersytetu w Białymstoku

Marzena Repetowska-Nyc, redaktor naczelna „Kontroli Państwowej”

Czesława Rudzka-Lorentz, dr, radca prezesa NIK

Janusz Witkowski, prof. dr hab., prezes Głównego Urzędu Statystycznego

Zbigniew Wrona, dr, radca prezesa NIK, p.o. dyrektora Departamentu Prawnego i Orzecznictwa Kontrolnego NIK

Marek Zająk, dyrektor Departamentu Obrony Narodowej NIK

REDAKCJA

Marzena Repetowska-Nyc, redaktor naczelna

Barbara Odolińska, redaktor, zastępuje red. naczelną, tel. 22 444 57 81

Joanna Kulicka, redaktor, tel. 22 444 54 01

Jacek Matwiejczyk, redaktor, tel. 22 444 53 11

dr **Wiesław Karliński**, redaktor statystyczny, tel. 22 444 56 69

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 6 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. 205.

* 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.

*Świąt Bożego Narodzenia
radosnych i spokojnych,
pełnych rodzinnego ciepła,
a w Nowym Roku 2015
– wszelkiej pomysłowości
i wytrwałości w realizacji planów*

*Czytelnikom i Autorom
życzy redakcja*





Spis treści

Kontrola i audyt 8

Wystąpienie w Sejmie prezesa Najwyższej Izby Kontroli 8

Prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski przedstawił w Sejmie raport zawierający wyniki siedmiu kontroli na temat bezpieczeństwa ruchu drogowego. Najwyższa Izba Kontroli wskazała w raporcie kompleksowe rozwiązania, które pomogą w działaniach na rzecz wzmocnienia bezpieczeństwa na polskich drogach.

MARCIN SZYMAŃSKI: System wdrażania i kontroli projektów Unii Europejskiej – ustawa o realizacji polityki spójności 2014–2020 (II część) 24

Dru ga część artykułu omawiającego rozwiązania przyjęte w ramach ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 koncentruje się na analizie przepisów dotyczących kwestii związanych z prowadzeniem kontroli wydatkowania środków ponoszonych w ramach projektów współfinansowanych ze środków unijnych. Opisuje także sprawy związane z rozliczaniem nieprawidłowości identyfikowanych w projektach finansowanych z funduszy UE. Omawiane przepisy osadzone są w kontekście wymogów wynikających z rozporządzenia 1303/2013, które wprowadziło zasadę rocznego rozliczania wydatków pomiędzy państwem członkowskim a Komisją Europejską.

ANNA KOŚCIŃSKA-PASZKOWSKA: Wybrane aspekty podmiotowego zakresu odpowiedzialności – przestrzeganie dyscypliny finansów publicznych 42

Artykuł prezentuje zagadnienia związane z podmiotowym zakresem odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych po zmianach dokonanych w wyniku nowelizacji ustawy, które weszły w życie 11 lutego 2012 r. Zawiera istotne informacje o zmieniających lub budzących kontrowersje w stosowaniu regulacjach odnoszących się do osób, które mogą być objęte taką odpowiedzialnością. Wyprowadzone wnioski mogą być ważne dla wzmocnienia ochrony finansów publicznych.

JACEK MAZUR: Kontrola wykonania budżetu Unii Europejskiej _____ 58

W opublikowanym 5 listopada 2014 r. sprawozdaniu rocznym na temat unijnego budżetu Europejski Trybunał Obrachunkowy zwraca uwagę, że w ramach systemu budżetowego zbyt duży nacisk kładzie się na wydatkowanie funduszy i że w większym stopniu należy skupić się na osiąganiu rezultatów. Trybunał, jako niezależny kontroler, wydał pozytywną opinię o sprawozdaniu finansowym Unii Europejskiej za 2013 r., podkreślił jednak, że ogólne zarządzanie wydatkami UE wciąż wymaga poprawy – zarówno na poziomie UE, jak i w państwach członkowskich.

USTALENIA KONTROLI NIK _____ 62**BEATA BŁASIAK-NOWAK, MARZENA RAJCZEWSKA: Trwałość projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych – realizacja regionalnych programów operacyjnych** _____ 62

W artykule opisane są wyniki kontroli realizacji obowiązku zachowania trwałości projektów w trzech województwach: lubuskim, małopolskim i śląskim. Omówione zostały zasady dotyczące zachowania trwałości projektu, wynikające z przepisów rozporządzenia Rady (UE) nr 1083/2006 oraz najważniejsze problemy i nieprawidłowości w ich stosowaniu. Wskazano m.in. na potrzebę doprecyzowania w umowach zawieranych w nowej perspektywie finansowej (2014-2020) wymagań, dotyczących archiwizowania dokumentów, oznakowania dokumentów, pomieszczeń i urządzeń a przede wszystkim rzetelnego określenia wskaźników rezultatu projektu realizacji zadań i utrzymania trwałości efektów.

PIOTR WASILEWSKI: Narodowy program zwalczania chorób nowotworowych – realizacja planów, sukces czy porażka? _____ 73

„Narodowy program zwalczania chorób nowotworowych” na lata 2006–2015 (NPZChN), jest realizowany przez Ministra Zdrowia na podstawie art. 4 ustawy z 1 lipca 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego NPZChN. Nie zostały dotychczas osiągnięte cele programu określone w ustawie. NIK od dawna postulowała rozważenie wprowadzenia nowych metod, które pozwoliłyby zwiększyć liczbę kobiet uczestniczących w badaniach przesiewowych i umożliwić szybki dostęp do leczenia. Wartości wskaźników wczesnego wykrywania nowotworów i skuteczności leczenia nadal znacznie odbiegają od średnich europejskich. Minister Zdrowia nie zapewnił warunków dla skutecznego osiągnięcia założonych celów, nie dysponował wystarczającymi informacjami o działaniach podejmowanych przez różne podmioty zajmujące się profilaktyką i leczeniem nowotworów, a także nie stworzył efektywnego systemu współpracy i wymiany danych pomiędzy nimi. Skuteczność badań profilaktycznych obniżała niska frekwencja kobiet zgłaszających się na badania cytologiczne i mammograficzne.

DARIUSZ JURCZUK, KRYSZTIAN KUŁAGA: Finansowanie przez gminy przedszkoli publicznych i niepublicznych – kształcenie, wychowanie i opieka — 87

Objęte kontrolą NIK przedszkola publiczne i niepubliczne zapewniały dzieciom odpowiednie warunki do osiągania przez nie gotowości do rozpoczęcia nauki w szkole podstawowej. Placówki te zatrudniały wykwalifikowaną kadrę, posiadały odpowiednio wyposażone w środki dydaktyczne i sprzęt sale. Choć w niektórych przedszkolach publicznych ograniczono wymiar zajęć dodatkowych, Izba wskazuje jednak na pierwsze pozytywne efekty rządowego programu „Przedszkole za złotówkę”. Nastąpiło bowiem istotne obniżenie wysokości opłat ponoszonych przez rodziców dzieci z tych placówek. Gminy od września 2013 r. uzyskały także na realizację zadań własnych w zakresie wychowania przedszkolnego dodatkowe źródło finansowania w postaci dotacji celowej z budżetu państwa.

POZOSTAŁE KONTROLE NIK — 104

Wyniki przekazane do publikacji w październiku i listopadzie 2014 r. – red.

Rubryka sygnalizuje zakończenie przez Najwyższą Izbę Kontroli badań w wybranych obszarach i opublikowanie ich w formie „Informacji o wynikach kontroli”. W tym numerze piszemy o kontroli: bezpieczeństwa ruchu drogowego; systemu ochrony praw autorskich w pracach dyplomowych; dostępności i finansowania rehabilitacji leczniczej; realizacji budowy i wykorzystania stadionu miejskiego we Wrocławiu; projektów badawczych, rozwojowych i wdrożeniowych Polskiego Holdingu Obronnego; polityki migracyjnej Polski w odniesieniu do repatriantów; działań organów samorządu terytorialnego wobec dłużników alimentacyjnych.

Państwo i społeczeństwo — 106

KRZYSZTOF ZAŁĘGA: Europejska polityka rozwoju obszarów wiejskich – nowy okres programowania 2014–2020 — 106

Pomimo pozytywnego wkładu Wspólnej Polityki Rolnej w rozwój obszarów wiejskich, nadal stoją one przed trudnymi wyzwaniami rozwojowymi o charakterze społeczno-gospodarczym, środowiskowym i terytorialnym. Z dniem 1 stycznia 2014 roku wszedł w życie nowy pakiet rozporządzeń unijnych nadających nowy kształt Wspólnej Polityce Rolnej, a tym samym polityce rozwoju obszarów wiejskich (PROW). Nowe rozporządzenia odzwierciedlają strategiczne cele Unii Europejskiej, w tym kluczowy cel na najbliższe dziesięciolecie, jakim jest wzrost, który ma mieć charakter inteligentny, trwały i sprzyjający włączeniu społecznemu, a ma być osiągnięty dzięki inteligentnej i zrównoważonej gospodarce, której częścią jest rolnictwo. Prezentowany artykuł został przetłumaczony na język angielski, patrz s. 119-130.

KRZYSZTOF ZALEGA: European Union Rural Development Policy – New Programming Period 2014–2020	119
---	------------

WALDEMAR WALCZAK: Łączenie funkcji publicznej z zasiadaniem w radzie nadzorczej spółki w świetle ustawowych ograniczeń – naruszenia ustawy antykorupcyjnej i ustawy kominowej	131
--	------------

Celem poznawczym artykułu jest uporządkowanie i poszerzenie wiedzy o uwarunkowaniach organizacyjno-prawnych mających istotne znaczenie z punktu widzenia konkretnych procesów i decyzji o charakterze zarządczym, z jakimi mamy do czynienia w praktyce. Zaprezentowane są także wyniki badań, które polegały głównie na analizie zapisów ustawy antykorupcyjnej i ocenie różnych przypadków nieprzestrzegania tych zapisów. Jest również zdefiniowany cel użyteczny, czyli zwrócenie uwagi na zasadnicze aspekty w interpretacji określonych przypadków naruszania ustawy antykorupcyjnej i ustawy kominowej.

JACEK PASTUSZKA: Podatek od sprzedaży zamiast VAT? – potrzebna reforma systemu fiskalnego UE	151
---	------------

Problematyka zapewnienia stabilności finansowej światowych gospodarek i fiskalnej harmonizacji systemów podatkowych jest bardzo ważna. Duże zainteresowanie budzą także próby budowy nowego modelu systemu podatkowego. W artykule przedstawione zostały argumenty ekonomiczne, finansowe i prawne na rzecz tezy, iż niezbędne jest w Unii Europejskiej zastąpienie VAT podatkiem od sprzedaży. Argumenty te sformułowane są dwójako: w analizie funkcjonowania VAT w UE oraz w badaniu porównawczym (w układzie tabelarycznym) VAT z systemem podatku pośredniego występującym obecnie w USA. W krytycznej ocenie systemu autor odwołuje się również do gospodarki Polski, czyli do zmian jakie zaszły w 2013 r. w ustawie o VAT.

Współpraca międzynarodowa	163
----------------------------------	------------

PAWEŁ BANAŚ: NIK Audytorem Rady Europy – kontrola sprawozdań finansowych	163
---	------------

Komitet Ministrów Rady Europy zdecydował, że Najwyższa Izba Kontroli przez pięć lat będzie realizowała zadania audytora zewnętrznego Rady Europy. Audytorzy NIK wyrażą opinię o sprawozdaniach finansowych Rady Europy określając czy przedstawiają one rzetelny i prawdziwy obraz sytuacji finansowej i majątkowej Rady oraz jej jednostek. To kolejne prestiżowe, a zarazem bardzo odpowiedzialne zadanie dla Najwyższej Izby Kontroli.

**EWA MIĘKINA: Zebranie Komitetu Kontaktowego prezesów NOK i ETO
– wzmocnienie współpracy europejskich organów kontrolnych** 166

W październiku 2014 r. w Luksemburgu prezesi 28 najwyższych organów kontroli (NOK) Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO) spotkali się, jak co roku, aby omówić najważniejsze zagadnienia związane z kontrolą publiczną i zarządzaniem gospodarczym w UE, a także uzgodnić wspólne działania w wybranych obszarach. Najważniejszym tematem tegorocznego zebrania było rozpatrzenie możliwości dotyczących wzmocnienia współpracy między krajowymi najwyższymi organami kontroli a Europejskim Trybunałem Obrachunkowym.

Sygnaty o książkach 176

Roczny spis treści w języku polskim 178

Roczny spis treści w języku angielskim 189

Contents 200

Informacja dla Czytelników i Autorów 205

Informacja dla Prenumeratorów 208

Kontrola i audyt

Bezpieczeństwo ruchu drogowego

Wystąpienie w Sejmie prezesa Najwyższej Izby Kontroli

Na plenarnym posiedzeniu Sejmu 27 listopada 2014 r. prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski przedstawił raport podsumowujący wyniki siedmiu kontroli na temat bezpieczeństwa ruchu drogowego, przeprowadzonych w latach 2012–2014. Najwyższa Izba Kontroli wskazała najważniejsze problemy i wysunęła wnioski oraz propozycje zmian, które pomogą w koordynowaniu i egzekwowaniu działań na rzecz wzmocnienia bezpieczeństwa na polskich drogach.

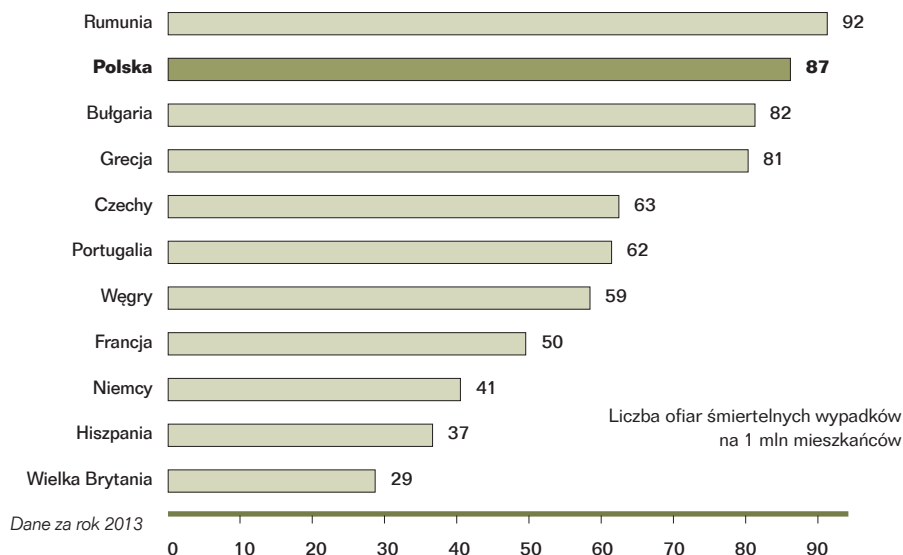
Wysoki Sejmie!

Panie i Panowie Posłowie!

W latach 2004–2013 wypadki drogowe w Polsce pochłonęły życie ponad 47 tysięcy osób. Dalsze ponad pół miliona osób zostało rannych. Koszty ekonomiczne zdarzeń drogowych wynoszą ponad 28 mld zł rocznie.

Choć liczba zabitych i rannych w ostatnich latach spada, to Polska w porównaniu z innymi państwami Unii Europejskiej jest krajem o niskim poziomie bezpieczeństwa ruchu drogowego i zajmuje drugie miejsce pod względem liczby zabitych w przeliczeniu na milion mieszkańców. Dlatego Najwyższa Izba Kontroli zdecydowała się przeprowadzić

Rysunek 1. Bezpieczeństwo na drogach w Unii Europejskiej



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych statystycznych Komisji Europejskiej.

kompleksową kontrolę dotyczącą bezpieczeństwa na drogach. Chcieliśmy zbadać, co wpłynęło na poprawę bezpieczeństwa, co ogranicza oczekiwany postęp w tej dziedzinie i co warto zrobić, aby te ograniczenia usunąć.

Wysoka Izbo!

Stan bezpieczeństwa na polskich drogach w ciągu ostatnich dziesięciu lat poprawił się.

Jest to niewątpliwie efektem szeregu działań podejmowanych przez organy państwa, samorządy terytorialne, instytucje naukowe, organizacje pozarządowe, przedstawicieli mediów, a także osoby prywatne. Na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat liczba śmiertelnych ofiar wypadków zmniejszyła się o 41%, a liczba osób rannych o 31%. Tendencja spadkowa utrzymuje się w całym tym okresie i to pomimo stałego wzrostu liczby pojazdów poruszających się po polskich drogach.

Do wyraźnego spadku liczby ofiar śmiertelnych i rannych w wypadkach drogowych oraz poprawy bezpieczeństwa na drogach przyczyniły się, w ocenie NIK, przede wszystkim:

Rozbudowa i modernizacja infrastruktury drogowej

Budowa nowych odcinków autostrad i dróg ekspresowych powoduje przeniesienie sporej części ruchu pojazdów z niebezpiecznych dróg jednojezdniowych na drogi dwujezdniowe. Sprzyja to ograniczeniu liczby najgroźniejszych w skutkach wypadków, zwłaszcza zderzeń czołowych i bocznych.

Modernizacja dróg lokalnych

Powstanie nowych odcinków dróg samorządowych i modernizacja dotychczasowych poprawiły infrastrukturę dróg lokalnych służącą bezpieczeństwu ruchu drogowego. W wielu małych miejscowościach wzdłuż jezdni wybudowano chodniki, a skrzyżowania zostały poprzedzone wysepkami rozdzielającymi pasy ruchu. W miejscach szczególnie niebezpiecznych powstały ronda. Oznakowano przejścia dla pieszych, w ich pobliżu stanęły fotoradary i niekiedy sygnalizacja świetlna. Załatane zostały niebezpieczne dziury, zlikwidowane głębokie koleiny. Wszystko to, zdaniem NIK, w istotny sposób wpłynęło na ograniczenie liczby wypadków, ofiar śmiertelnych i rannych.

Wzrost aktywności Policji

NIK w swoich kontrolach pozytywnie oceniła nasilenie działań podjętych przez Policję, zwłaszcza zwiększenie liczby policjantów ruchu drogowego pełniących służbę bezpośrednio na drogach. Szczególnie istotne znaczenie mają działania zmierzające do eliminowania z ruchu kierowców prowadzących pojazdy pod wpływem alkoholu lub środków odurzających. Liczba wypadków z udziałem nietrzeźwych kierowców zmniejszyła się o blisko 40% w ciągu ostatnich pięciu lat. NIK doceniła też wzrost aktywności policjantów w eliminowaniu z ruchu piratów drogowych. Z naszych kontroli wynika, że radiowozy oznakowane i nieoznakowane z wideorejestratorami dokumentującymi różnego rodzaju wykroczenia, w tym przekroczenia prędkości, były przez Policję dyslokowane na odcinki dróg rzeczywiście niebezpieczne, na których wcześniej dochodziło do groźnych zdarzeń.

Budowa automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym

W ocenie NIK, działania Głównego Inspektora Transportu Drogowego w zakresie wykorzystania i rozbudowy sieci fotoradarów stacjonarnych były prawidłowe. NIK poświadczają, że maszty fotoradarów Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego (GITD) stanęły w miejscach, w których rzeczywiście wcześniej dochodziło do niebezpiecznych wypadków. Z bazy danych prowadzonej w Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym wynika, że w 2013 r. w większości miejsc, w których zainstalowano stacjonarne fotoradary, w porównaniu z 2012 r. odnotowano poprawę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Rozwój służb ratowniczych

Działania ratownicze w stosunku do ofiar wypadków drogowych podejmowane były przez jednostki działające w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz Państwowego Ratownictwa Medycznego. Stale wzrastała liczba tych jednostek, dzięki czemu w ciągu ostatnich dziesięciu lat skrócił się czas dojazdu do miejsc wypadków. W 2004 r. w ciągu 15 minut jednostki ratowników docierały do 85% zdarzeń, obecnie do ponad 92%. Strażacy – zazwyczaj pierwsi na miejscu wypadku – w kompetentny sposób udzielali pomocy medycznej osobom poszkodowanym do czasu dotarcia jednostek Państwowego Ratownictwa Medycznego.

Rysunek 2. Ofiary wypadków drogowych w Polsce w latach 2004–2013

440 tysięcy wypadków

554 tysiące rannych ↓ spadek o 31%

47 tysięcy zabitych ↓ spadek o 41%



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych statystycznych Policji.

System ratownictwa medycznego w Polsce zapewniał szybkie udzielenie pomocy na miejscu zdarzenia osobom w stanie nagłego zagrożenia zdrowia oraz transport i leczenie w szpitalnych oddziałach ratunkowych. Stworzono ponadto 12 specjalistycznych centrów urazowych służących leczeniu osób, które doznały ciężkich obrażeń ciała, a zakup nowoczesnych śmigłowców w znaczący sposób poprawił operacyjny zasięg Śmigłowcowej Służby Ratownictwa Medycznego oraz wpłynął na zwiększenie liczby lotów, w tym lotów w nocy.

Wysoki Sejmie!

Niestety, mimo podjęcia w ostatnich dziesięciu latach szeregu działań, polskie drogi wciąż należą do jednych z najbardziej niebezpiecznych w Unii Europejskiej.

Wśród najistotniejszych czynników, które przyczyniają się do dużej liczby wypadków, mają istotny wpływ na ich skutki lub też utrudniają poprawę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, należy wymienić stan techniczny i sposób oznakowania dróg.

Mimo systematycznej poprawy, stan polskich dróg wciąż stanowi jeden z podstawowych progów ograniczających poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego. Sieć dróg publicznych nadal nie jest w całości przystosowana do coraz intensywniejszego ruchu samochodowego. Zgodnie z międzynarodowymi zaleceniami, w ramach tak zwanej koncepcji bezpiecznego systemu, infrastruktura drogowa powinna być projektowana i wykonywana w taki sposób, aby ograniczać ryzyko wypadku oraz minimalizować jego skutki. Tymczasem w Polsce wciąż za mało jest dróg dwujezdniowych, redukujących możliwość wystąpienia wypadków najgroźniejszych.

Na drogach jednojezdniowych o dużym natężeniu ruchu brakuje dodatkowych pasów, które umożliwiają na pewnych odcinkach bezpieczne wyprzedzanie, brakuje bezkolizyjnych skrzyżowań, rond lub tak zwanych lewoskrętów z osobnymi światłami, brakuje

też światła na przejściach w miejscach gdzie występuje duże natężenie ruchu, chodników dla pieszych wzdłuż dróg wiodących przez wsie i małe miasta, odseparowania ruchu pieszych i rowerzystów od ruchu samochodów w dużych miastach i tym podobnych rozwiązań poprawiających bezpieczeństwo. Najwyższa Izba Kontroli uważa, że niedostateczna infrastruktura drogowa jest główną przyczyną najgroźniejszych wypadków. Na nic zdadzą się apele Policji, fotoradary i wideorejestratory, jeśli wyprzedzanie na polskich drogach będzie obciążone tak wielkim, jak obecnie, ryzykiem zderzenia czołowego ze względu na małą liczbę dróg dwujezdniowych lub brak poboczy i dodatkowych pasów do wyprzedzania na drogach jednojezdniowych. Na nic zdadzą się apele o ostrożność, gdy nie zainwestujemy w bezpieczne skrzyżowania eliminujące zderzenia boczne, oznaczone światłami lewoskręty i przejścia dla pieszych w miejscach natężonego ruchu, w chodniki i ścieżki rowerowe.

Najwyższa Izba Kontroli nie polemizuje z Policją, która wskazuje, że to jazda z niedozwoloną prędkością, niedostosowaną do warunków na jezdni, jest najczęstszą przyczyną wypadków. Zwracamy jednak uwagę, że ta wskazywana przyczyna dotyczy istniejącej obecnie infrastruktury drogowej, zdaniem NIK – dalece niewystarczającej do osiągnięcia realnej poprawy stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Opinię NIK podzielili także ankietowani przez Izbę policjanci z pionu ruchu drogowego oraz większość ekspertów zewnętrznych.

Z naszych kontroli wynika, że oprócz nowych inwestycji niezbędna jest też modernizacja istniejącej sieci dróg. Jedna piąta długości dróg krajowych wymaga podjęcia niezbędnych prac remontowych, a na pewnych odcinkach, obejmujących 12% długości dróg, prace te powinny być przeprowadzone w trybie pilnym.

Kontrole NIK wykazały, że zarządcy dróg w większości nie wywiązywali się z obowiązku utrzymania nadzorowanego zasobu w należytym stanie technicznym. Nie dokonywano obligatoryjnych przeglądów technicznych budowli drogowych, nie zapewniono też odpowiedniego poziomu finansowania napraw.

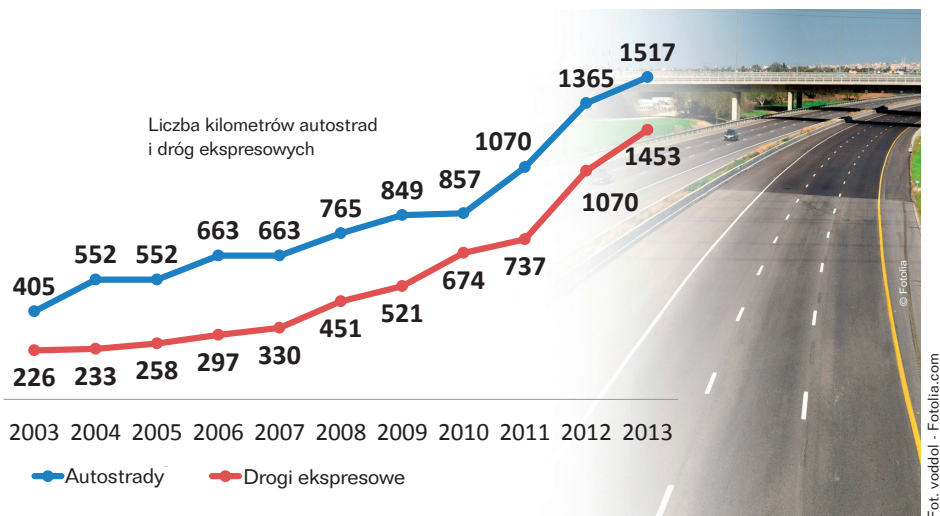
Od wielu lat nakłady na prace remontowe na drogach krajowych są niewystarczające w stosunku do potrzeb i utrzymują się na zbliżonym poziomie około 8 mld zł. Tymczasem same tylko koleiny wymagające natychmiastowych napraw występują na około 3 tys. km, czyli blisko 15% długości dróg krajowych.

U ponad 80% zarządców dróg stwierdziliśmy braki w zakresie przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego dróg. Jak w takim razie sensownie można zaplanować remonty dróg, skoro nie dokonuje się ich obowiązkowych przeglądów?

Jeszcze gorzej w naszych kontrolach wypadła organizacja ruchu drogowego.

Nagminnie nie były sporządzane plany organizacji ruchu, będące podstawą sytuowania znaków drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu. Kontrolerzy stwierdzali też niejednokrotnie, że oznakowanie istniejące na drodze nie jest dostosowane do przyjętej organizacji. W efekcie w wielu miejscach nadmiar znaków utrudniał odczytanie ich

Rysunek 3. Rozbudowa i modernizacja infrastruktury drogowej



Źródło: Dane NIK i Głównego Urzędu Statystycznego.

znaczenia, w innych zaś brakowało znaków wymaganych organizacją ruchu bądź były one niewidoczne dla kierowców. Nierzadko oznakowanie było przysłonięte gałęziami drzew albo tablicami reklamowymi, wszechobecnymi na poboczach, zwłaszcza w pobliżu dużych miast.

NIK poświęca w swoich kontrolach wiele uwagi infrastrukturze drogowej, w przekonaniu, że jest ona najistotniejszym czynnikiem wpływającym na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

Oprócz odpowiedniej infrastruktury drogowej ważnym elementem zapewnienia bezpieczeństwa jest system nadzoru nad ruchem drogowym.

Obok niewątpliwego wzrostu aktywności policji drogowej, który przyczynił się do zmniejszenia liczby wypadków, Najwyższa Izba Kontroli odnotowała, że ponad 40% policjantów z drogówki nie ukończyło wymaganego specjalistycznego przeszkolenia w zakresie ruchu drogowego.

Taki stan rzeczy może mieć wpływ na rzetelność dokonywanych przez policjantów ustaleń dotyczących zdarzeń na drodze, oceny uczestników ruchu, decyzji o nałożeniu mandatu, zwłaszcza w skomplikowanych sytuacjach, a także na zdolność do pomagania kierowcom na przykład przez ręczne kierowanie ruchem na dużych skrzyżowaniach. NIK zwraca uwagę, że działania naprawcze w tym zakresie zostały przez Policję podjęte jeszcze w czasie trwania naszej kontroli.

Niewielu funkcjonariuszy drogówki ukończyło też nieobowiązkowe szkolenia w zakresie istotnych zagadnień bezpieczeństwa ruchu drogowego. Na przykład, kurs dotyczący czynności na miejscu zdarzenia drogowego odbyło niecałe 7% policjantów, obsługi wideorejestratorów – 8,5%, kontroli tachografów cyfrowych – niecałe 15%. Policja drogowa ma w wyposażeniu ponad 700 motocykli, jednak przeszkolonych w jeździe było tylko 530 policjantów, a kurs doskonalenia techniki jazdy samochodem ukończyło zaledwie 15% policjantów.

Większość skontrolowanych jednostek Policji nie miała wystarczającej liczby pojazdów, sprzętu technicznego oraz umundurowania w stosunku do obowiązujących norm wyposażenia. Zwracamy uwagę, że ponad jedna trzecia policyjnych pojazdów jest zużyta i kwalifikuje się do wymiany.

Zauważyliśmy też, że policjanci błędnie rejestrowali dane o wypadkach i kolizjach w kartach zdarzenia drogowego i w Systemie Ewidencji Wypadków i Kolizji (SEWiK). W policyjnym systemie obejmującym zdarzenia drogowe brakuje skutecznych mechanizmów weryfikujących wiarygodność rejestrowanych danych. Przykładowo, system ewidencji wypadków pozwalał na rejestrowanie nieprawidłowych numerów PESEL.

Wysoka Izbo!

Chcemy zwrócić uwagę, że publikowane przez Policję dane statystyczne o liczbie zdarzeń drogowych i ich przyczynach nie są w pełni rzetelne. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, błędy i niedostatki systemu SEWiK mogą mieć wpływ na rzetelność analiz bezpieczeństwa na drogach. Dotyczy to na przykład liczby kolizji. W Polsce nie ma obowiązku wzywania Policji na miejsce wszystkich zdarzeń drogowych. W 2012 roku Policja odnotowała prawie 340 tys. kolizji na drogach publicznych, podczas gdy firmom ubezpieczeniowym w tym samym czasie zgłoszono prawie 400 tys. kolizji.

Wysoki Sejmie!

W ocenie NIK, choć fotoradary będące w dyspozycji Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego usytuowano we właściwych miejscach, to jednak cały system automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym nie był w pełni skuteczny, gdyż nie zapewniał w przypadku wszystkich ujawnionych wykroczeń podjęcia działań wymaganych na podstawie przepisów prawa.

Istnieje prawny obowiązek rejestracji pojazdów, które przekroczyły dopuszczalną prędkość o 11 i więcej kilometrów na godzinę. Inspektorzy transportu drogowego nie byli jednak do tego ani technicznie, ani kadrowo przygotowani – mimo wielokrotnego sygnalizowania potrzeb w tym zakresie, nie otrzymali wystarczających środków. NIK ustaliła w trakcie kontroli, że progi wyzwolenia zdjęć wykonywanych przez fotoradary ustawiono na moment, w którym prędkość pojazdu przekraczała dopuszczalną prędkość o 25 km/h, a niekiedy nawet o 30-35 km/h, podczas gdy maksymalnie tolerowany prawem błąd wynosił 10 km/h.

Tolerancja w ustawieniach fotoradaru wyzwalającego zdjęcie przy prędkościach większych od dopuszczalnej o 25 do 35 km/h jest nie tylko niezgodna z obowiązującymi przepisami, ale także utrwała niebezpieczny zwyczaj przekraczania przez wielu kierowców prędkości dozwolonej, a tym samym wydłuża drogę hamowania i co za tym idzie – zwiększa ryzyko wypadków w miejscach szczególnie niebezpiecznych.

Wysoki Sejmie!

Zwracamy uwagę, że wciąż nie wszystkie zdjęcia z fotoradarów są przetwarzane.

Z naszych wyliczeń wynika na przykład, że tylko od czerwca 2011 r. do września 2013 r. Inspektorat nie nałożył 72 tys. kar o szacunkowej wartości około 19,5 mln zł. Szczególną trudność, ze względu na brak odpowiednich regulacji, stanowiły zdjęcia samochodów z zagranicznymi tablicami rejestracyjnymi. Niedostateczne zasoby kadrowe Inspekcji Transportu Drogowego oraz problemy ze statusem pracowników sprawiają, że inspektorzy transportu drogowego w ograniczony sposób pełnią służbę w dni wolne od pracy oraz w porze nocnej. Wiedzą o tym dobrze kierowcy ciężarówek, którzy z różnych przyczyn chcą uniknąć kontroli.

Wysoka Izbo!

NIK ustaliła w trakcie badań kontrolnych, że ponad 30% sprawców ujawnionych przez Inspekcję przypadków niestosowania się do ograniczeń prędkości nie zostaje ukaranych grzywną za to wykroczenie, czyli za jazdę z nadmierną prędkością (tym samym nie dostaje też punktów karnych i unika innych konsekwencji, takich jak np. zatrzymanie prawa jazdy), gdyż właściciele pojazdów odmawiają wskazania kierującego pojazdem. Tym samym piraci drogowi unikają najpoważniejszych konsekwencji swoich czynów.

W ocenie NIK, tak duży odsetek odmów dowodzi, że obecne rozwiązania nie funkcjonują prawidłowo. Biorąc pod uwagę obowiązujące przepisy oraz to, że przy występującej skali ich naruszeń możliwość skutecznego ścigania osób popełniających wykroczenia jest ograniczona, NIK uważa, że należy zmienić tryb odpowiedzialności w tym zakresie.

Wysoki Sejmie!

Ważnym ogniwem nadzoru nad ruchem drogowych chcą być straże gminne i miejskie.

NIK uważa jednak, że zaangażowanie strażników gminnych i miejskich w obsługę fotoradarów, zwłaszcza przenośnych, jest w wielu wypadkach podyktowane raczej chęcią podreperowania gminnego budżetu. Bezpieczeństwo ruchu drogowego schodzi wówczas na plan dalszy. W kolejnej kontroli stwierdziliśmy, że strażnicy dokonują kontroli tak jak tego wymaga prawo, w miejscach uzgodnionych z Policją, ale dzieje się tak tylko na początku i na końcu służby. W trakcie wykonywania zadań strażnicy z fotoradarem mobilnym przenoszą się w miejsca nieuzgodnione z Policją, za to przynoszące większe wpływy do budżetu gminy. Aktywność prewencyjna i represyjna niektórych straży gminnych czy miejskich niemal w całości koncentruje się na obsłudze fotoradarów.

Nie budziła natomiast zastrzeżeń lokalizacja większości samorządowych fotoradarów stacjonarnych. Ich maszty stawały najczęściej w miejscach, gdzie wcześniej dochodziło do niebezpiecznych wypadków. NIK zwróciła jednak uwagę, że część analiz poprzedzających ustawienie masztu fotoradaru samorządowego sporządzana została w sposób ogólnikowy, często na podstawie niedokładnych i niepełnych danych.

Pieniądze z fotoradarów stacjonarnych i przenośnych samorządy mają przeznaczać na poprawę infrastruktury i inne działania związane z podnoszeniem bezpieczeństwa ruchu drogowego. Tymczasem ewidencja księgowa prowadzona w gminach skontrolowanych przez NIK przeważnie nie pozwalała na wyodrębnienie środków uzyskanych z mandatów nałożonych za wykroczenia ujawnione za pomocą fotoradarów, a tym samym na ocenę, czy zostały one wykorzystane zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Wysoki Sejmie!

Niewątpliwie ważnym czynnikiem wpływającym na bezpieczeństwo na drogach jest poziom przygotowania uczestników ruchu drogowego.

Młodzi kierowcy (do 24 roku życia) z krótkim stażem (do 2 lat) są sprawcami około 20% wszystkich wypadków drogowych. W ostatnich dziesięciu latach udział tej grupy sprawców wypadków wzrósł o 10%. Dlatego właśnie NIK przeprowadza kontrole w ośrodkach szkolenia kierowców oraz ośrodkach egzaminacyjnych. Sprawdzamy, czy nowy system szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców funkcjonuje prawidłowo i oddziałuje pozytywnie na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Chcemy ocenić funkcjonowanie tego systemu również za pomocą badania ankietowego. Ankietę dostępną na stronach internetowych NIK wypełniło już ponad 3000 osób, które w ostatnich pięciu latach przeszły szkolenie i egzaminy dla kierowców. Wyniki kontroli wraz z wynikami ankiety już wkrótce przedstawimy paniom i panom posłom oraz opinii publicznej.

Jest jeszcze kilka istotnych czynników wpływających na stan bezpieczeństwa na drogach, które objęliśmy naszymi kontrolami. Szczegółowo zostały one omówione w dostarczonym paniom i panom posłom komplecie raportów.

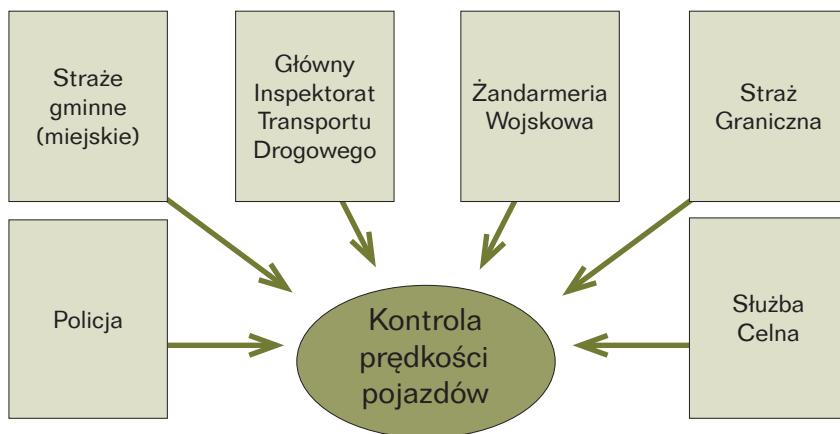
Wysoka Izbo!

Chciałbym wskazać jeszcze dwa istotne czynniki utrudniające poprawę stanu bezpieczeństwa na drogach.

W Polsce w istocie nie funkcjonuje powszechny, spójny system oddziaływania na bezpieczeństwo w ruchu drogowym.

Na zbyt małą skuteczność podejmowanych działań ma wpływ przede wszystkim rozproszona odpowiedzialność za zarządzanie bezpieczeństwem ruchu drogowego. Przykładowo, za prowadzenie działań edukacyjnych odpowiada osiem różnych podmiotów, a za kontrolę

Rysunek 4. Podmioty odpowiedzialne za kontrolę prędkości pojazdów



Źródło: Opracowanie własne NIK.

prędkości sześć. Skutkiem tego, działania poszczególnych podmiotów odpowiedzialnych za realizację polityki państwa dotyczącej bezpieczeństwa ruchu drogowego były niespójne, a przez to ich efektywność była znacznie niższa, niż wynikałoby to z zaangażowanych sił i środków.

Nie ma w Polsce jednego organu władzy publicznej, którego kompetencje pozwoliłyby na skuteczną koordynację działań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz, co szczególnie istotne, egzekwowanie ich wykonywania. Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, jak pokazuje doświadczenie lat ubiegłych, nie była w stanie skutecznie wypełniać tej funkcji.

Istotnym problemem ograniczającym skuteczność i efektywność funkcjonującego systemu było niedostateczne finansowanie zadań.

Wydatki związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego są finansowane z budżetów poszczególnych instytucji wykonujących zadania z tego zakresu.

Szereg podmiotów wykonuje zadania zbliżone do siebie (np. Policja i GITD). To powoduje rozproszenie środków finansowych, a tym samym ich nieskuteczne i nieefektywne wykorzystywanie.

Tak naprawdę nie wiadomo, jakie środki wydawane były wprost na bezpieczeństwo ruchu drogowego, gdyż zabrakło w poszczególnych instytucjach mierników oceny skuteczności powiązanych z poniesionymi nakładami. Poszczególnym podmiotom trudno więc udowodnić, które działania i w jakim stopniu znacząco przyczyniają się do poprawy bezpieczeństwa, a które nie mają większego znaczenia. Niestety, kontrolowane

instytucje zamiast dowodów przedstawiają teoretyczne rozważania i przeczucia nieoparte rzetelnymi analizami.

Wysoki Sejmie!

Panie i Panowie Posłowie!

Wskazałem na szereg pozytywnych czynników wpływających na poprawę stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym w ostatnich dziesięciu latach oraz na istotne problemy, które powodują, że polskie drogi należą wciąż do najmniej bezpiecznych w Unii Europejskiej. Jakie wnioski wynikają z naszych kontroli? Co należy zrobić?

Proponujemy rozważyć zdecydowane zwiększenie dynamiki działań państwa w obszarze bezpieczeństwa na polskich drogach. Dlatego też, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, należy:

1. Powołać na drodze ustawy krajowy system zarządzania i kontroli bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz powierzyć koordynację działań w ramach tego systemu jednemu organowi.

System byłby zespołem instytucji i działań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

W ramach systemu ustawowy obowiązek koordynacji wszelkich działań służących bezpieczeństwu w ruchu drogowym należy przypisać jednemu organowi władzy publicznej, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli – najlepiej ministrowi właściwemu w sprawach wewnętrznych, wyposażając go równocześnie w odpowiednie prerogatywy względem wszystkich podmiotów wykonujących zadania specjalistyczne. Bezpieczeństwo na drodze jest bowiem fragmentem całego systemu ochrony bezpieczeństwa, należącego do działu, którym kieruje minister spraw wewnętrznych. Minister ten byłby upoważniony do koordynowania działań innych organów administracji publicznej, organizacji pozarządowych i instytucji w zakresie bezpieczeństwa na drogach, w tym monitorowania oraz – co bardzo ważne – do egzekwowania realizacji tego rodzaju przedsięwzięć.

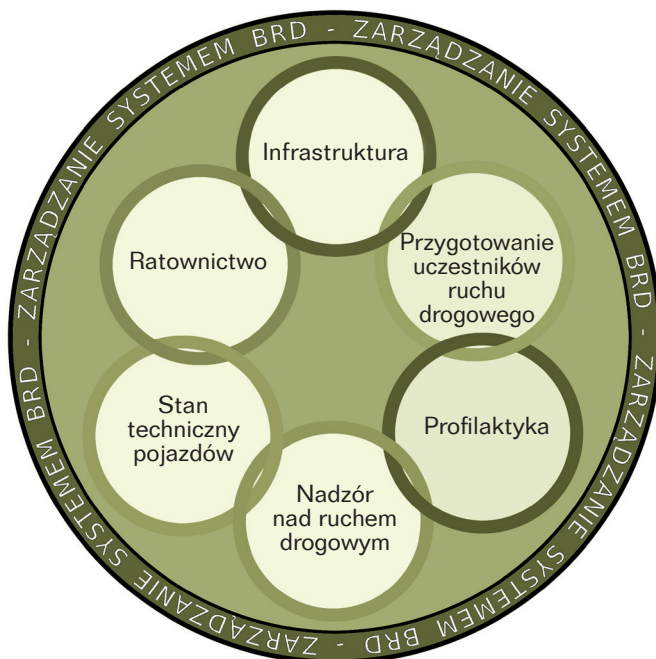
Zadania, jakie przypisano Krajowej Radzie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w art. 140c ustawy z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, powinny stać się zadaniami własnymi Ministra Spraw Wewnętrznych, a ustawa powinna określić jego kompetencje w sposób pozwalający na skuteczne egzekwowanie wykonywania zadań w ramach systemu. Przy okazji warto też rozważyć przekazanie wojewodom, jako zadanie własne, obowiązków koordynowania i określania kierunków działań administracji publicznej w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego w województwie.

Warto spojrzeć na działania w ramach proponowanego systemu jako na przedsięwzięcie, które powinno być finansowane z budżetu państwa kwotami rozpiętymi na kolejne lata.

System zarządzania i kontroli bezpieczeństwa ruchu drogowego powinni tworzyć:

- minister właściwy do spraw wewnętrznych oraz podległe mu: Policja, Straż Pożarna i jednostki systemu ratowniczo-gaśniczego oraz Straż Graniczna;

Rysunek 5. **Propozycja zmian – konsolidacja systemu zarządzania**



Źródło: Opracowanie własne NIK.

- minister właściwy do spraw infrastruktury oraz transportu i podległa mu Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad;
- minister właściwy do spraw zdrowia oraz podległe mu jednostki Państwowego Ratownictwa Medycznego;
- marszałkowie województw;
- wojewodowie;
- organy zarządzające ruchem na drogach krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych;
- zarządcy dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych;
- jednostki organizacyjne oraz organizacje pozarządowe, których statutowy zakres działalności obejmuje sprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

Minister właściwy do spraw wewnętrznych byłby odpowiedzialny za koordynowanie działań organów administracji publicznej oraz organizacji pozarządowych i innych instytucji w zakresie bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Odpowiedzialny byłby również za prowadzenie polityki rozwoju systemu oraz współpracy z organami Unii Europejskiej na tym polu.

Rysunek 6. Propozycje zmian – finansowanie wieloletnie



Źródło: Opracowanie własne NIK.

2. Zapewnić stabilne finansowanie zadań z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego w celu efektywnego funkcjonowania systemu.

Pierwszym krokiem powinno być rzetelne oszacowanie aktualnych wydatków państwa ponoszonych na zapewnienie bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego, a następnie racjonalizacja tych wydatków oraz przypisanie całej ich kwoty do części budżetowej, której dysponentem jest minister właściwy do spraw wewnętrznych. Byłyby to pieniądze przeznaczone na realizację projektu służącego zapewnieniu i poprawie bezpieczeństwa na drogach.

Pożądane więc byłoby finansowanie tych przedsięwzięć na podstawie wieloletniego programu, z konkretnie wskazanymi kwotami do wydania w poszczególnych latach.

3. Przeprowadzić gruntowną reorganizację struktur odpowiedzialnych za funkcjonowanie systemu nadzoru nad ruchem drogowym.

Po pierwsze – należy włączyć Główny Inspektorat Transportu Drogowego do Policji.

Konsekwentne likwidowanie rozproszonej i rozmytej odpowiedzialności zakłada także włączenie GITD do Policji. Zmiana ta pozwoli skoncentrować siły i środki, którymi dysponują obie instytucje, lepiej zaplanować działania oraz wyeliminować dublowanie się zadań.

Włączenie GITD do Policji doprowadzi do powstania jednolitej, działającej przez całą dobę i siedem dni w tygodniu formacji kompleksowo zajmującej się bezpieczeństwem ruchu drogowego. Wzmocniona sprzętowo i etatowo policyjna drogówka

mogłaby kreować zasady kontroli ruchu wszystkich pojazdów, wykorzystując także w pełni budowany obecnie system fotoradarów stacjonarnych. Pieniądze podatnika byłby wydawane bardziej sensownie, bo odpowiedzialność za efekty wszystkich kontroli drogowych ponosiłaby jedna instytucja.

Po drugie – w kwestii reorganizacji zadań NIK proponuje ograniczyć kompetencje straży miejskich i gminnych do kontroli prędkości.

W praktyce oznaczałoby to zabranie strażom miejskim i gminnym uprawnień do używania przenośnych fotoradarów. Nie ma dowodów, że fotoradary mobilne używane przez strażników przyczyniają się do poprawy bezpieczeństwa. Są za to bezspornie narzędziem służącym w wielu wypadkach do zwiększenia dochodów gmin. W istocie odrywają strażników od innych zadań, ważniejszych niż pomiar prędkości (np. patrolowania osiedli, okolic szkół, reagowania na zakłócenia porządku). Kontrolowanie tego rodzaju urządzeniami powinno być zarezerwowane dla Policji, zwłaszcza po włączeniu do niej GITD. Umożliwiłoby to prowadzenie spójnej, kompleksowej polityki nadzoru nad bezpieczeństwem ruchu drogowego w skali całego kraju. Równocześnie pozwoliłoby skoncentrować się strażom miejskim i gminnym na wykonywaniu innych zadań, ważnych dla mieszkańców lokalnych społeczności. Samorządy mogłyby jednak ustawić w miejscach niebezpiecznych fotoradary stacjonarne, oczywiście po wcześniejszym uzgodnieniu z Policją.

W ocenie NIK, konieczne jest także szersze wykorzystanie badań naukowych, w tym zwłaszcza w celu przygotowania i oceny skuteczności różnych przedsięwzięć na rzecz poprawy bezpieczeństwa i wskazania źródeł zagrożeń uczestników ruchu drogowego. W tym kontekście należy rozważyć możliwość stworzenia nowoczesnego ośrodka badawczo-rozwojowego.

Wysoki Sejmie!

Przygotowaliśmy też w naszym raporcie propozycje zmian w obowiązujących przepisach.

Zmiany wymaga tryb nakładania mandatów za przekroczenie prędkości.

Doświadczenia Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, a także innych krajów wskazują, że procedura w sprawach o wykroczenia nie przystaje do skali rejestrowanych wykroczeń drogowych. W istocie tryb ten prowadzi do karania na masową skalę właścicieli pojazdów za odmowę wskazania kierującego, a nie za jazdę z niedozwoloną prędkością.

W państwach takich, jak Austria, Holandia, Niemcy czy Włochy stosowane są różne formy mieszanej odpowiedzialności sprawców naruszeń przepisów drogowych. W modelach tych można zauważyć między innymi rozróżnienie trybu odpowiedzialności prawnokarnej i administracyjnoprawnej ze względu na wagę czynów stanowiących naruszenie przepisów ruchu drogowego.

W ocenie NIK, wprowadzenie mieszanych trybów odpowiedzialności mogłoby pomóc organom państwa w skoncentrowaniu się na konsekwentnym identyfikowaniu, ściganiu i karaniu najgroźniejszych piratów drogowych. W przypadku pozostałych wykroczeń karanie w trybie administracyjnym właścicieli pojazdów może przyczynić się do osiągnięcia efektu prewencyjnego za pomocą nieuchronnej i szybko wymierzonej kary, od której jednak zawsze można się odwołać do sądu administracyjnego.

NIK składa tę propozycję i jest gotowa do społecznej debaty, która powinna uwzględnić zarówno potrzebę sprawnego ścigania piratów drogowych, jak i nieuchronnego i szybkiego karania setek tysięcy sprawców naruszeń przepisów – ujawnionych przez fotoradary – oczywiście przy zachowaniu zasady proporcjonalności w stosunku do gwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności obywatelskich.

Uregulowania wymaga karanie cudzoziemców dopuszczających się naruszeń przepisów ruchu drogowego.

Zwiększenie skuteczności w tym zakresie może być osiągnięte przez wprowadzenie rozwiązań umożliwiających sprawdzenie w systemie centralnym CANARD odprawianych na przejściach granicznych pojazdów zarejestrowanych w państwach spoza Unii Europejskiej i w przypadku pozytywnej weryfikacji – nałożenie mandatu.

Panie i Panowie Posłowie!

W naszym raporcie znajdują Państwo szereg innych propozycji zmian prawnych i organizacyjnych. Na zakończenie wróć jednak do rzeczy najważniejszej dla poprawy bezpieczeństwa na drogach.

Nie poprawimy znacząco bezpieczeństwa w ruchu drogowym bez:

- budowy dróg dwujezdniowych (autostrad i dróg ekspresowych) i przeniesienia na nie większości ruchu pozamiejskiego – ograniczy to znacznie najgroźniejsze wypadki drogowe powstałe wskutek zderzeń czołowych i bocznych;
- poszerzania dróg jednojezdniowych o pasy bezpiecznego wyprzedzania i pobocza;
- wyodrębnienia pasów i sygnalizacji świetlnej do bezpiecznego skrętu w lewo bez możliwości równocześnie ruchu pojazdów jadących prosto pasem w przeciwnym kierunku;
- rozwiązań chroniących pieszych (chodników, kładek, przejść podziemnych, zamkniętych dla ruchu pojazdów placów i deptaków, sygnalizacji świetlnej przy przejściach w miejscach o dużym natężeniu ruchu);
- rozwiązań chroniących rowerzystów (czyli wyodrębnionych ścieżek rowerowych);
- rozwoju i promowania komunikacji miejskiej;
- promowania właściwych zachowań wśród uczestników ruchu drogowego (wzajemnego poszanowania kierowców, pieszych, rowerzystów, świadomości konsekwencji naruszenia przepisów).

Wysoki Sejmie!

Przez ostatnie dziesięć lat zginęło na polskich drogach 47 tysięcy osób. To tak, jakby zniknęło z powierzchni ziemi jedno sporej wielkości miasto – pełne dzieci, licealistów, studentów, rodziców, osób samotnych, ludzi w podeszłym wieku. Co zrobimy, aby przerwać ten dramat na polskich drogach? Czy zdecydujemy się na kroki odważne, systemowe, kompleksowe? Najwyższa Izba Kontroli takie właśnie rozwiązania rekomenduje.

Powyższy raport został opracowany na podstawie megainformacji: *Bezpieczeństwo ruchu drogowego*, nr ew. 148/2014/KPB, sporządzonej przez Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK na podstawie siedmiu kontroli przeprowadzonych w latach 2012–2014 przez następujące jednostki NIK:

- Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego (4 informacje): Informacja o wynikach kontroli P/13/100 *Działania policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym*; Informacja o wynikach kontroli R/13/001 *Instalowanie i wykorzystanie przez Inspekcję Transportu Drogowego stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych*; Informacja o wynikach kontroli D/13/508 i D/13/504 *Prawidłowość realizacji zadań przez straże miejskie (gminne) w zakresie wykorzystania urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych*; Informacja o wynikach kontroli zleconej wojewodom na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK pt. *Organizacja ruchu na drogach gminnych, powiatowych i wojewódzkich*.
- Departament Infrastruktury: Informacja o wynikach kontroli P/13/078 *Organizacja i nadzór nad ruchem drogowym*.
- Delegaturę NIK w Poznaniu: Informacja o wynikach kontroli P/13/169 *Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji Narodowego programu przebudowy dróg lokalnych*.
- Delegaturę NIK w Katowicach: Informacja o wynikach kontroli P/13/145 *Oznakowanie dróg publicznych województwa śląskiego*.
- Departament Zdrowia: fragment dotyczący ratownictwa medycznego, opracowany na podstawie materiałów uzyskanych z Ministerstwa Zdrowia oraz wcześniej przeprowadzonych kontroli przez Departament Zdrowia (poza projektem); informacje bezpośrednio przekazane przez dyrektora departamentu.

Wystąpienie prezesa NIK w Sejmie:

<<http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=80&dzien=2&wyp=96&view=1>>.

Teksty informacji: <<http://www.nik.gov.pl/aktualnosci/raport-o-bezpieczenstwie-ruchu-w-sejmie.html>>.

Ustawa o realizacji polityki spójności 2014–2020

System wdrażania i kontroli projektów Unii Europejskiej (część II*)

Polska jest największym beneficjentem środków europejskich na politykę spójności w perspektywie finansowej 2014–2020. Jednak jest to prawdopodobnie ostatni tak wysoki budżet przewidziany dla naszego kraju, dlatego w celu utrwalenia wzrostu gospodarczego szczególnej wagi nabiera odpowiednie jego wykorzystanie, w czym ma pomóc prawidłowe i skuteczne ukształtowanie systemów zarządzania i kontroli poszczególnych programów operacyjnych. Służyć ma temu przede wszystkim spełnienie wymogów określonych w ustawie wdrożeniowej¹, która zapewnia także wypełnienie obowiązków, jakie wynikają bezpośrednio z regulacji Unii Europejskiej.

MARCIN SZYMAŃSKI**Kontrola wydatków**

Nowy system rozliczania wydatków i nakładania korekt finansowych, dużo bardziej rygorystyczny, niż dotychczas, między innymi obejmujący procedurę

rocznego badania i akceptacji wydatków przez Komisję Europejską (KE) oraz rozszerzenie sytuacji, w których może zostać nałożona korekta netto powodująca utratę alokacji dla danego państwa członkowskiego, zakłada rozporządzenie nr 1303/2013². Przewidziano w nim,

* Część I artykułu została opublikowana w numerze 5/2014 „Kontroli Państwowej” [red.].

¹ Ustawa z 11.07.2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (DzU.2014.1146); zwana dalej „ustawą wdrożeniową”.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17.12.2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (DzUrzUE L 347 z 20.12.2013, s. 320) – zwane „rozporządzeniem nr 1303/2013”.

że wydatki będą rozliczane w systemie rocznym, to jest w ramach roku obrachunkowego obejmującego okres od 1 lipca do 30 czerwca kolejnego roku kalendarzowego.

Kwoty zaksięgowane w roku obrachunkowym są przedstawiane do refundacji przez instytucję certyfikującą (w Polsce działającą w ramach instytucji zarządzającej) we wnioskach o płatność okresową (pośrednią), przy czym ostatni wniosek składany jest do 31 lipca po upływie roku obrachunkowego³.

Komisja Europejska dla tych wniosków będzie wypłacać 90% kwoty należnej państwu członkowskiemu⁴, natomiast pozostała kwota zostanie wypłacona dopiero po zatwierdzeniu zestawienia wydatków, na co Komisja Europejska ma czas do 31 maja roku następującego po zakończeniu roku obrachunkowego, pod warunkiem że zestawienie zostanie uznane za kompletne, rzetelne i prawdziwe. Oznacza to w praktyce, że pozostała należna państwu członkowskiemu kwota zostanie wypłacona po roku od zakończenia roku obrachunkowego⁵. Jednocześnie należy zauważyć, że beneficjent otrzyma całkowitą należną

mu kwotę, w związku z czym oczekiwanie na płatności ze strony Komisji Europejskiej będzie stanowiło obciążenie budżetu państwa. Niemniej jednak zostanie ono złagodzone wypłatą początkowych i rocznych płatności zaliczkowych⁶, a także wyeliminowaniem funkcjonującego w okresie programowania 2007–2013 mechanizmu zatrzymania 5% kwoty przyznanej na dany program do rozliczenia dopiero na etapie płatności końcowej dla programu. Roczne rozliczenie stanowi więc w praktyce odpowiednik istniejącej w perspektywie finansowej 2007–2013 możliwości częściowego zamknięcia programu.

Skutkiem rocznego rozliczania wydatków jest między innymi znaczne ograniczenie, w porównaniu z okresem programowania 2007–2013, obowiązku przechowywania dokumentacji projektowej⁷. W perspektywie finansowej 2007–2013 dokumenty dotyczące wydatków muszą być zasadniczo przechowywane aż do trzech lat od zamknięcia programu operacyjnego⁸, czyli co najmniej do 2020 r., niezależnie od wielkości danego projektu. W odniesieniu do projektów w okresie programowania 2014–2020, dla których wydatki całkowite kwalifikowalne

³ Art. 135 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1303/2013.

⁴ Art. 130 ust. 1 rozporządzenia nr 1303/2013.

⁵ Zgodnie z art. 139 ust. 7 rozporządzenia nr 1303/2013, Komisja Europejska wypłaca należną kwotę w terminie 30 dni od zatwierdzenia zestawienia wydatków, które następuje do 31 maja.

⁶ Art. 134 rozporządzenia nr 1303/2013.

⁷ Art. 140 ust. 1 rozporządzenia nr 1303/2013.

⁸ Art. 90 ust. 1 lit. a rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z 11.07.2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (DzUrzUE L 210 z 31.07.2006, s. 25, ze zm.); zwane dalej „rozporządzeniem Rady nr 1083/2006”.

wynoszą więcej niż 1 mln euro, wprowadzono obowiązek przechowywania dokumentacji (równoznaczny z możliwością podejmowania przez Komisję Europejską i Europejski Trybunał Obrachunkowy działań audytowych) przez okres dwóch lat. Okres ten liczony jest od 31 grudnia roku następującego po złożeniu zestawienia wydatków, w którym ujęto ostateczne wydatki dotyczące zakończonego projektu (lista zakończonych projektów będzie przedstawiana w zestawieniu wydatków). Oznacza to, że okres przechowywania dokumentacji będzie wynosił w praktyce co najmniej trzy i pół roku, ponieważ przyjmując, że wydatki zostaną ujęte w ostatnim wniosku o płatność okresową w dniu 31 lipca danego roku, a więc dopiero w zestawieniu przedkładanym w lutym roku kolejnego, to dopiero od zakończenia tego kolejnego roku liczony będzie dwuletni okres przechowywania dokumentacji. Dla mniejszych projektów (poniżej 1 mln euro) można przyjąć tę samą zasadę lub zastosować trzyletni okres przechowywania dokumentacji, liczony również od dnia 31 grudnia po złożeniu zestawienia wydatków, w którym ujęto wydatek dotyczący projektu (a więc nie ostatni wydatek dla projektu). W tym wypadku chodzi więc tylko o dokumentację dotyczącą konkretnego wydatku ujmowanego w danym zestawieniu wydatków, a nie wszystkich dotychczasowych wydatków ponoszonych

wcześniej w ramach projektu. Takie rozwiązanie byłoby więc korzystne dla projektów małych, wdrażanych przez wiele lat. Jednak zwykle takie projekty są wdrażane szybciej, co oznaczałoby dla nich, że okres przechowywania przynajmniej części dokumentacji przy wyborze tego wariantu byłby dłuższy. Przy okazji, instytucja zarządzająca została zobligowana do przekazywania informacji o dacie rozpoczęcia okresu, w którym należy przechowywać dokumentację. Mając na uwadze, że przepisy rozporządzenia dają możliwość deklarowania w kolejnych latach obrachunkowych wydatków, które zostały ze względu na wątpliwości co do ich prawidłowości uprzednio wyłączone, określenie tego okresu może w takich sytuacjach nastroczać trudności i w przypadku błędu instytucji skutkować wystąpieniem nieprawidłowości związanej z brakiem udokumentowania poniesionego wydatku. Stąd też, w celu ujednolicenia podejścia i zachowania spójności, najlepszym rozwiązaniem byłoby przyjęcie w Polsce jednej dla wszystkich projektów zasady przechowywania dokumentacji, to jest takiej, jak przewidziano w rozporządzeniu nr 1303/2013 dla projektów powyżej 1 mln euro.

Komisja Europejska, badając corocznie wydatki, będzie bazować na przekazywanych w terminie do 15 lutego po zakończonym roku obrachunkowym⁹ dokumentach, to jest:

⁹ Wynika to z art. 59 ust. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EUROATOM) nr 966/2012 z 25.10.2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (DzUrzUE L 298/1 z 26.10.2012) – zwanego dalej „rozporządzeniem finansowym UE”.

1. Zestawieniu wydatków, sporządzanym w ramach funkcji instytucji certyfikującej, dotyczącym danego roku obrachunkowego. Co ciekawe, istnieje możliwość wyłączenia z zestawienia wydatków wątpliwych (niepewność co do zgodności z prawem i prawidłowości), które zostały ujęte we wnioskach o płatność okresową, bez uszczerbku dla możliwości późniejszego zadeklarowania tych wydatków w kolejnych latach obrachunkowych¹⁰. Ponadto nawet po złożeniu zestawienia wydatków państwo członkowskie może w każdym momencie zastąpić nieprawidłowe kwoty przez dokonanie odpowiednich dostosowań (nie dotyczy to jednak sytuacji, w których nieprawidłowości są wykrywane przez Komisję Europejską lub ETO)¹¹.

2. Sporządzanych przez instytucję zarządzającą:

a) deklaracji zarządczej, zgodnie ze wzorem określonym aktem wykonawczym do art. 125 ust. 10 rozporządzenia nr 1303/2013;

b) rocznym podsumowaniu, które będzie dotyczyło kontroli przeprowadzanych przez instytucję zarządzającą, pośredniczącą oraz wdrażającą w ramach danego programu operacyjnego.

3. Sporządzanych przez instytucję audytową:

a) opinii audytowej sporządzanej zgodnie z międzynarodowymi standardami audytu, która stwierdza, czy rachunki przedsta-

wiają prawdziwy i rzetelny obraz sytuacji, czy zadeklarowane wydatki są legalne i prawidłowe oraz czy systemy kontroli funkcjonują prawidłowo¹²;

b) sprawozdaniu z kontroli prezentującym wyniki audytów systemów i operacji oraz stwierdzonych defektów i proponowanych działań zaradczych¹³.

Ustawa wdrożeniowa w art. 21 wprowadza dla poszczególnych instytucji terminy przekazania do instytucji audytowej projektów dokumentów określonych w powyższych pkt 1 i 2 – do 31 października roku następującego po roku obrachunkowym oraz ostatecznych wersji tych dokumentów – do 31 stycznia roku następującego po roku obrachunkowym. Takie rozwiązanie umożliwia uwzględnienie przez instytucję audytową wszystkich informacji przedłożonych przez instytucję zarządzającą, a dzięki temu daje możliwość zastosowania art. 137 ust. 2 rozporządzenia nr 1303/2013, to jest wyłączenia z zestawienia wydatków, co do których nie ma pewności, że są legalne i prawidłowe, co zdecydowanie wyklucza w stosunku do tych wydatków wystąpienie ryzyka niezatwierdzenia zestawienia wydatków przez Komisję Europejską, a w przypadku zatwierdzenia zestawienia a wykrycia nieprawidłowości przez Komisję Europejską lub Europejski Trybunał Obrachunkowy na późniejszym etapie – wystąpienia ryzyka nałożenia korekty netto.

¹⁰ Art. 137 ust. 2 rozporządzenia nr 1303/2013.

¹¹ Art. 139 ust. 10 rozporządzenia nr 1303/2013.

¹² Art. 59 ust. 5 rozporządzenia finansowego UE.

¹³ Art. 127 ust. 5 lit. b rozporządzenia nr 1303/2013 w zw. z art. 59 ust. 5 lit. b rozporządzenia finansowego UE.

Warto zwrócić uwagę, że Komisja Europejska przy zatwierdzaniu zestawienia wydatków kieruje się kryteriami kompletności, rzetelności i prawdziwości przedstawionych danych, natomiast nie uwzględnia kwestii związanych ze zgodnością z prawem i prawidłowością transakcji leżących u podstaw wydatków ujętych w zestawieniu.

Oznacza to *de facto*, że pełną odpowiedzialność za prawidłowość dokonywanych wydatków ponosi państwo członkowskie, a w przypadku wykrycia nieprawidłowości niezidentyfikowanej przez instytucje państwa członkowskiego Komisja Europejska zachowuje prawo nałożenia korekty netto zmniejszającej wsparcie z funduszy polityki spójności.

Przepis wskazujący na tę możliwość został zawarty w art. 145 ust. 7 rozporządzenia nr 1303/2013.

Generalnie możliwość zastosowania korekty netto przepis ten ogranicza do nieprawidłowości:

- wskazujących na poważne defekty w skutecznym funkcjonowaniu systemów zarządzania i kontroli; zgodnie z definicją legalną¹⁴, „poważne defekty w skutecznym funkcjonowaniu systemów zarządzania i kontroli” oznaczają defekty, dla których wymagane są istotne usprawnienia w systemie, które narażają fundusze na znaczące ryzyko wystąpienia nieprawidłowości i których istnienie jest niezgodne z opinią audytową bez zastrzeżeń o funkcjonowaniu systemu zarządzania i kontroli;

- niewykrytych przez służby państwa członkowskiego i co do których nie podjęto odpowiednich działań zaradczych.

Dodatkowo do oceny „poważnych defektów” należy przyjmować przepisy i ich interpretacje obowiązujące w momencie składania przez państwo członkowskie dokumentów rozliczających dany rok obrachunkowy. Dlatego w interesie państw członkowskich będzie nie tylko wczesne wykrywanie i korygowanie nieprawidłowości, ale także zapewnienie odpowiedniego poinformowania Komisji Europejskiej o wszystkich zidentyfikowanych problemach i podjętych działaniach zaradczych oraz w miarę możliwości wyłączenie z zestawienia wydatków wątpliwych.

Pomimo wymienionych czynników neutralizujących możliwość zastosowania korekt netto, tak sformułowany przepis zawiera nieostre pojęcia, brakuje bowiem konkretnych kryteriów oceny na przykład wystąpienia „poważnych defektów” i trudno obecnie przewidzieć praktykę jego stosowania; dlatego ryzyko nałożenia korekt netto należy ocenić wciąż jako realne i wysokie.

Taka sytuacja wymusza rygorystyczną organizację systemu kontroli wydatków, który w maksymalny sposób zapewni wykrycie i skorygowanie wydatków nieprawidłowych przez państwo członkowskie. Dlatego też kwestie dotyczące kontroli wydatków zostały w ustawie wdrożeniowej znacznie bardziej rozbudowane w porównaniu z przepisami ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki

¹⁴ Art. 2 pkt 39 rozporządzenia nr 1303/2013.

rozwoju¹⁵, choć należy zauważyć, że duża część rozwiązań była stosowana w praktyce realizacji programów w okresie programowania 2007–2013.

Ustawa wdrożeniowa przewiduje dwie formy kontroli wydatków mających na celu uzyskanie zapewnienia, że ponoszone są zgodnie z prawem oraz zasadami unijnymi i krajowymi. Są to kontrole obligatoryjne, które dotyczą wszystkich projektów oraz fakultatywne, które mogą być przeprowadzone na próbie projektów. Co do zasady, za realizację wszystkich kontroli odpowiada instytucja zarządzająca¹⁶.

W ramach kontroli obligatoryjnych wyróżniamy:

1. Kontrole każdego składanego przez beneficjenta wniosku o płatność, które mogą być przeprowadzone na próbie dokumentów zgodnie z metodyką przyjętą przez instytucję zarządzającą. Instytucja zarządzająca będzie określać listę dokumentów załączanych obligatoryjnie do wniosków o płatność oraz zasady ich weryfikacji. Kontrole wniosków o płatność są podstawowym rodzajem kontroli przewidzianym także wprost w art. 125 ust. 5 lit. a rozporządzenia nr 1303/2013, na podstawie którego nazywane są weryfikacjami administracyjnymi każdego złożonego przez beneficjentów wniosku o refundację. Oznacza to, że rozliczenie środków w jakimkolwiek projekcie będzie możliwe tylko na podstawie wydatków wykazanych przez beneficjenta we wniosku o płatność. W związku z tym, że przepisy

rozporządzenia nr 1303/2013 wprowadzają obowiązek wymiany informacji między instytucjami w systemie a beneficjentami za pomocą elektronicznej wymiany danych, art. 19 ust. 1 ustawy wdrożeniowej przewiduje, że wnioski o płatność będą składane przez beneficjentów za pośrednictwem systemu teleinformatycznego wspierającego realizację programów operacyjnych. System teleinformatyczny, którego budowę i funkcjonowanie zapewnia minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, ma w założeniu wspierać proces związany z obsługą projektu od momentu podpisania umowy o dofinansowanie projektu, ewidencjonowaniem danych o realizacji programu operacyjnego oraz certyfikacją wydatków. Składanie wniosków o płatność za pośrednictwem systemu teleinformatycznego powinno z pewnością ułatwić i przyspieszyć proces rozliczania wydatków i skrócić okres oczekiwania przez beneficjenta na otrzymanie refundacji. Jest to szczególnie istotne w obliczu obowiązku wynikającego z art. 132 ust. 1 rozporządzenia nr 1303/2013, które obowiązuje wypłatę beneficjentowi środków nie później niż w ciągu 90 dni od dnia przedłożenia wniosku o płatność. Z uwagi jednak na to, że zwykle instytucje największy nacisk kładą na szczegółową weryfikację wniosków o płatność w celu zapewnienia, że beneficjentowi zostaną zrefundowane tylko wydatki kwalifikowalne i że do Komisji Europejskiej nie zostaną zadeklarowane kwoty nieprawidłowe, które

¹⁵ J.t. DzU.2009.84.712 ze zm.; dalej w skrócie: „uzppr”.

¹⁶ Art. 22 ust. 7 ustawy wdrożeniowej.

mogłyby skutkować korektą netto, termin 90-dniowy niekoniecznie może się okazać wystarczający, zwłaszcza w sytuacji kumulacji wniosków o płatność w danej instytucji dla dużych projektów infrastrukturalnych lub z innych przyczyn, na przykład skomplikowanych przedsięwzięć.

Stąd też art. 132 ust. 2 rozporządzenia nr 1303/2013 przewiduje możliwość przerwania biegu terminu płatności w sytuacji stwierdzenia, że:

- kwota ujęta we wniosku jest nienależna;
- nie zostały przedłożone odpowiednie dokumenty potwierdzające do weryfikacji wniosku;
- mogła wystąpić nieprawidłowość, w związku z czym wszczęto dochodzenie.

O przyczynach wstrzymania biegu terminu płatności beneficjent musi zostać poinformowany na piśmie.

Prawidłowy proces weryfikacji wniosków o płatność świadczy o skuteczności systemu kontroli wydatków. Wykrycie nieprawidłowości na tym etapie przynosi korzyści dla państwa członkowskiego (zmniejszenie poziomu błędu wykrywanego w audytach instytucji UE, brak ryzyka korekt finansowych¹⁷) oraz dla samego beneficjenta (brak anulowania przyznanego dofinansowania dla projektu o kwotę nieprawidłową, brak obowiązku zwrotu środków wraz z odsetkami). Potwierdza to treść art. 24 ust. 9 pkt 1 ustawy wdrożeniowej, który wskazuje, że korygowanie

nieprawidłowości stwierdzonej przed zatwierdzeniem wniosku o płatność następuje przez pomniejszenie wniosku o płatność o kwotę wydatków nieprawidłowo poniesionych. Dopiero wykrycie nieprawidłowości w uprzednio zatwierdzonym wniosku o płatność będzie skutkowało nałożeniem korekty odnośnie do kwoty wydatków związanych z nieprawidłowością (obniżenie o tę kwotę dofinansowania dla projektu) oraz wszczęciem procedury odzyskiwania kwoty nieprawidłowej na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych¹⁸.

2. Kontrole na zakończenie realizacji projektu, służące sprawdzeniu kompletności dokumentów potwierdzających właściwą ścieżkę audytu w odniesieniu do danego projektu. Jest to szczególny rodzaj kontroli przeprowadzanej przy okazji weryfikacji ostatniego wniosku o płatność. Podczas tej kontroli instytucja upewnia się przede wszystkim, że jest w posiadaniu pełnej dokumentacji, która potwierdza realizację projektu. Pozytywny wynik kontroli powinien być warunkiem ostatecznego rozliczenia projektu oraz przekazania beneficjentowi płatności końcowej. Kontrole te powinny również potwierdzać wykonanie rzeczowe projektu oraz osiągnięcie zakładanych w umowie o dofinansowanie wskaźników i rezultatów.

Do kontroli fakultatywnych, które mogą być przeprowadzane na próbie projektów zaliczamy natomiast:

¹⁷ Zgodnie z art. 85 ust. 2 rozporządzenia nr 1303/2013, naruszenie przepisów prawa prowadzi do korekty finansowej tylko w odniesieniu do wydatków, które zostały zadeklarowane Komisji; *vide* również art. 144 ust. 1 lit. c rozporządzenia.

¹⁸ Ustawa z 27.08.2009 r. (j.t. DzU.2013.885 ze zm.); dalej w skrócie: „ufp”.

1. Kontrole projektu w miejscu jego realizacji, w celu sprawdzenia dostarczenia towarów i usług w ramach współfinansowanych projektów; mogą się one odbywać również po zakończeniu projektu. Ten rodzaj kontroli także przewidziany jest wprost w art. 125 ust. 5 lit. b rozporządzenia nr 1303/2013, który wskazuje jednocześnie, że częstotliwość i zakres kontroli są proporcjonalne do kwoty wsparcia oraz do poziomu ryzyka stwierdzonego w ich toku oraz w trakcie audytów przeprowadzanych przez instytucję audytową. Również te kontrole mogą obejmować wybraną próbę dokumentów¹⁹ i stanowią istotne uzupełnienie podstawowego rodzaju kontroli projektu, to jest kontroli wniosku beneficjenta o płatność, pozwalają na weryfikację faktycznej realizacji projektu oraz na potwierdzenie prawdziwości danych przedstawianych we wnioskach o płatność. Podstawę prawną przede wszystkim tego rodzaju kontroli stanowi art. 23 ustawy wdrożeniowej, który w zasadzie jest powtórzeniem regulacji art. 35e uzppr. Przepis ten zobowiązuje beneficjenta do poddania się kontroli i udostępnienia dokumentacji dotyczącej projektu (w formie papierowej oraz elektronicznej), wskazuje też, w jakim czasie (od dnia otrzymania informacji o wyborze projektu do dofinansowania zasadniczo do dnia, w którym upływa termin przechowywania dokumentacji z uwzględnieniem regulacji dotyczących trwałości projektu oraz

pomocy publicznej) oraz gdzie (w siedzibie beneficjenta lub każdym innym miejscu bezpośrednio związanym z realizacją projektu) może być prowadzona kontrola. Nowością jest zobowiązanie beneficjenta do udostępnienia także dokumentów, które mimo iż nie są związane bezpośrednio z realizacją projektu, mogą być konieczne do potwierdzenia kwalifikowalności ponoszonych wydatków. Ponadto ustawa wdrożeniowa formalizuje czynności kontrolne, zobowiązuje bowiem kontrolujących do sporządzenia protokołu oględzin lub przyjęcia ustnych wyjaśnień czy oświadczeń, a także sporządzania notatek z innych czynności mających istotne znaczenie dla ustaleń kontroli.

2. Kontrole krzyżowe służące zapewnieniu, że wydatki ponoszone w projektach nie są podwójnie finansowane w ramach danego programu lub różnych programów operacyjnych czy też kilku różnych funduszy lub instrumentów wsparcia Unii Europejskiej. Kontrole w drugim z wymienionych zakresów, ze względu na ponadprogramowy charakter, zostały na mocy ustawy przypisane ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego²⁰. Kontrole służące zapobieganiu i wykrywaniu podwójnego finansowania wydatków mogą być przeprowadzane na próbie dokumentów, aczkolwiek co do zasady, będą w nich brane pod uwagę dane zapisane w systemie teleinformatycznym, w którym rejestruje się informacje o poniesionych wydatkach,

¹⁹ Art. 125 ust. 6 rozporządzenia nr 1303/2013 oraz art. 22 ust. 6 ustawy wdrożeniowej.

²⁰ Art. 22 ust. 7 *in fine* ustawy wdrożeniowej.

i będą mogły się odbywać przy okazji weryfikacji wniosku beneficjenta o płatność.

3. Kontrole trwałości projektów, o której mowa w art. 71 rozporządzenia nr 1303/2013. Mają one na celu weryfikację, czy po przekazaniu na rzecz beneficjenta płatności końcowej nie wystąpiła jedna z okoliczności powodujących konieczność odzyskania środków, a mianowicie:

- zaprzestanie działalności produkcyjnej lub przeniesienie jej poza obszar objęty programem;
- zmiana własności elementu infrastruktury, która daje przedsiębiorstwu lub podmiotowi publicznemu nienależne korzyści;
- istotna zmiana wpływająca na charakter operacji, jej cele lub warunki wdrażania, która mogłaby doprowadzić do naruszenia pierwotnych celów.

Kontrole te przeprowadzane są zwykle już po zakończeniu realizacji projektu i oprócz wyżej wymienionych aspektów powinny koncentrować się także na sprawdzeniu następujących kwestii:

- czy cel projektu został zachowany;
- czy beneficjent przechowuje we właściwy sposób dokumentację związaną z projektem;
- czy projekt nie wygenerował nieuwzględnionego wcześniej dochodu;
- czy nie nastąpiła zmiana okoliczności powodujących możliwość odzyskania przez beneficjenta podatku VAT, który stanowił wydatek kwalifikowalny w okresie realizacji projektu.

Ustawa wdrożeniowa oprócz powyższych rodzajów kontroli wskazuje także na możliwość kontroli wydatków w formie weryfikacji dokumentów pod kątem prawidłowości przeprowadzenia właściwych procedur w zakresie:

- udzielania pomocy publicznej,
- oceny oddziaływania na środowisko,
- udzielania zamówień publicznych²¹.

Wskazuje też, że kontrole te mogą mieć miejsce przed dniem otrzymania przez wnioskodawcę informacji o wyborze projektu do dofinansowania. Jest to uzasadnione szczególnie przedmiotem kontroli, bowiem spełnianie wymogów środowiskowych oraz przepisów w zakresie pomocy publicznej warunkują możliwość uzyskania wsparcia. Zwykle zresztą weryfikacja tych obszarów odbywa się na etapie oceny wniosków o dofinansowanie projektów.

Możliwość wyodrębnienia kontroli zamówień publicznych również znajduje uzasadnienie ze względu na to, że najwięcej nieprawidłowości rozpoznaje się w tym właśnie obszarze. Dlatego też, uwzględniając procedurę rocznego rozliczania wydatków i to, że niewykrucie błędów może skutkować korektą netto, instytucje będą musiały skupić swoje wysiłki na tym właśnie rodzaju kontroli. Powinna się ona odbyć w miarę możliwości przed zakończeniem roku obrachunkowego i w ramach kontroli uprzedniej, to jest przed podpisaniem przez beneficjenta umowy z wykonawcą, aby istniała jeszcze możliwość naprawienia błędu, a jego wykrycie nie skutkowało zadeklarowaniem nieprawidłowych

²¹ Art. 22 ust. 4 ustawy wdrożeniowej.

wydatków do Komisji Europejskiej. Należy zaznaczyć, że nadal przewiduje się w perspektywie finansowej 2014–2020 udział Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w realizacji kontroli uprzednich największych zamówień współfinansowanych ze środków UE²².

Dodatkowo ustawa wdrożeniowa w art. 22 ust. 3 wprowadziła istotne *novum* w postaci kontroli zdolności wnioskodawców ubiegających się o dofinansowanie projektu w ramach trybu pozakonkursowego oraz beneficjentów realizujących projekty wybrane do dofinansowania w takim trybie do prawidłowego i efektywnego ich wdrożenia. Kontrole te obejmują w szczególności weryfikację procedur obowiązujących przy realizacji projektów; mogą mieć charakter kontroli uprzednich, odbywających się przed dniem otrzymania przez wnioskodawcę informacji o wyborze projektu do dofinansowania, służą sprawdzeniu potencjału administracyjnego wnioskodawcy do wykonania projektu.

Przepis ten daje możliwość przeprowadzenia swego rodzaju kontroli systemowych u beneficjentów, które nie muszą odnosić się do konkretnego projektu i wydatków z nim związanych, sprawdzą natomiast faktyczną gotowość i zdolność wnioskodawcy lub beneficjenta do prawidłowego i skutecznego osiągnięcia celów. Należy jednak zwrócić uwagę, że podobny mechanizm został wprowadzony w związku z wdrożeniem jednego z programów operacyjnych w perspektywie finansowej

2007–2013, a mianowicie „Infrastruktura i środowisko”. Przewidziano bowiem możliwość kontroli systemowych u beneficjentów, mających na celu weryfikację prawidłowości, skuteczności i zgodności z prawem procedur stosowanych przez nich w dążeniu do prawidłowej realizacji projektów²³. W praktyce mechanizm tej kontroli powinien ograniczać się do weryfikacji podmiotów wdrażających główne, strategiczne projekty w ramach danego programu operacyjnego, na przykład Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad czy PKP PLK SA, które dysponują największą pulą środków na duże projekty infrastrukturalne.

Artykuł 25 ustawy wdrożeniowej reguluje z kolei szczegółowo procedurę kontradyktoryjną w odniesieniu do wyników kontroli (informacja pokontrolna) sporządzanych po kontrolach innych niż weryfikacje wniosków o płatność (w tym kontrole na zakończenie realizacji projektu) oraz kontroli krzyżowych.

Procedura ta określa między innymi termin wniesienia i rozpatrzenia pisemnych zastrzeżeń do informacji pokontrolnej, a także reguluje kwestie związane z wydawaniem zaleceń pokontrolnych lub rekomendacji i informowaniem o sposobie ich wykonania. W tym zakresie rozwiązania są analogiczne do uregulowań trybu przeprowadzania kontroli odnoszących się do okresu programowania 2004–2006, które były zawarte w rozporządzeniu Ministra Rozwoju Regionalnego

²² Art. 169 ust. 1 i 2 ustawy z 29.01.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (DzU z 2013 r., poz. 907, 984, 1047, 1473 oraz z 2014 r., poz. 423).

²³ Pkt 5.1.3 Wytucznych do kontroli realizacji programu operacyjnego „Infrastruktura i środowisko 2007–2013”.

z 27 kwietnia 2007 r. w sprawie trybu kontroli realizacji projektów i programów współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności²⁴. Sformułowanie procedury kontradictoryjnej w ustawie wdrożeniowej ujednolici na poziomie wszystkich programów operacyjnych sposób dokumentowania kontroli, a przede wszystkim wyposaży beneficjentów w ustawowe prawo wnoszenia zastrzeżeń do wyników kontroli.

Warto jeszcze zwrócić uwagę na wprowadzoną w art. 148 ust. 1 rozporządzenia nr 1303/2013 zasadę proporcjonalności kontroli programów operacyjnych. Przewiduje ona, że małe projekty²⁵ mogą być sprawdzane przez instytucję audytową albo Komisję Europejską tylko jeden raz przed ich zakończeniem, zaś pozostałe projekty nie mogą być audytowane więcej niż jeden raz w roku.

Dodatkowo, instytucja audytowa i Komisja Europejska zasadniczo odpuszczają od audytu w roku, w którym audyt został przeprowadzony przez Europejski Trybunał Obrachunkowy. Przepis ten sprawia wrażenie ograniczenia możliwości kontrolowania projektów, jednak faktycznie nie powinien wpłynąć na liczbę kontroli.

Po pierwsze dlatego, że odnosi się tylko do audytów instytucji audytowej oraz Komisji Europejskiej, a zatem wszystkie inne uprawnione instytucje nie mają ograniczeń.

Po drugie, audyty instytucji audytowej i Komisji Europejskiej w ogólnej liczbie

kontroli u beneficjentów przeprowadzane są relatywnie rzadko i praktycznie nie zdarza się, aby miały miejsce w tym samym roku.

Po trzecie, audyty Komisji Europejskiej i instytucji audytowej będą ograniczone ze względu na audyt przeprowadzony przez Europejski Trybunał Obrachunkowy tylko wtedy, kiedy jego wyniki będą mogły być wykorzystane przez te instytucje na potrzeby wykonania właściwych im zadań.

Po czwarte, audyty i kontrole nie są w żaden sposób ograniczone w okresie po zakończeniu projektu, w którym beneficjent jest obowiązany przechowywać dokumentację. Można wręcz przypuszczać, że audyty właśnie dopiero wtedy będą podejmowane przez Komisję Europejską, co zwiększy ryzyko utraty alokacji w przypadku wykrycia nieprawidłowości.

Rozliczanie nieprawidłowości oraz korygowanie wydatków

Artykuł 24 ustawy wdrożeniowej traktuje o sposobie korygowania nieprawidłowości stwierdzonych w związku z realizacją programów operacyjnych. Regulacja ta jest bardzo istotna i wprowadzenie jej powinno usprawnić proces rozliczania wydatków nieprawidłowo poniesionych, a także wyeliminować występujące w obecnej perspektywie niejasności i wypełnić lukę, która istnieje w przepisach uzppr. Przede wszystkim, o czym wspominałem wcześniej, przepis przewiduje

²⁴ DzU.2007.90.602.

²⁵ 200 tys. euro dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności oraz 150 tys. dla Europejskiego Funduszu Społecznego.

możliwość stwierdzenia nieprawidłowości i nałożenia korekty finansowej w każdym czasie.

Niewykrycie nieprawidłowości podczas danej kontroli nie wyklucza możliwości jej stwierdzenia na późniejszym etapie. Korekta nie musi także wynikać z działań kontrolnych podjętych przez instytucję, która będzie ją nakładać i może być wynikiem kontroli czy audytu przeprowadzonego przez inne uprawnione podmioty, na przykład Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych czy instytucję audytową²⁶. Stwierdzenie wystąpienia nieprawidłowości musi być poprzedzone czynnościami wyjaśniającymi, w trakcie których beneficjent powinien mieć możliwość przedstawienia swojej opinii.

Przepisy ustawy nie określają trybu prowadzenia czynności wyjaśniających, z wyjątkiem sytuacji, w której dojdzie do korygowania nieprawidłowości stwierdzonej przed zatwierdzeniem wniosku o płatność. W tym wypadku odpowiednie zastosowanie znajdzie procedura kontradyktoryjna przewidziana dla postępowania z wynikami kontroli, a więc beneficjent będzie mógł wnieść pisemne zastrzeżenia co do stwierdzonej nieprawidłowości i proponowanej wysokości pomniejszenia wniosku o płatność o kwotę wydatków poniesionych nieprawidłowo.

Rozwiązanie to jest niewątpliwie korzystne dla beneficjenta²⁷, gdyż daje mu szansę przedstawienia argumentów,

niemniej jednak, zważywszy że dotyczy etapu rozliczania wniosku o płatność, może w znaczący sposób wydłużyć termin refundacji poniesionych wydatków.

Dodatkowo może dojść do sytuacji, w której nieprawidłowość została stwierdzona w toku kontroli uprzednio przeprowadzonej przez instytucję, co oznaczałoby, że beneficjent mógłby podwójnie skorzystać z procedury kontradyktoryjnej, gdyż ustawa nie wyklucza możliwości wniesienia pisemnych zastrzeżeń jeśli ustalenie dotyczące nieprawidłowości było już przedmiotem sporu mającego miejsce w trybie prowadzonej kontroli (np. na miejscu).

W zakresie definicji nieprawidłowości indywidualnej lub systemowej ustawa wdrożeniowa odsyła do pojęć określonych w przepisach rozporządzenia nr 1303/2013.

Warto zwrócić uwagę, że po raz pierwszy w przepisach o randze rozporządzenia UE pojawia się definicja nieprawidłowości systemowej, przez którą rozumie się każdą nieprawidłowość mogącą mieć charakter powtarzalny, o wysokim prawdopodobieństwie wystąpienia w podobnych rodzajach operacji, będącą konsekwencją istnienia poważnych defektów w skutecznym funkcjonowaniu systemu zarządzania i kontroli, w tym polegającą na niewprowadzeniu odpowiednich procedur zgodnie z rozporządzeniem oraz z przepisami dotyczącymi poszczególnych funduszy. Zatem z nieprawidłowością

²⁶ Art. 24 ust. 3 ustawy wdrożeniowej.

²⁷ Jednocześnie jednak ustawa wdrożeniowa wyklucza możliwość zastosowania procedury administracyjnej na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego – art. 24 ust. 4 ustawy wdrożeniowej.

systemową będziemy mieć do czynienia wówczas, gdy poważny błąd występujący w systemie realizacji programu może skutkować lub będzie skutkował występowaniem lub deklarowaniem do KE wydatków nieprawidłowych.

Ustawa wdrożeniowa wprowadza natomiast definicję korekty finansowej, przez którą rozumie się kwotę, o jaką pomniejsza się współfinansowanie UE dla projektu lub programu operacyjnego w związku z nieprawidłowością indywidualną lub systemową.

Należy zwrócić uwagę, że definicja ta jest zbieżna z przepisem art. 143 ust. 2 rozporządzenia nr 1303/2013, stwierdzającym, że korekta finansowa polega na anulowaniu całości lub części wkładu publicznego w ramach operacji lub programu operacyjnego i jest wymagana w związku z ujawnionymi nieprawidłowościami pojedynczymi lub systemowymi. Uzprr nie zawierała definicji korekty finansowej i wymieniając zadania instytucji zarządzającej, odsyłała w tym zakresie bezpośrednio do art. 98 rozporządzenia nr 1083/2006, analogicznego do wyżej wymienionego przepisu rozporządzenia nr 1303/2013.

Jednocześnie art. 24 ust. 4 ustawy wdrożeniowej określa wprost, że do stwierdzenia wystąpienia nieprawidłowości i nałożenia korekty finansowej nie stosuje się przepisów ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, co oznacza, że ustalenie i nałożenie korekty finansowej nie będzie

następowało przez wydanie decyzji administracyjnej. Warto zwrócić uwagę, że ustawa wdrożeniowa w art. 90 pkt 11 wprowadza analogiczny przepis do uzppr, zatem już teraz do spraw z zakresu ustalania i nakładania korekt finansowych w perspektywie finansowej 2007–2013 stosuje się takie same zasady, jak przewidziane dla nowego okresu programowania.

Dotychczas, w ramach przepisów dotyczących perspektywy finansowej 2007–2013, instytucje zarządzające również nie stwierdzały podstaw do ustalania i nakładania korekt finansowych w drodze decyzji administracyjnej, co jednak stanowiło przedmiot sporów skutkujących także wyrokami sądów administracyjnych wskazującymi na władczy charakter takiego rozstrzygnięcia i stwierdzającymi w związku z tym obowiązek ustalenia i nałożenia korekty przez wydanie decyzji administracyjnej²⁸. Pogląd taki wydawał się jednak mocno wątpliwy.

Po pierwsze, należy zwrócić uwagę na brak przepisu prawa materialnego, który uprawniałby odpowiednie organy do wydania decyzji o nałożeniu korekty. Przepisem takim nie mógł być wskazywany w wymienionym wyroku art. 107 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, który jako przepis prawa proceduralnego określa elementy jakie powinna zawierać decyzja administracyjna.

Po drugie, czynność nałożenia korekty ma swoje źródło w woli stron umowy o dofinansowanie i beneficjent ma możliwość, na zasadach ogólnych, dochodzić

²⁸ Por. np. wyrok NSA z 18.01.2013 r., sygn. Akt II GSK 1776/12.

swoich praw przed sądem powszechnym²⁹ w związku z nienależytym wykonaniem umowy. Po trzecie, należy zauważyć, że termin „korekta”, odnoszący się w uzppr wprost do art. 98 rozporządzenia nr 1083/2006, rozumiany jest jako anulowanie całości lub części wkładu publicznego w ramach programu operacyjnego. Jest więc konsekwencją wystąpienia nieprawidłowości, która została uprzednio zadeklarowana do Komisji Europejskiej i zwykle wiąże się z koniecznością odzyskania od beneficjenta środków nieprawidłowo wydatkowanych, które odbywa się w wyniku decyzji administracyjnej wydawanej na podstawie art. 207 ustawy o finansach publicznych. Decyzja o zwrocie ma charakter konstytutywny i w jej treści konieczne jest stwierdzenie przede wszystkim, czy doszło do naruszenia przepisów będących podstawą zwrotu. Należało zatem przyjąć, że decyzja o zwrocie stanowi jednocześnie decyzję określającą i ustalającą merytoryczne podstawy dochodzenia zwrotu. Wydaje się więc, że NSA w wyroku z 2013 r. niesłusznie rozciągnął pojęcie korekty określonej w art. 26 ust. 1 pkt 15a uzppr na okoliczność, w której nie mamy do czynienia z korektą, o której mowa w art. 98 rozporządzenia nr 1083/2006, a więc na

sytuację, w których dochodzi do ustalenia skutkującego obniżeniem kwoty zatwierdzonej do rozliczenia w ramach wniosku o płatność (tj. wyłączenie wydatków z kwoty wydatków kwalifikowalnych zawartych we wniosku o płatność). Nie mamy zatem do czynienia z korektą dofinansowania projektu, co zostało także potwierdzone w art. 24 ust. 9 pkt 1 ustawy wdrożeniowej. W tym wypadku nie można mówić o „korekcie” z uwagi na to, że beneficjent zachowuje pozostałą część dofinansowania (bez obniżenia dofinansowania) oraz może przedstawić inne wydatki, nieobarczone nieprawidłowością, aby skonsumowały one całość przyznanego mu dofinansowania. Dokonywanie korekt na podstawie art. 98 rozporządzenia nr 1083/2006 dotyczy ponadto relacji państwo członkowskie – Komisja Europejska i ma na celu przywrócenie sytuacji, w której wszystkie wydatki deklarowane do Komisji Europejskiej do współfinansowania z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności są zgodne z obowiązującymi przepisami i dokonywane w poszanowaniu zasad równego traktowania i proporcjonalności³⁰. Instytucja zarządzająca będzie zobowiązana wycofać wydatki obarczone nieprawidłowością bez względu na wyroki sądów dotyczące

²⁹ Potwierdzeniem tej tezy są wyroki sądów cywilnych w sprawach dotyczących „nałożenia korekty”, w których to sprawach sądy powszechne uznawały się za właściwe do rozstrzygnięcia w przedmiocie „nałożenia korekty” (zob. np. wyrok SA w Poznaniu z 13.11.2012 r., sygn. akt I ACa 801/12). Dodatkowo, w zakresie dopuszczalności cywilnej drogi sądowej w sprawach wynikających z umowy o dofinansowanie, z uwagi na jej cywilnoprawny charakter należy wskazać następujące orzeczenia: uchwała NSA z 29.03.2006 r., II GPS 1/2006; wyrok WSA w Warszawie z 25.03.2011 r., V WSA/Wa 472/11; postanowienie WSA w Warszawie z 25.03.2011 r., V SA/Waa 1200/11 oraz postanowienie SN z 21.03.2013 r., III CZP 9/13.

³⁰ Powyższa argumentacja została potwierdzona przez WSA w Warszawie w wyroku z 4 lipca br. (sygn. akt V SA/Wa 457/13). Zob. również: J. Ostasowski: *Postępowanie w sprawie zwrotu środków Unii Europejskiej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Publicznego”, nr 2/2014, s. 41.

podstaw dochodzenia zwrotu środków od beneficjenta. W innym wypadku instytucja zarządzająca narażałaby się na zarzut niewłaściwego wywiązywania się z obowiązków korygowania nieprawidłowości i ryzyko podjęcia sankcji przez KE w postaci wstrzymania biegu terminu płatności, zawieszenia płatności czy nałożenia na program operacyjny korekty systemowej. Podsumowując, trudno znaleźć podstawy do podzielenia opinii wyrażonej w wyroku NSA z 2013 r.

Obowiązek każdorazowego wydawania decyzji ustalającej i nakładającej korektę finansową mógłby ponadto niekorzystnie wpłynąć na tempo odzyskiwania środków od beneficjentów oraz wdrażania programu operacyjnego, z uwagi na konieczność prowadzenia postępowań administracyjnych dotyczących ustalenia i nałożenia korekty finansowej niezależnie od prowadzonych spraw dotyczących odzyskania od beneficjentów nieprawidłowo wydatkowanych środków. W ostatnim czasie pojawiły się już jednak rozstrzygnięcia sądów administracyjnych potwierdzające brak obowiązku wydawania decyzji administracyjnej w sprawie nałożenia korekty finansowej³¹. Niemniej jednak, pozytywnie należy ocenić rozwiązania zaproponowane w ustawie wdrożeniowej, które usuwają wątpliwości prawne i wykluczają wprost wydawanie

decyzji administracyjnej³² w procesie stwierdzania wystąpienia nieprawidłowości, nakładania korekty finansowej, pomniejszenia wartości wydatków kwalifikowalnych ujętych we wniosku beneficjenta oraz w sytuacji, kiedy korekta finansowa wynika bezpośrednio z działania lub zaniechania właściwej instytucji lub organów państwa. W tej ostatniej sytuacji, zgodnie z art. 24 ust. 11, do rozliczenia korekty dojdzie pomiędzy państwem członkowskim a Komisją Europejską i beneficjent nie poniesie jej ciężaru. Przepis ten skorelowany jest z omówionym wcześniej przepisem dotyczącym odpowiedzialności finansowej instytucji, która dopuściła się uchybień, polegającej na wypłacie równowartości dofinansowania należnego beneficjentowi lub zwrotu kwoty równej kwocie dofinansowania, która już została wypłacona beneficjentowi. Przepis zwalniający z odpowiedzialności beneficjenta znajdzie również zastosowanie w sytuacji niewdrożenia do porządku krajowego dyrektyw UE. Beneficjent zostanie zwolniony z odpowiedzialności finansowej wówczas, gdy zostanie to stwierdzone przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego (w odniesieniu do instytucji zarządzającej) lub instytucję zarządzającą (w odniesieniu do instytucji, którym zostały powierzone zadania).

³¹ Na przykład wyrok NSA z 8.05.2014 r., sygn. II GSK 249/13, w którym Sąd orzekł, iż „nie można zaakceptować poglądu, że forma decyzji administracyjnej jest także wymagana dla dokonania korekty finansowej przez państwo członkowskie”. Zob. także postanowienie WSA sygn. V SAB/Wa 16/14. Ostatecznie sprawę przesądziła uchwała NSA w składzie 7 sędziów z 27.10.2014 r. (II GPS 2/14), zgodnie z którą: „Ustalenie i nałożenie korekty finansowej, o których mowa w art. 26 ust. 1 pkt 15a ustawy z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (j.t. DzU.2009.84.712 ze zm.), nie wymaga wydania decyzji administracyjnej”.

³² Jednocześnie ustawa wdrożeniowa wprowadza opisaną wyżej procedurę kontryktoryjną, która daje beneficjentowi możliwość obrony jego interesów.

Zgodnie z art. 24 ust. 9 ustawy wdrożeniowej, stwierdzenie wystąpienia nieprawidłowości indywidualnej będzie się więc wiązało z następującymi konsekwencjami i obowiązkami po stronie instytucji zarządzającej lub instytucji, której powierzono realizację zadań:

1. W sytuacji stwierdzenia nieprawidłowości przed zatwierdzeniem wniosku beneficjenta o płatność nastąpi pomniejszenie wartości wydatków kwalifikowalnych ujętych we wniosku o płatność złożonym przez beneficjenta o kwotę wydatków nieprawidłowo poniesionych.

2. W sytuacji stwierdzenia nieprawidłowości po zatwierdzeniu wniosku beneficjenta o płatność:

a) dojdzie do nałożenia korekty finansowej, której konsekwencją będzie:

- pomniejszenie kwoty dofinansowania projektu o kwotę wypłaconego współfinansowania UE odpowiadającego wartości korekty finansowej;

- pomniejszenie wydatków ujętych w deklaracji wydatków oraz wniosku o płatność przekazywanych do Komisji Europejskiej o wyżej wspomnianą kwotę;

b) nastąpi wszczęcie procedury odzyskiwania od beneficjenta powyższej kwoty zgodnie z art. 207 ufp podlegającej rygorom określonym w Kodeksie postępowania administracyjnego.

Co do zasady wartość korekty finansowej, zgodnie z art. 143 ust. 2 rozporządzenia

nr 1303/2013, powinna być proporcjonalna do charakteru i wagi nieprawidłowości oraz strat finansowych poniesionych przez fundusze polityki spójności. Nowością jest wprowadzenie przez ustawę wdrożeniową możliwości obniżania korekt finansowych albo wartości wydatków nieprawidłowych, do których stosuje się pomniejszenie wniosku beneficjenta o płatność, jeżeli KE uzna taką możliwość lub na warunkach określonych w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Tym samym, w nowej perspektywie finansowej zwiększona zostanie ranga stosowanych w okresie programowania 2007–2013 tak zwanych taryfikatorów określających stawki procentowe za dany typ naruszenia przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych, które do tej pory miały co najwyżej status wytycznych³³. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że stawki podane w taryfikatorach krajowych odzwierciedlały stawki określone w dokumentach wydawanych przez Komisję Europejską. Najnowszy dokument KE określający stawki korekt za naruszenia w obszarze zamówień publicznych został wydany w formie decyzji 19 grudnia 2013 roku³⁴. Decyzje Komisji Europejskiej nie wiążą formalnie państw członkowskich, jednak są stosowane przez służby KE na przykład w toku audytów i stanowią podstawę oceny prawidłowości działań podejmowanych przez instytucje

³³ Na przykład Wytyczne w zakresie sposobu korygowania wydatków nieprawidłowo poniesionych w ramach programu operacyjnego „Infrastruktura i środowisko 2007–2013”.

³⁴ Decyzja Komisji C(2013)9527 z 19.12.2013 r. w sprawie określenia i zatwierdzenia wytycznych dotyczących określania korekt finansowych dokonywanych przez Komisję w odniesieniu do wydatków finansowanych przez Unię w ramach zarządzania dzielonego, w przypadku nieprzestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych.

zarządzające oraz rzutującą na ocenę skuteczności funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli. Stąd też możliwość przyjęcia mniej restrykcyjnego podejścia jest bardzo ograniczona i w konsekwencji dokumenty krajowe w zasadzie odpowiadają stawkom korekt określonych przez Komisję Europejską. Zatem ustawa wdrożeniowa stanowi, że przy opracowywaniu warunków obniżania korekt musi być wzięte pod uwagę stanowisko Komisji Europejskiej w tym zakresie.

Podsumowanie

Polska, największy beneficjent środków europejskich na politykę spójności w perspektywie finansowej 2014–2020, staje przed szansą utrzymania dalszego rozwoju kraju dzięki wspieraniu inwestycji, które jednocześnie przyczynią się do realizacji strategii na rzecz wzrostu i zatrudnienia Europa 2020. Oczekiwane jest, że inicjatywy podejmowane z wykorzystaniem funduszy UE przyniosą znaczną wartość dodaną oraz przyczynią się do osiągnięcia wspólnych celów rozwojowych całej UE, do których należą: zwiększenie wzrostu gospodarczego, utworzenie nowych miejsc pracy, zapobieganie zmianom klimatu oraz uniezależnienie się od tradycyjnych źródeł energii. Jednocześnie jest to prawdopodobnie ostatni tak wysoki budżet przewidziany dla Polski, dlatego w celu utrwalenia wzrostu gospodarczego przybliżającego Polskę do poziomu rozwoju krajów Europy Zachodniej szczególnej wagi nabiera odpowiednie jego wykorzystanie, w czym ma pomóc prawidłowe i skuteczne ukształtowanie systemów zarządzania i kontroli poszczególnych programów operacyjnych. Służyć ma temu przede wszystkim

spełnienie wymogów określonych w ustawie wdrożeniowej, która zapewnia także wypełnienie obowiązków, jakie wynikają bezpośrednio z regulacji UE.

Założenia i konstrukcję ustawy wdrożeniowej w zakresie systemu instytucjonalnego i systemu kontroli wydatków, które zostały przedstawione w niniejszym artykule, należy ocenić pozytywnie. Zaproponowane rozwiązania przede wszystkim precyzują wiele nieuregulowanych uprzednio kwestii, zwłaszcza w odniesieniu do procesu kontroli wydatków oraz rozliczania nieprawidłowości. Jednocześnie stanowią właściwą odpowiedź na przewidziany w przepisach rozporządzenia nr 1303/2013 system rocznego rozliczania wydatków, który determinuje konieczność rozbudowania i wzmocnienia systemu kontroli projektów i wydatków w programach operacyjnych. Przewiduje w związku z tym zintensyfikowanie i skoncentrowanie kontroli na początkowych etapach wydatkowania pieniędzy, co powinno zmniejszyć ryzyko korekt netto. Przepisy powinny także wyeliminować wątpliwości powstające na etapie korygowania nieprawidłowości i ułatwić proces ich rozliczania.

Skupienie koordynacji wdrażania umowy partnerstwa i programów operacyjnych w rękach ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego powinno zapewnić jednolitość i prawidłowość polityki spójności w Polsce. Zaproponowany sposób wdrożenia mechanizmu desygncji powinien z kolei dać gwarancję poprawnego działania systemu realizacji programów operacyjnych, zarówno w wymiarze instytucjonalnym, jak i proceduralnym, zwłaszcza że w parze z tym procesem idzie zwiększenie odpowiedzialności instytucji

systemów zarządzania i kontroli za popełniane błędy. Pozytywnym rozwiązaniem jest też przypisanie instytucji zarządzającej zadań instytucji certyfikującej, co powinno przyspieszyć refundację środków przekazywanych z budżetu UE.

Należy jednak mieć na uwadze, że wiele kwestii istotnych dla wdrażania projektów i programów operacyjnych zostanie uregulowanych w innego rodzaju dokumentach, zwłaszcza w wytycznych wydawanych przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Istotne jest, aby postanowienia tych dokumentów nie tylko rozwijały przepisy rangi ustawy lub

rozporządzeń UE, ale także dawały instytucjom, a zwłaszcza beneficjentom, właściwe wskazówki do prawidłowej realizacji projektów, bo to przede wszystkim od nich zależy, czy zostaną osiągnięte cele rozwojowe przyjęte przez Polskę w dokumentach strategicznych.

MARCIN SZYMAŃSKI

zastępca dyrektora

Departamentu Systemu Wdrażania

Programów Infrastrukturalnych,

Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju

Treść niniejszego artykułu przedstawia poglądy jedynie autora, nie odzwierciedla w żadnym razie oficjalnego stanowiska Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju.

Przestrzeganie dyscypliny finansów publicznych

Wybrane aspekty podmiotowego zakresu odpowiedzialności

Wnioski wynikające z orzecznictwa sądów administracyjnych oraz Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, a także postulaty zgłaszane w doktrynie¹ wskazywały na konieczność zmian w przepisach regulujących katalog osób odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Odpowiedzią na te postulaty była zmiana ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Nowe przepisy weszły w życie 11 lutego 2012 r. Celem artykułu jest analiza wybranych aspektów aktualnego podmiotowego katalogu odpowiedzialności po ponad dwóch latach od wejścia w życie nowych przepisów, ewentualnie ugruntowania się nowej linii orzeczniczej GKO i przedstawienie wynikających z niej wniosków, które mogą być istotne dla wzmocnienia ochrony finansów publicznych.

ANNA KOŚCIŃSKA-PASZKOWSKA

Wstęp

Przestrzeganie dyscypliny finansów publicznych, rozumiane jako respektowanie norm prawa finansów publicznych, jest obowiązkiem każdego, kto rozporządza środkami publicznymi. Dochodzenie

odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych powinno wpływać na prawidłowe gospodarowanie środkami publicznymi, a celem kary jest dyscyplinowanie sprawców naruszeń i zniechęcanie wszystkich, którzy dysponują środkami publicznymi, do naruszania dyscypliny finansów

¹ Na przykład P. Gryśka, T. Robaczyński: *Dyscyplina finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2006; K. Borowska, A. Kościńska-Paszkowska: *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, LexisNexis 2010.

publicznych². Skuteczność egzekwowania odpowiedzialności zależy w znacznej mierze od precyzyjnego określenia podmiotowego i przedmiotowego zakresu odpowiedzialności.

Na podmiotach zobowiązanych do składania zawiadomień spoczywa obowiązek określenia, między innymi, ujawnionego naruszenia dyscypliny finansów publicznych wraz z podaniem sposobu, czasu jego popełnienia oraz naruszonego przepisu prawa³. Zawiadomienie powinno zawierać, w miarę możliwości, wskazanie osoby, która w opinii składającego zawiadomienie naruszyła dyscyplinę finansów publicznych⁴. Niewskazanie tej osoby nie uprawnia rzecznika dyscypliny finansów publicznych do zwrotu zawiadomienia. W trakcie czynności sprawdzających rzecznik powinien poczynić ustalenia w tej sprawie. Bez wątpienia wskazywanie właściwej osoby przez zawiadamiającego ułatwia pracę rzecznikom.

Generalnie przypisanie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest możliwe, jeśli naruszenie zostanie popełnione przez osobę fizyczną, która ze względu na pełnioną funkcję lub udzielone pełnomocnictwo była

zobowiązana do zabezpieczenia interesów finansów publicznych. Odpowiedzialność ponosi wyłącznie osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia⁵.

Nie ulega wątpliwości, że znowelizowanie niektórych przepisów ustawy pozwoliło na rozwianie wątpliwości związanych z odpowiedzialnością niektórych podmiotów. Przykładowo, do czasu nowelizacji nie było jasne, czy minister może ponieść odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁶, nie wskazano bowiem komisji, która byłaby właściwa w sprawach ewentualnego naruszenia dyscypliny przez ministra. Aktualnie nie ma już wątpliwości, że komisją właściwą w tych sprawach jest komisja orzekająca przy Szefie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów⁷.

Zmiana sposobu określenia zakresu podmiotowego

Do nowelizacji ustawy sposób uregulowania podmiotowego katalogu odpowiedzialności był jednakowy bez względu na pochodzenie środków publicznych. Po nowelizacji określenie podmiotowego zakresu odpowiedzialności zależy od pochodzenia środków. W tym celu dodano definicję środków unijnych i zagranicznych⁸ i wskazano,

² Art. 33 ustawy z dnia 17 grudnia 2014 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (j.t. DzU. 2013.168), dalej jako ustawa.

³ Art. 94 ust. 1 pkt 2 ustawy.

⁴ Art. 94 ust. 2 ustawy.

⁵ Art. 19 ust. 2 ustawy.

⁶ Wskazywano na to m.in. w dokumencie przygotowanym w KPRM: *System odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Analiza funkcjonowania, propozycje zmian*, opubl. na <www.kprm.gov.pl>.

⁷ Art. 50 pkt 4 ustawy.

⁸ Zgodnie z art. 4a ustawy, środki unijne lub zagraniczne to środki na realizację programów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) lub inne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi.

kto może ponieść odpowiedzialność za naruszenia dyscypliny finansów publicznych związane z niezgodnym z prawem gospodarowaniem tymi środkami. Są to:

- osoby zobowiązane lub upoważnione do działania w imieniu podmiotu, któremu odrębną ustawą lub na jej podstawie albo na podstawie umowy lub w drodze porozumienia powierzono określone zadania związane z realizacją programu finansowanego z udziałem środków unijnych lub zagranicznych;
- osoby zobowiązane do realizacji projektu finansowanego z udziałem środków unijnych lub zagranicznych, którym przekazano środki publiczne przeznaczone na realizację tego projektu lub które wykorzystują takie środki;
- osoby zobowiązane lub upoważnione do działania w imieniu podmiotu zobowiązanego do realizacji projektu finansowanego z udziałem środków unijnych lub zagranicznych, któremu przekazano środki publiczne przeznaczone na realizację tego projektu lub który wykorzystuje takie środki.

Odpowiedzialność osób gospodarujących środkami unijnymi lub zagranicznymi nie jest uzależniona od funkcji, jaką pełnią one w jednostce (kierownik/pracownik), do której należą zadania związane z realizacją programu lub projektu lub wykorzystywanie środków unijnych lub zagranicznych w ramach projektów.

Generalnie osoby zobowiązane lub upoważnione do działania w imieniu podmiotu, który wykonuje zadania związane z przyznawaniem lub przekazywaniem środków unijnych lub zagranicznych mogą ponieść odpowiedzialność za przyznanie lub przekazanie tych środków z naruszeniem procedur oraz niezgodnym z prawem (w tym nieterminowym) rozliczeniem środków lub za niedochodzenie środków wykorzystanych z naruszeniem prawa. Podmiotom wykorzystującym środki unijne lub zagraniczne grozi natomiast odpowiedzialność za wykorzystanie ich niezgodnie z przeznaczeniem lub procedurami (w tym dotyczącymi zamówień publicznych) oraz za niedokonanie zwrotu środków wykorzystanych z naruszeniem prawa.

Pomimo upływu ponad dwóch lat od wprowadzenia wyżej opisanej zmiany, trudno jednoznacznie ocenić jej trafność. Brakuje orzecznictwa Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (dalej: „GKO” lub „Główna Komisja Orzekająca”) w tym zakresie⁹, a nieliczne orzeczenia komisji orzekających I instancji nie są publikowane ani w BIP Ministerstwa Finansów, ani w bip urzędów, przy których działają komisje orzekające I instancji¹⁰.

Oceniając te regulacje jedynie na podstawie kryterium przystępności, należałoby stwierdzić, że ich interpretacja może być

⁹ Według stanu na 15.08.2014 r., w bazie orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych prezentowanej na stronie internetowej Ministerstwa Finansów nie ma orzeczeń dotyczących odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 13 ustawy.

¹⁰ Ze sprawozdania przewodniczącego GKO za 2013 r. wynika, że w 2013 r. zapadły 22 orzeczenia dot. art. 13 ustawy.

trudna między innymi ze względu na konieczność dokonywania skomplikowanej analizy, szczególnie dla osób, które na bieżąco nie zajmują się gospodarką środkami unijnymi i zagranicznymi. Przykładowo, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na niedochodzeniu środków unijnych wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem przez beneficjenta może ponieść upoważniony kierownik komórki organizacyjnej urzędu marszałkowskiego. Podstawą jego odpowiedzialności jest art. 4a pkt 1 w zw. z art. 13 pkt 4 ustawy.

Przepisy te brzmią następująco:

Art. 4a pkt 1. Odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 13 podlegają osoby zobowiązane lub upoważnione do działania w imieniu podmiotu, któremu odrębną ustawą lub na jej podstawie albo na podstawie umowy lub w $\pm$ drodze porozumienia powierzono określone zadania związane z realizacją programu finansowanego z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) lub innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, zwanych dalej „środkami unijnymi lub zagranicznymi”.

Art. 13 pkt 4. Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niedochodzenie podlegającej zwrotowi kwoty środków

związanych z realizacją programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych lub zagranicznych albo dochodzenie takiej kwoty w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia.

Ponadto pod rozważę chciałabym poddać analizę uregulowań dotyczących odpowiedzialności za gospodarowanie środkami unijnymi lub zagranicznymi w świetle nowej perspektywy finansowej na lata 2014–2020. Należałoby ocenić, czy aktualne określenie podmiotowego zakresu odpowiedzialności będzie spójne z przepisami regulującymi wykorzystanie środków przyznanych Polsce w ramach tej perspektywy.

Odpowiedzialność za wadliwe gospodarowanie krajowymi środkami

Zakres podmiotowy odpowiedzialności osób gospodarujących środkami publicznymi nie pochodzącymi z Unii Europejskiej określono odrębnie¹¹. Podmioty, które mogą ponieść odpowiedzialność z tego tytułu można podzielić na trzy grupy. Pierwsza z nich to kierujący jednostkami sektora finansów publicznych, czyli kierownicy jednostek sektora finansów publicznych oraz osoby wchodzące w skład organu wykonującego budżet lub plan finansowy jednostki bądź zarządzające mieniem jednostek sektora finansów publicznych, których decyzje są podejmowane w formie uchwały¹².

Do drugiej grupy zaliczam pracowników jednostek sektora finansów publicznych,

¹¹ Art. 4 ustawy.

¹² Art. 4 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy.

którym powierzono wykonywanie w jednostce określonych obowiązków, zaś ich niewykonanie w ogóle lub nienależyte wykonanie narusza dyscyplinę finansów publicznych¹³. Odpowiedzialność można również wyegzekwować od osoby niezastrudnionej w jednostce sektora finansów publicznych, którą zamawiający umocował do przygotowania lub przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego¹⁴.

Ostatnią grupę stanowią osoby wykonujące w imieniu podmiotu niezaliczonego do sektora finansów publicznych czynności związane z wykorzystaniem lub dysponowaniem środkami publicznymi oraz osoby wchodzące w skład organu kolegiального podmiotu niezaliczonego do sektora finansów publicznych, którym przekazano środki publiczne do wykorzystania lub dysponowania¹⁵. *De facto* osoby fizyczne, które gospodarują środkami publicznymi w jednostkach niezaliczonych do sektora finansów publicznych, mogą ponieść odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych związane z wydatkowaniem dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym w umowie o dotację, nierozliczeniem w terminie otrzymanej dotacji lub niedokonaniem w terminie zwrotu dotacji w należnej wysokości.

Nowelizacja nie zmieniła uregulowań w zakresie odpowiedzialności członków organów kolegialnych oraz osób

gospodarujących środkami publicznymi w imieniu podmiotu niezaliczonego do sektora finansów publicznych. Zmianie nie uległo także orzecznictwo odnoszące się do podmiotowego zakresu odpowiedzialności wyżej wymienionych osób. Dlatego dalej zajmuję się przede wszystkim odpowiedzialnością kierowników i pracowników jednostek sektora finansów publicznych oraz osób niebędących pracownikami jednostek sektora, którym powierzono określone czynności związane z przygotowaniem lub przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Kierownik jednostki sektora finansów publicznych

Odpowiedzialność kierownika może być ponoszona za własne czyny lub jest związana z kontrolą zarządczą. Taki sposób uregulowania odpowiedzialności kierownika jednostki za własne czyny (odpowiedzialność samoistna) wynika z tego, że po pierwsze, odpowiada on za całość gospodarki finansowej jednostki, jeśli obowiązków w tym zakresie nie powierzy pracownikom jednostki¹⁶. Po drugie, jest on zobowiązany do zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej,¹⁷ czyli prawidłowego zarządzania jednostką.

W przypadku odpowiedzialności samoistnej kierownik jednostki ponosi

¹³ Art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy.

¹⁴ Art. 4 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy.

¹⁵ Art. 4 ust. 1 pkt 1 i 4 ustawy.

¹⁶ Art. 53 ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (DzU.2013.188 ze zm.); dalej jako: „ustawa o finansach publicznych”.

¹⁷ Art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

odpowiedzialność za naruszenia dyscypliny finansów publicznych, które sam popełni, na przykład dokona wydatku na cel niewynikający z przepisów prawa, udzieli zamówienia publicznego z naruszeniem zasady pisemności, zaniecha wykonania zobowiązania jednostki na rzecz ZUS itd.

Z dotychczasowego orzecznictwa prawie jednolicie wynika, że kierownik jednostki może ponieść odpowiedzialność, nawet jeżeli o zgodności z prawem określonej czynności zapewnili go podlegli mu pracownicy jednostki¹⁸. Podobnie brak wykształcenia prawniczego czy ekonomicznego nie jest okolicznością, która wyłącza odpowiedzialność kierownika jednostki.

Samoistna odpowiedzialność kierownika jednostki

W katalogu naruszeń dyscypliny finansów publicznych jest jeden czyn, za który trudno byłoby przypisać odpowiedzialność innej osobie niż kierownik jednostki. Trudno wyobrazić sobie, aby kto inny niż kierownik jednostki poniósł odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych związane z funkcjonowaniem audytu w jednostce¹⁹. Naruszenie to ma

miejsce w przypadku stwierdzenia, że zaniechano prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostce sektora finansów publicznych do tego zobowiązanej, wskutek niezatrudnienia audytora wewnętrznego albo niezawarcia umowy z usługodawcą²⁰. Skoro naruszenie polega *de facto* na niezatrudnieniu audytora, to osobą, która zazwyczaj decyduje o zatrudnianiu pracowników w jednostce, jest jej kierownik. Jest raczej mało prawdopodobne, aby uprawnienie to scedował na podległego pracownika, szczególnie że jednym z zadań audytora są czynności doradcze na rzecz kierownika jednostki²¹. Na marginesie należałoby rozważyć, czy nie bardziej szkodliwe dla finansów publicznych jest zatrudnienie audytora i nienależyte wykonywanie przez niego obowiązków.

Po wyroku WSA w Warszawie z 26 kwietnia 2010 r.²² jednolite jest także orzecznictwo Głównej Komisji Orzekającej²³ dotyczące odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na wykazaniu w sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej²⁴. Odpowiedzialność za to naruszenie może ponieść tylko kierownik

¹⁸ Taka konkluzja wynika z większości orzeczeń; np. orzeczenie z 23.11.2010 r. nr RIO.XII.53-28/10, zgodnie z którym „wiera w profesjonalizm pracowników urzędu i przekonanie, że przekazywanie wpłat na PFRON nie jest obarczone wadami, nie zwalnia go [tj. kierownika] z obowiązku sprawdzenia, czy kierowana przez niego jednostka działa w granicach prawa”.

¹⁹ Nieco szerzej na ten temat T. Bolek, A. Kościńska-Paszkowska: *Katalog naruszeń dyscypliny finansów publicznych jako odzwierciedlenie podstawowych zasad zarządzania finansami publicznymi* [w:] *Dyscyplina finansów publicznych. Narzędzie prawidłowej gospodarki sektora publicznego*, red. M. Smaga, M. Winiarz, Kraków 2013.

²⁰ Art. 18a ustawy.

²¹ Art. 272 ustawy o finansach publicznych.

²² Sygn. akt VS.A./Wa103/10, opubl. w „Biuletynie Orzecznictwa w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych” nr 3/2010, <www.mf.gov.pl>.

²³ Na przykład orzeczenie GKO z 19.04.2012 r., sygn. akt BDF1/4900/27/25/12/570, opubl. w bazie orzecznictwa na stronie <www.mf.gov.pl>.

²⁴ Art. 18 pkt 2 ustawy.

jednostki, gdyż – jak wskazano w tym wyroku – „przekazanie sprawozdania jest czynnością z zakresu reprezentacji jednostki, której to czynności nie można skutecznie przekazać innemu podmiotowi. Można to oczywiście wykonać za pomocą pełnomocnictwa, ale zawsze będzie to działanie prawne mocodawcy ze skutkami bezpośrednio dla mocodawcy”. W uzasadnieniu wyroku zwrócono także uwagę, że zakres obowiązków powierzonych pracownikowi (w tym głównemu księgowemu) jednostki sektora finansów publicznych przez jej kierownika nie może obejmować obowiązków związanych ze sprawozdawczością budżetową, a działania pracownika przygotowującego sprawozdanie budżetowe pozostają w sferze projektu tego sprawozdania.

Orzecznictwo sądowe nie odnosi się do innych naruszeń dyscypliny finansów publicznych, które jest związane ze sprawozdawczością budżetową. Chodzi o zaniechanie polegające na nieprzekazaniu w terminie sprawozdania budżetowego oraz o niesporządzenie sprawozdania budżetowego. Jednak w tym wypadku odpowiedzialność grozi również kierownikowi jednostki i raczej nie uniknie jej, przekazując obowiązki pracownikom jednostki, na przykład głównemu księgowemu. Taka interpretacja wynika przede wszystkim z § 9 i § 16 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej²⁵

oraz pośrednio z wyżej przywołanego wyroku WSA w Warszawie z 26 kwietnia 2010 r. Kierownicy jednostek są obowiązani sporządzać sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalnorachunkowym²⁶ oraz przekazywać je terminowo odbiorcom sprawozdań²⁷. Natomiast z uzasadnienia wyroku WSA w Warszawie z 2 kwietnia 2010 r. wynika, że pojęcie „gospodarka finansowa” nie zawiera w sobie sprawozdawczości budżetowej. Kierownik jednostki sektora finansów publicznych może powierzyć pracownikom jednostki wyłącznie czynności w zakresie gospodarki finansowej²⁸. Skoro sprawozdawczość budżetowa nie jest elementem gospodarki finansowej, to kierownik jednostki nie może powierzyć obowiązków i odpowiedzialności z tytułu niesporządzenia lub nieterminowego przekazania sprawozdania budżetowego²⁹.

Począwszy od dnia wejścia w życie znowelizowanych przepisów ustawy kierownik nie poniesie odpowiedzialności, jeśli główny księgowy nie dokona lub nienależyte dokona wstępnej kontroli zgodności operacji finansowych lub gospodarczych z planem finansowym albo kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących takiej operacji i będzie to miało wpływ na dokonanie wydatku lub zaciągnięcie zobowiązania niemieszczącego się w planie

²⁵ DzU.2014.119.

²⁶ § 9 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

²⁷ § 16 rozporządzenia jw.

²⁸ Art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

²⁹ Podobne wnioski wynikają z orzecznictwa GKO, np. orzeczenie GKO z 2.10.2013 r., sygn. akt BDF1/4900/40/45/13/RWPD-39621, opubl. w bazie orzecznictwa na stronie <www.mf.gov.pl>.

finansowym jednostki³⁰. To rozwiązanie stanowi odstępstwo od przyjętej w orzecznictwie GKO zasady, że kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność, jeśli dokona określonej czynności, o której zgodności z prawem zapewnili go fachowi pracownicy. Gdyby kierownik jednostki zaakceptował do wypłaty wydatek niemieszczący się w planie finansowym, zgodnie z zapewnieniem głównego księgowego o zgodności tego wydatku z planem, nie poniósłby odpowiedzialności. Groziłaby ona głównemu księgowemu.

Gdyby natomiast kontrola była dokonana przez głównego księgowego należycie i mimo informacji o przekroczeniu planu kierownik podpisałaby, na przykład, umowę i zaciągnął zobowiązanie powyżej kwot wskazanych w planie finansowym, wówczas to kierownik mógłby być pociągnięty do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Odpowiedzialność kierownika jednostki za kontrolę zarządczą

Więcej wątpliwości interpretacyjnych może pojawić się podczas analizy uregulowań dotyczących odpowiedzialności kierownika jednostki związanych z kontrolą zarządczą. Zgodnie z przepisami ustawy, kierownik jednostki sektora finansów publicznych narusza dyscyplinę finansów publicznych, jeśli nie wykonuje³¹ lub wykonuje nienależycie obowiązeki w zakresie kontroli zarządczej i ma to

wpływ na nieprzestrzeganie przez pracowników określonych obowiązków oraz skutkuje:

1. Uszczupleniem wpływów należnych tej jednostce, Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego – z wyłączeniem należności z tytułu składek, do poboru których są obowiązani ZUS i Prezes KRUS;
2. Dokonaniem wydatku powodującym przekroczenie kwoty wydatków ustalonej w planie finansowym jednostki;
3. Zaciągnięciem zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych;
4. Niewykonaniem w terminie zobowiązania jednostki, w tym obowiązku zwrotu należności celnej, podatku, nadpłaty lub nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne;
5. Udzieleniem zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych;
6. Zawarciem umowy w sprawie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych dotyczących formy pisemnej umowy, okresu, na który umowa może być zawarta, lub w przypadku wniesienia odwołania – terminu jej zawarcia;

³⁰ Art. 18b ustawy.

³¹ Trudno sobie wyobrazić, aby kierownik jednostki sektora finansów publicznych nie wykonywał w ogóle kontroli zarządczej. Oznaczałoby to, że w ogóle nie zarządza on jednostką.

7. Niewyłączeniem z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego osoby podlegającej wyłączeniu z takiego postępowania na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych;

8. Unieważnieniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych określających przesłanki unieważnienia tego postępowania;

9. Zawarciem umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi z koncesjonariuszem, który nie został wybrany zgodnie z przepisami o koncesji na roboty budowlane lub usługi;

10. Zawarciem umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi z naruszeniem przepisów o koncesji na roboty budowlane lub usługi dotyczących formy pisemnej umowy, okresu, na który umowa może być zawarta, lub w przypadku wniesienia skargi na czynność wyboru oferty najkorzystniejszej – terminu jej zawarcia;

11. Odwołaniem postępowania o zawarcie umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi z naruszeniem przepisów o koncesji na roboty budowlane lub usługi;

12. Dokonaniem, w zakresie gospodarki finansowej lub w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, lub przygotowaniu tego postępowania albo w postępowaniu o zawarcie umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi, czynności naruszającej dyscyplinę finansów publicznych przez osobę nieupoważnioną do wykonania tej czynności;

13. Działaniem lub zaniechaniem skutkującym zapłatą ze środków publicznych kary, grzywny lub opłaty stanowiącej sankcję finansową, do których stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³².

Można postawić pytanie, czy kierownik jednostki poniesie odpowiedzialność w przypadku, gdy pomimo prawidłowego zarządzania jednostką (kontroli zarządczej) dojdzie w niej do popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez pracownika. W takiej sytuacji kierownik nie powinien ponieść odpowiedzialności, gdyż o naruszeniu związanym z kontrolą zarządczą możemy mówić tylko wówczas, gdy kierownik nienależycie sprawuje kontrolę zarządczą i ma to wpływ na popełnienie deliktu finansowego.

Podkreślenia wymaga, że odpowiedzialność kierownika jednostki związana z kontrolą zarządczą nie jest ponoszona na zasadzie ryzyka. Dlatego samo wystąpienie, na przykład, uszczuplenia dochodów w jednostce przez niedochodzenie kar umownych nie skutkuje automatycznie odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Organ powołany do dochodzenia odpowiedzialności musi wykazać wpływ niewykonania obowiązku w zakresie kontroli zarządczej na wystąpienie uszczuplenia dochodów oraz winę kierownika jednostki. Z pewnością należałoby ich poszukać w procedurach kontroli finansowej. Nie zawsze jednak wszystkie procedury i czynności są określone w przepisach wewnętrznych

³² Art.18c ustawy.

obowiązujących w jednostce, a ustawa o finansach publicznych nie zobowiązuje kierowników jednostek do opracowania pisemnych procedur. Dlatego wykazanie wpływu uchybień w zarządzaniu na uchybienie określonym elementom procedury przez pracownika może być utrudnione.

Zgodnie z wyrokiem WSA w Warszawie z 14 maja 2012 r.³³, kierownik jednostki nie wyzbywa się odpowiedzialności z tytułu kontroli zarządczej przez upoważnienie podległych mu pracowników do wykonywania określonych obowiązków w ramach zarządzania jednostką. Na tle tego rozstrzygnięcia mogą pojawić się wątpliwości, szczególnie jeśli będziemy mieli do czynienia z dużą jednostką, która wykonuje wiele różnorodnych zadań, z liczną kadrą kierowniczą średniego szczebla, która jest przez kierownika jednostki upoważniona do nadzorowania konkretnych zadań. Przykładowo, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest nienależyte wykonanie przez kierownika jednostki obowiązków w zakresie kontroli zarządczej, jeżeli miało ono wpływ na uszczuplenie wpływów należnych tej jednostce³⁴. Powstaje pytanie: czy wówczas odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych powinien ponieść kierownik jednostki, czy na przykład dyrektor komórki finansowej, któremu kierownik jednostki powierzył na podstawie zarządzenia czy pełnomocnictwa odpowiedzialność

za nadzorowanie zadań wykonywanych przez podległych mu naczelników / kierowników zespołów, zobowiązanych na podstawie imiennego upoważnienia do dochodzenia należności jednostki i odpowiedzialnych za ich dochodzenie³⁵. Kierując się wyrokiem WSA w Warszawie z 14 maja 2012 r., należałoby stwierdzić, że kierownik jednostki nie mógłby w takim przypadku skutecznie powierzyć dyrektorowi komórki finansowej obowiązków i odpowiedzialności z tego tytułu. Z drugiej strony, ustawa o finansach publicznych pozwala na powierzenie pracownikom przez kierownika jednostki określonych obowiązków w zakresie gospodarki finansowej³⁶. Przepisy nie definiują pojęcia gospodarki finansowej jednostki sektora finansów publicznych. Należałoby posłużyć się pojęciem finansów publicznych. Jednym z procesów składających się na finanse publiczne jest zarządzanie środkami publicznymi³⁷. Kontrola zarządcza to właśnie zarządzanie jednostką, którego istotnym elementem jest zarządzanie finansami, niezbędne do zapewnienia wykonywania zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Natomiast w przypadku niepowierzenia obowiązków zarządzania i nadzorowania wykonywania zadań w zakresie dochodzenia należności jednostki żadnemu pracownikowi, odpowiedzialność powinien ponieść – jak się wydaje – kierownik

³³ Sygn. Akt V S.A./Wa 216/12, opubl. w LEX nr 1297705.

³⁴ Art. 18c ust. 1 pkt 1 ustawy.

³⁵ Art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy.

³⁶ Art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

³⁷ Art. 3 pkt 5 ustawy o finansach publicznych.

jednostki. Wątpliwości tych nie rozstrzygnięto na razie w orzecznictwie GKO³⁸.

Szczególnie istotne z punktu widzenia spójności systemu dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i unikania odpowiedzialności za to naruszenie miało być dodanie począwszy od 11 lutego 2012 r. przepisu, że kierownik jednostki poniesie odpowiedzialność z tytułu nienależytego wykonywania obowiązków kontroli zarządczej, jeśli nieupoważniony pracownik dokona czynności w zakresie gospodarki finansowej lub związanej z zamówieniami publicznymi, skutkującej naruszeniem dyscypliny finansów publicznych³⁹. Przepis ten miał zapobiegać dosyć częstym sytuacjom, w których naruszenie dyscypliny finansów publicznych popełnił nieupoważniony pracownik i w związku z tym, pomimo złamania prawa, nikt nie ponosił odpowiedzialności. Kierownik nie odpowiadał za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, bo nie dokonywał wadliwej czynności, zaś pracownik, który jej dokonał, nie miał stosownego upoważnienia. Przykładowo, umowa o udzielenie zamówienia publicznego z naruszeniem zasady uczciwej konkurencji była podpisana

przez osobę upoważnioną wyłącznie do przygotowania dokumentacji przetargowej albo inwentaryzacja została niewłaściwie rozliczona przez główną księgową. Uniknęła ona jednak odpowiedzialności, gdyż nie potwierdziła własnym podpisem zapoznania się z zarządzeniem kierownika jednostki w sprawie inwentaryzacji i tym samym nie było osoby, której można by skutecznie przypisać odpowiedzialność⁴⁰. Brakuje dostępnych danych, czy komisje orzekające przypisują odpowiedzialność z tego tytułu⁴¹.

Generalnie można przyjąć, że podmiotem odpowiedzialnym za dopuszczenie do dokonania czynności naruszającej dyscyplinę finansów publicznych przez nieupoważnionego pracownika powinien być kierownik jednostki. To na nim spoczywa obowiązek odpowiedniego zorganizowania pracy w jednostce, a jednym z podstawowych elementów zarządzania jest stworzenie przejrzystego systemu upoważnień i odpowiedzialności podległych mu pracowników. W tym wypadku łatwiej byłoby wykazać winę kierownika jednostki z tytułu niewłaściwego wykonywania obowiązków w zakresie kontroli zarządczej. Jasny, kompletny system upoważnień

³⁸ Według stanu na 15.10.2014 r., w bazie orzecznictwa na stronie <www.mf.gov.pl> znajduje się jedno orzeczenie dot. kontroli zarządczej (sygn. akt BDF1/490012/14/14). Faktycznie jednak brakuje stanowiska GKO odnośnie do obowiązków w zakresie kontroli zarządczej, gdyż GKO uchyliła rozstrzygnięcie komisji orzekającej I instancji ze względu na braki formalne tego orzeczenia.

³⁹ Art. 18c pkt 12 ustawy.

⁴⁰ Na przykład orzeczenie z 21.01.2010 r. nr BDF1/4900/76/77/RN-15/09/41, zgodnie z którym „w aktach sprawy nie ma żadnego dokumentu spełniającego ustawowe wymogi prawidłowego powierzenia Obwinionej i przyjęcia przez nią obowiązków kierownika jednostki w zakresie przeprowadzania inwentaryzacji, tj. stwierdzonego w formie pisemnej przyjęcia odpowiedzialności, imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym jednostki. Wymogów tych nie spełnia zarządzenie wójta gminy w sprawie wprowadzenia instrukcji dotyczącej inwentaryzacji aktywów i pasywów, którego *notabene* Obwiniona nie podpisała”, opubl. w bazie orzecznictwa na stronie <www.mf.gov.pl>.

⁴¹ Baza orzecznictwa na stronie <www.mf.gov.pl> nie zawiera orzeczeń komisji orzekających I instancji.

jest ważnym elementem skutecznego zarządzania. Jednak w dużych jednostkach trudniej byłoby udowodnić winę kierownika za każde działanie nieupoważnionego pracownika skutkujące naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, gdyż faktyczny nadzór nad pracownikami w poszczególnych komórkach organizacyjnych sprawują ich kierownicy.

Trudno byłoby wykazać winę kierownika jednostki, który na przykład upoważnił 3 spośród 25 pracowników komórki finansowej do dysponowania środkami publicznymi, gdyby jakiś wydatek został dokonany z naruszeniem prawa przez nieupoważnionego pracownika tej komórki. Odpowiedzialność za taki stan rzeczy powinien raczej ponieść kierownik tej komórki organizacyjnej.

Odpowiedzialność pracowników jednostki

Zgodnie z orzecznictwem w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, „Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest aktem szczególnym, ma chronić budżet przed nieodpowiednimi, niezgodnymi z prawem działaniami jednostek sektora finansów publicznych – gdzie obowiązuje jednoosobowe kierownictwo, a więc jednoosobowa decyzyjność. Tylko w wyrażeniu scedowanych i przyjętych przez pracownika sprawach mogą być oni ukarani z ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych”⁴².

Przed nowelizacją przepisów pracownicy jednostek sektora finansów publicznych mogli ponieść odpowiedzialność, jeśli powierzono im określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej lub czynności przewidziane w przepisach o zamówieniach publicznych. Zgodnie z ukształtowanym orzecznictwem, powierzenie pracownikowi konkretnych obowiązków w zakresie gospodarki finansowej mogło wynikać z regulaminu organizacyjnego, imiennego upoważnienia lub z zakresu obowiązków pracownika. Warunkiem *sine qua non* odpowiedzialności były: pisemna forma powierzenia oraz data i podpis pracownika, potwierdzające zapoznanie się oraz przyjęcie do wiadomości obowiązków i odpowiedzialności.

Aktualnie do osób, które mogą ponieść odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, na mocy decyzji kierownika jednostki o powierzeniu określonych obowiązków zaliczono:

- pracowników jednostki sektora finansów publicznych, którym odrębną ustawą lub na jej podstawie powierzono wykonywanie obowiązków w tej jednostce, których niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych;
- inne osoby, którym odrębną ustawą lub na jej podstawie powierzono wykonywanie obowiązków w tej jednostce, których niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych⁴³.

⁴² Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w Poznaniu z 22.12.2009 r., sygn. akt 0965-DB/125/09, opubl. w „Biuletynie Orzecznictwa w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych” nr 2/2010, <www.mf.gov.pl>.

⁴³ Art. 4 pkt 3 ustawy.

Wprowadzono również zasadę, że odpowiedzialności podlega osoba niebędąca pracownikiem jednostki sektora finansów publicznych, której na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych zamawiający powierzył przygotowanie lub przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, działająca jako pełnomocnik zamawiającego.

Zakres i forma upoważnienia pracownika

W tym miejscu należałoby zaznaczyć, że zmiana art. 4 ustawy przyczyniła się do powstania wątpliwości interpretacyjnych, na które zwrócili uwagę przedstawiciele doktryny⁴⁴ oraz administracji publicznej⁴⁵.

Jak już wyżej wspomniano, przed zmianą art. 4 ustawy pracownik mógł ponieść odpowiedzialność, jeśli miał przez kierownika powierzone określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej. Nikt nie kwestionował wówczas, że formą powierzenia obowiązków może być tak zwany zakres czynności / zakres obowiązków. Przeciwnie, zarówno doktryna, jak

i orzecznictwo wskazywały, że taka forma powierzenia obowiązków jest wskazana i skuteczna. Nasuwa się pytanie, czy po zmianie art. 4, w szczególności w świetle wykładni historycznej⁴⁶, skuteczne powierzenie pracownikom obowiązków w zakresie gospodarki finansowej powinno mieć wyłącznie formę odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym jednostki⁴⁷.

Natomiast w przypadku czynności związanych z przygotowywaniem i przeprowadzaniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wystarczy upoważnienie udzielone w jakiejkolwiek formie (tj. zakres czynności, imienne pełnomocnictwo, wskazanie w zarządzeniu o powołaniu komisji przetargowej). Przepisy o zamówieniach publicznych⁴⁸ nie przewidują bowiem, w jakiej formie powinno nastąpić powierzenie obowiązków i odpowiedzialności.

Wydaje się, że możliwa byłaby także inna interpretacja. Jeśli z zakresu czynności pracownika wynikałoby jednoznacznie, że kierownik powierzył mu, na przykład,

⁴⁴ Na przykład M. Winiarz: *Podmiotowe ograniczenia zakresu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych* [w:] *Dyscyplina finansów publicznych. Narzędzie prawidłowej gospodarki sektora publicznego*, red. M. Smaga, M. Winiarz, Kraków 2013.

⁴⁵ Na przykład dyrektor Biura Dyscypliny Finansów Publicznych MF na spotkaniu z audytorami w MF 27.02.2014 r. Z informacji według stanu na 05.04.2014 r., opublikowanych na stronie <http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1095068/20140227_notatka_uszczegolowienie.pdf>, s. 3, wynika, że „Prelegent odniósł się także do kwestii dyskusyjnej w świetle zapisów art. 53 ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych, tj. możliwości przyjmowania obowiązków w zakresie gospodarki finansowej poprzez podpisanie (przyjęcie) przez pracownika zakresu obowiązków, który to dokument ma mieć formę odrębnego, imiennego upoważnienia. O ile cecha imienności upoważnienia nie budzi kontrowersji, to pojawia się pytanie, czy zakres obowiązków pracownika spełnia kryterium odrębności. Pan Dyrektor zwrócił uwagę, że określenie 'odrębny' jest niewłaściwe, nie jest bowiem jasne, od czego przedmiotowy dokument miałby być odrębny (ta cecha powinna zostać wyeliminowana poprzez zmianę przepisów)”.

⁴⁶ To jest w świetle uzasadnienia projektu nowelizacji ustawy.

⁴⁷ Art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

⁴⁸ Art. 18 ustawy z 29.03.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. DzU.2013.907 ze zm.); dalej: „Prawo zamówień publicznych”.

obowiązki związane z dochodzeniem należności jednostki i odpowiedzialność z tego tytułu, to możliwe byłoby uznanie, iż kierownik skutecznie powierzył obowiązki. Uprawnione jest chyba stwierdzenie, że ustawodawcy nie chodziło o mnożenie dokumentów, tylko o jasne określenie zakresu odpowiedzialności pracownika. Upieranie się, że powierzenie obowiązków i odpowiedzialności nie może być zawarte w zakresie czynności pracownika, przeczyłoby w pewien sposób idei kontroli zarządczej, którą ustawodawca wprowadził na podstawie ustawy o finansach publicznych. Założono, że zarządzanie ma służyć realizacji celów i zadań jednostki nie tylko w sposób zgodny z prawem i terminowy, ale także efektywny i oszczędny⁴⁹. Od kierownika jednostki zależałoby, czy obowiązki i odpowiedzialność są powierzane w formie odrębnych dokumentów – pełnomocnictw, czy też te pełnomocnictwa znajdują się w dokumencie stosowanym chyba we wszystkich jednostkach, jakim jest zakres czynności/zakres obowiązków. Kierownikowi jednostki powinno zależeć, aby obowiązki i odpowiedzialność były powierzane pracownikom jednoznacznie. W przeciwnym razie on sam naraża się na odpowiedzialność. Skoro jednak taki problem został zasygnalizowany w doktrynie i potwierdzony przez przedstawicieli administracji, warto byłoby te wątpliwości rozstrzygnąć.

Odpowiedzialność osób spoza sektora związana z zamówieniami

Zastanowienia wymagają praktyczne konsekwencje wprowadzenia odpowiedzialności osoby niebędącej pracownikiem jednostki sektora finansów publicznych, której na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych, zamawiający (kierownik jednostki sektora finansów publicznych) powierzył przygotowanie lub przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego⁵⁰. Zamawiający może powierzyć przeprowadzenie postępowania własnej jednostce organizacyjnej lub osobie trzeciej, a podmioty te działają jako pełnomocnicy zamawiającego⁵¹. Kwestę tę należy rozpatrywać z uwzględnieniem art. 17 ust. 1 i 1a ustawy, który wprowadził odpowiedzialność za wadliwe dokonanie określonych czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego⁵². Odpowiedzialność z tego tytułu może ponieść kierownik, jeśli czynności tych dokonuje samodzielnie lub upoważnieni przez niego pracownicy. Jeśli kierownik decyduje się zawrzeć umowę z osobą trzecią i powierzyć jej przygotowanie i przeprowadzenie postępowania, a osoba ta będzie samodzielnie wykonywać czynności określone w art. 17 ust. 1 Prawa zamówień publicznych, to w umowie zawartej z taką osobą kierownik powinien zawrzeć stosowne upoważnienie do dokonywania określonych czynności w jego imieniu. Może też

⁴⁹ Art. 68 ustawy o finansach publicznych.

⁵⁰ Art. 4 ust. 2 ustawy.

⁵¹ Art. 15 Prawa zamówień publicznych.

⁵² Przed nowelizacją naruszeniem dyscypliny finansów publicznych było udzielenie zamówienia z naruszeniem konkretnych przepisów Prawa zamówień publicznych i odpowiedzialność ponosił zazwyczaj kierownik jednostki.

wprowadzić do umowy informacje o odpowiedzialności za naruszenie przepisów. Jeśli jednak osoba trzecia, którą kierownik upoważnia do przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, nie będzie czynności wykonywała samodzielnie, lecz za pośrednictwem pracowników, to rodzi się pytanie o ich ewentualną odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Kto miałby im powierzyć obowiązki i odpowiedzialność z tytułu nieprzestrzegania Prawa zamówień publicznych, jeśli umowa byłaby zawierana pomiędzy kierownikiem jednostki sektora finansów publicznych a, na przykład, prezesem w imieniu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i kto poniesie odpowiedzialność, jeśli pracownicy spółki naruszą dyscyplinę finansów publicznych. Odpowiedzialności nie poniesie kierownik jednostki sektora finansów publicznych – na podstawie art. 18c ustawy, to jest za dopuszczenie do podejmowania czynności w postępowaniu przez nieupoważnionych pracowników spółki z ograniczoną odpowiedzialnością ze względu na zaniedbania w kontroli zarządczej. Kontrola zarządcza odnosi się do zarządzania jednostką sektora finansów publicznych, a nie spółką, z którą kierownik zawarł umowę.

Wnioski

Precyzyjne określenie zakresu podmiotowego odpowiedzialności za naruszenie

dyscypliny finansów publicznych jest istotne zarówno dla właściwej ochrony środków publicznych, jak i osób, które gospodarują środkami publicznymi oraz podmiotów i organów, które są zobowiązane do składania zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Ma również wpływ na ocenę przez społeczeństwo działań administracji publicznej na rzecz ochrony środków publicznych, które pochodzą z obowiązkowych danin obywateli.

Przepisy powinny być na tyle czytelne, aby osoby zaangażowane w realizowanie zadań związanych z gospodarką finansową oraz podmioty, które oceniają ich pracę nie miały wątpliwości, komu za określone działanie lub zaniechanie grozi odpowiedzialność represyjna. Podmiotom śledzącym z zewnątrz pracę organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych trudno byłoby sformułować jednoznaczną ocenę adekwatności aktualnego katalogu podmiotów odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, gdyż do kompletnej oceny potrzebna jest znajomość nie tylko orzeczeń GKO, ale również analiza orzecznictwa komisji orzekających I instancji. Powszechnie dostępne są tylko orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej. Trafiają do niej sprawy w przeważającej części na podstawie środków zaskarżenia złożonego przede wszystkim przez obwinionych⁵³. Brakuje bazy wszystkich

⁵³ Z informacji wynikających ze sprawozdania Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, opubl. na stronie <www.mf.gov.pl> wynika, że w 2012 r. rzecznicy dyscypliny finansów publicznych złożyli odwołania wobec 21 osób, a w 2013 r. wobec 25 osób. W 2012 r. wpłynęło do GKO 131 odwołań, a w 2013 r. GKO rozpoznała ich 122 (na podstawie sprawozdań przewodniczącego GKO publikowanych na www.mf.gov.pl).

orzeczeń wydanych przez komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Orzeczenia zamieszczane w takiej bazie mogłyby być także doskonałym materiałem edukacyjnym dla podmiotów odpowiedzialnych za gospodarowanie środkami publicznymi oraz dla organów zobowiązanych do składania zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Niewielkim kosztem można by wzmocnić funkcję edukacyjną systemu dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Oczywiście ten postulat ma charakter uniwersalny. Kompletna baza orzecznictwa byłaby istotnym wsparciem nie tylko dla analizujących podmiotowy katalog odpowiedzialności, ale także jej zakres przedmiotowy, przesłanki znikomej czy znacznej szkodliwości danej nieprawidłowości dla finansów publicznych.

Obecnie najistotniejsze wydaje się jednoznaczne rozstrzygnięcie, jaki jest podmiotowy zakres odpowiedzialności związanej z kontrolą zarządczą. Czy odpowiedzialność z tego tytułu może ponieść tylko kierownik jednostki, jak to wynika z jednego z wyroków sądu, czy także upoważnieni przez niego pracownicy (kadra kierownicza) w zakresie

wskazanym w pełnomocnictwach udzielonych przez kierownika.

Gdyby okazało się, że odpowiedzialność tę może ponieść tylko kierownik jednostki, zasadne było rozważenie zmiany przynajmniej niektórych przepisów wiążących odpowiedzialność z uchybieniami w kontroli zarządczej i zastanowienie się nad powiązaniem odpowiedzialności z nadzorem sprawowanym przez kadre kierowniczą na różnych szczeblach.

Słuszne byłoby także rozważenie zagadnienia zasygnalizowanego przez przedstawicieli doktryny oraz administracji i rozstrzygnięcie, czy zakres czynności nadal może być dokumentem, na podstawie którego kierownik powierza obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki sektora finansów publicznych. Byłoby to istotne dla kierowników tych jednostek, którzy są zagrożeni odpowiedzialnością w przypadku dopuszczenia do podejmowania decyzji w sprawach finansowych przez nieupoważnionych pracowników⁵⁴.

dr ANNA KOŚCIŃSKA-PASZKOWSKA
pracownik służb kontroli i nadzoru
w administracji rządowej

⁵⁴ Art. 18 c pkt 12 ustawy.

Sprawozdanie ETO za 2013 rok

Kontrola wykonania budżetu Unii Europejskiej

W wydany w listopadzie 2014 r. sprawozdaniu rocznym Europejski Trybunał Obrachunkowy przypomina Komisji Europejskiej i państwom członkowskim, że wykonując budżet należy skupiać się na osiąganiu wyników, a nie na samym wydatkowaniu środków.

JACEK MAZUR

W 2013 r. wydatki z budżetu Unii Europejskiej wyniosły ogółem 148,5 mld euro, co stanowi około 1% dochodu narodowego brutto państw członkowskich i odpowiada w przybliżeniu 2% wydatków publicznych tych państw¹. Zgodnie z art. 318 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Komisja Europejska corocznie przedkłada rozliczenie wykonania budżetu za rok poprzedni, bilans przedstawiający aktywa i pasywa Unii oraz sprawozdanie z wyników uzyskanych w trakcie realizacji budżetu. Z kolei według art. 287 Traktatu,

wydatki i dochody Unii (oraz jednostek organizacyjnych utworzonych przez UE) podlegają kontroli Trybunału, który na tej podstawie sporządza sprawozdanie roczne. Owe dokumenty są rozpatrywane przez Radę i Parlament Europejski, w wyniku czego Parlament – na zalecenie Rady – rozstrzyga o udzieleniu Komisji absolutorium.

Europejski Trybunał Obrachunkowy opublikował 5 listopada 2014 r. „Sprawozdanie roczne dotyczące wykonania budżetu w 2013 r.”². Działając w charakterze niezależnego kontrolera, Trybunał wydał pozytywną opinię na temat sprawozdania finansowego za 2013 r., podkreślając

¹ W porównaniu z budżetami państw członkowskich wielkość budżetu UE nie jest duża, choć trzeba pamiętać, że kwota ta jest wyższa niż roczne wydatki 18 spośród 28 państw członkowskich.

² DzUrzUE C 398 z 12.11.2014, s. 1; dokument dostępny na stronie Trybunału: <http://www.eca.europa.eu/pl/Pages/AR_2013.aspx>. Zob. też publikację *Kontrola UE za 2013 r. w skrócie. Wprowadzenie do sprawozdań rocznych Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za 2013 r.* (tamże).

jednak, że ogólne zarządzanie wydatkami unijnymi wciąż wymaga poprawy – zarówno na poziomie UE, jak i w państwach członkowskich. Unia Europejska musi przyłożyć większą wagę do uzyskiwania lepszych rezultatów.

Zdaniem Trybunału, w okresie wydatkowania 2007–2013 bardziej zwracano uwagę na wydawanie pieniędzy (na zasadzie „wykorzystać, bo przepadną”) niż na osiągnięcie dobrych wyników. Przykładowo, przy wyborze projektów, które miały zostać objęte dofinansowaniem UE, najpierw skupiano się na wydatkowaniu dostępnych środków unijnych, następnie – na zgodności z przepisami, a dopiero potem – i to w ograniczonym zakresie – na ich rezultatach i oddziaływaniu.

W odpowiedzi na ten zarzut Komisja Europejska stwierdziła, że „kryteria dotyczące wyników są częścią procesu wyboru każdego projektu, który ma być sfinansowany. Poprzez zastosowanie ważonych kryteriów wyboru państwa członkowskie powinny być w stanie zidentyfikować projekty, które mogą najlepiej przyczynić się do osiągnięcia rezultatów” (pkt 10.10 sprawozdania³).

Istotna uwaga krytyczna Trybunału dotyczy również zarządzania unijnymi przepływami środków pieniężnych:

- mimo wysokiego poziomu płatności, wciąż rośnie kwota zobowiązań pozostających do spłaty. Na koniec 2013 r. wynosiła ona 322 mld euro i zapewne będzie rosła nadal, ponieważ w budżecie na 2014 r.

przewidziano zaciągnięcie zobowiązań na kwotę przewyższającą płatności. Te „nadwyżkowe” zobowiązania finansowe budzą zaniepokojenie, ponieważ po raz pierwszy pułapy środków na płatności mają pozostać zasadniczo niezmienione w ujęciu realnym przez kilka najbliższych lat. W tym kontekście należy spodziewać się możliwych niedoborów środków finansowych na programy unijne. Z tego względu Trybunał po raz kolejny zalecił, aby Komisja opracowała długofalową prognozę przepływów pieniężnych;

- znaczną kwotę środków UE przeznaczono do wykorzystania w ramach instrumentów inżynierii finansowej. Środki unijne udostępnione w ten sposób wykorzystywane są w formie pożyczek, gwarancji lub kapitału w celu wsparcia inwestycji realizowanych w ramach projektów. Jak jednak wynika z danych Komisji, jedynie 37% środków z kwoty 8,4 mld euro udostępnionej w ramach instrumentów inżynierii finansowej od 2007 r. do końca 2012 r. zostało faktycznie wypłaconych beneficjentom końcowym. Ponadto instrumenty te są złożone i trudno je prawidłowo rozliczyć, co sprawia, że nadzór publiczny nad nimi jest utrudniony. Trybunał zalecił, by Komisja zadbała o to, żeby środki z budżetu UE przekazywane do wykorzystania w ramach takich instrumentów odzwierciedlały rzeczywiste zapotrzebowanie na przepływy pieniężne i były prawidłowo rozliczane⁴.

³ Odpowiedzi Komisji Europejskiej są zamieszczone w tekście sprawozdania Trybunału.

⁴ Przemówienie prezesa Trybunału Vitora Caldeiry na zebraniu Komisji Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego w dniu 5 listopada 2014 r. w Brukseli (tekst na stronie Trybunału, zob. przypis 2).

Unijni kontrolerzy uznali, że w dochodach Unii Europejskiej nie wystąpił istotny poziom błędu, za to w przypadku wydatków szacowany jego poziom wyniósł 4,7%. Ów poziom błędu nie jest miarą nadużyć, braku wydajności czy marnotrawstwa: jest to oszacowanie kwot, które nie powinny być wypłacone, ponieważ nie zostały wykorzystane zgodnie z przepisami.

Do typowych błędów zalicza się płatności na wydatki niekwalifikowalne (np. wypłata środków na rzecz podmiotu zaklasyfikowanego jako małe lub średnie przedsiębiorstwo, które w rzeczywistości stanowi

własność dużej firmy) lub zamówienia zrealizowane z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych (np. rozszerzenie zawartej już umowy bez umożliwienia innym oferentom przedstawienia swoich ofert).

Większość błędów wystąpiła w obszarach, w których zarządzanie jest podzielone między państwa członkowskie i Komisję Europejską. Są to „Polityka regionalna, transport i energia” (szacowany poziom błędu 6,9%) i „Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, rybołówstwo i zdrowie” (6,7%).

PRZYKŁADY BŁĘDÓW PODCZAS WYKONYWANIA BUDŻETU UNII EUROPEJSKIEJ W 2013 ROKU:

- **Nieprzestrzeganie zobowiązań dotyczących środowiska naturalnego**
Rolnik z Sardynii (Włochy) otrzymał rekompensatę za niestosowanie środków ochrony roślin, które są szkodliwe dla środowiska. Podczas wizyty na miejscu kontrolerzy ustalili, że w okresie objętym kontrolą beneficjent użył takich środków dwunastokrotnie. Fakt ten sprawił, że płatność była bezpodstawna. Podobne przypadki nieprzestrzegania zobowiązań dotyczących środowiska naturalnego wykryto w Holandii, Polsce, Rumunii i na Węgrzech⁵.

- **Brak przeprowadzania wystarczających kontroli przez państwo członkowskie**

Na Łotwie agencja płatnicza otrzymała 2 mln euro pomocy na sfinansowanie systemu informatycznego. Zamówienie to wymagało zastosowania przepisów o zamówieniach publicznych. W trybie udzielenia zamówienia na system

⁵ Przytoczone błędy stanowią przykłady najczęściej występujących typów błędów i nie stanowią podstawy do formułowania wniosków dotyczących państw członkowskich, krajów czy regionów – beneficjentów. Trybunał zastrzega, że ze względu na sposób doboru próby, nie kontroluje co roku transakcji w każdym państwie członkowskim, kraju lub regionie, który otrzymał pomoc.

informatyczny oraz na jego późniejsze utrzymanie stwierdzono poważne błędy, na przykład stosowanie negocjacji zamiast przetargu ograniczonego lub nieograniczonego.

- **Nieuzasadnione zamówienia z wolnej ręki**

Zamówienia na dodatkowe roboty na budowie terminalu pasażerskiego w porcie lotniczym w Niemczech zostały udzielone z wolnej ręki temu samemu wykonawcy. Roboty te były następstwem niedociągnięć na etapie przygotowania, planowania i realizacji projektu, a nie skutkiem nieprzewidzianych okoliczności. W tym wypadku udzielenie zamówienia z wolnej ręki było niezgodne z prawem, bowiem wykonanie dodatkowych robót powinno być przedmiotem odrębnego postępowania. Podobne przypadki stwierdzono w odniesieniu do projektów realizowanych w Belgii, Czechach, Hiszpanii, Szwecji i Włoszech.

- **Nadmierna pomoc**

W Słowenii przyznano pomoc na prowadzenie działalności badawczej i rozwojowej w sektorze motoryzacyjnym beneficjentowi zaliczonemu do małych i średnich przedsiębiorstw. Jak się okazało, podmiot objęty dofinansowaniem stanowił własność dużych firm i prowadził działalność badawczą wyłącznie na ich rzecz. Ponieważ przepisy dotyczące finansowania publicznego są surowsze w stosunku do dużych przedsiębiorstw, podmiot ten nie był upoważniony do otrzymania środków w tej wysokości. Podobne przypadki stwierdzono w Bułgarii i na Węgrzech.

- **Składanie wniosków o pomoc w odniesieniu do gruntów niekwalifikowalnych**

We Francji, Grecji, Irlandii, Niemczech, Polsce i Rumunii niektóre grunty deklarowane jako trwałe użytki zielone (za które otrzymano płatności), w rzeczywistości były pokryte gęstymi krzewami lub drzewami.

oprac. dr JACEK MAZUR
radca prezesa NIK

Realizacja regionalnych programów operacyjnych

Trwałość projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych

BEATA BŁASIAK-NOWAK
MARZENA RAJCZEWSKA

Zachowanie trwałości projektu jest najważniejszym obowiązkiem beneficjenta po zakończeniu realizacji przedsięwzięcia. Przedstawiciele sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw zobowiązani są do utrzymania trwałości projektu i niewprowadzania zasadniczych modyfikacji przez okres trzech lat od daty zakończenia projektu. Nieutrzymanie trwałości projektu skutkuje zwrotem całości lub części otrzymanego dofinansowania wraz z odsetkami, liczonymi jak dla zaległości podatkowych.

Wprowadzenie

Przyznanie, przekazanie i rozliczenie dofinansowania oraz zamknięcie projektu realizowanego dzięki wsparciu finansowemu z Unii Europejskiej nie oznacza, iż beneficjent wywiązał się z całokształtu obowiązków nałożonych przez umowę o dofinansowanie. Unia Europejska przywiązuje dużą wagę do kwestii zachowania trwałości produktów i rezultatów osiągniętych w wyniku realizacji projektu.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa krajowego i wspólnotowego, po zakończeniu realizacji przedsięwzięcia, beneficjent zobowiązany jest do zachowania trwałości projektu, osiągnięcia i utrzymania wskaźników założonych na etapie składania wniosku o dofinansowanie, niepodjmowania działań prowadzących do

podwójnego finansowania, monitorowania dochodowości projektu oraz archiwizacji dokumentacji projektowej.

W przypadku niedochowania trwałości projektu zgłoszonego do dofinansowania beneficjent może utracić część lub całość wsparcia z funduszy unijnych. Kontrole podejmowane przez Komisję Europejską oraz Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) mogą być przeprowadzane aż do zamknięcia programów operacyjnych z okresu 2007–2013 (tj. nawet do 2020 r.). W nowej perspektywie finansowej na lata 2014–2020 Komisja Europejska kładzie znacznie większy nacisk na osiąganie zakładanych celów i utrzymanie rezultatów realizacji programów i projektów, z czym może się wiązać zwiększenie kontroli w tym zakresie.



Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę pn. „Trwałość projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych na przykładzie wybranych regionalnych programów operacyjnych (RPO)”¹. Podjęto ją w celu zbadania zapewnienia zachowania trwałości projektów przez instytucje zaangażowane we wdrażanie trzech wybranych RPO województw: lubuskiego, małopolskiego i śląskiego oraz przez beneficjentów z tych województw realizujących projekty w ramach RPO.

Badania wykazały, że beneficjentom sprawia trudność duża liczba zasad dotyczących zachowania trwałości projektu, między innymi w zakresie:

- niewprowadzenia znaczącej modyfikacji projektu,
- archiwizacji dokumentacji projektowej,
- informowania o dofinansowaniu z funduszy UE i promocji projektu,
- utrzymania wskaźników produktu i rezultatu.

Sprawa ta jest istotna, bowiem konieczność zwrotu części lub całości przyznanych środków może nastąpić nie tylko w przypadku nieutrzymania trwałości produktu lub rezultatu, ale także nieprzestrzegania wymienionych zasad.

Zasady dotyczące zachowania trwałości projektu

W ramach swoich obowiązków kontrolnych instytucja zarządzająca lub instytucja pośrednicząca² sprawdza po zakończeniu projektu zgodność jego realizacji z wymaganiami dotyczącymi niewprowadzenia w nim przez beneficjenta znaczącej modyfikacji oraz wywiązanie się z innych zobowiązań w okresie trwałości projektu, w tym: archiwizowania dokumentacji projektowej, informowania i promocji projektu oraz utrzymania wskaźników produktu i rezultatu. W przypadku niezachowania trwałości projektu beneficjent zobowiązany jest do zwrotu dotacji, zgodnie z umową o dofinansowanie³.

Obowiązek zachowania trwałości został określony w art. 57 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999⁴. Wynika z niego, że państwo członkowskie lub instytucja zarządzająca zapewniają, iż operacja obejmująca inwestycje w infrastrukturę lub

¹ Artykuł został opracowany na podstawie Informacji o wynikach kontroli *Trwałość projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych na przykładzie wybranych regionalnych programów operacyjnych*, nr ewid. P/13/196, NIK, czerwiec 2014 r.

² W przypadku gdy instytucja zarządzająca powierzyła te zadania instytucji pośredniczącej.

³ Szerzej na ten temat: M. Szymański: *Zwrot środków nieprawidłowo wykorzystanych przy realizacji programów Unii Europejskiej na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych*, „Kontrola Państwa” nr 2/2010; Ł. Wyszomirski: *Zwrot środków europejskich przez beneficjenta*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” nr 1/2013; W. Miemiec: *Przesłanki determinujące zwrot środków przeznaczonych na finansowanie programów realizowanych przez JST z udziałem bezzwrotnych środków europejskich*, „Finanse Komunalne” nr 1-2/2012.

⁴ DzU L 210 z 31.07.2006, s. 25 ze zm. Rozporządzenie zostało uchylone z dniem 1.01.2014 r., ale przepisy w nim zawarte obowiązują do końca realizacji programów operacyjnych na lata 2007–2013.

inwestycje produkcyjne zachowuje wkład funduszy wyłącznie, jeżeli operacja ta, w terminie pięciu lat od zakończenia operacji lub trzech lat od zakończenia operacji w państwach członkowskich, które skorzystały z możliwości skrócenia tego terminu w celu utrzymania inwestycji przez MSP, nie zostanie poddana zasadniczym modyfikacjom, które⁵:

- a) wpłynęłyby na jej charakter lub warunki realizacji lub spowodowałyby uzyskanie nieuzasadnionej korzyści przez przedsiębiorstwo lub podmiot publiczny oraz
- b) wynikałyby ze zmiany charakteru własności elementu infrastruktury albo z zaprzestania działalności produkcyjnej.

Komisja Europejska wydała wytyczne pn. *Rules and conditions applicable to actions co-financed from Structural Funds and Cohesion Fund. An overview of the eligibility rules in the programming period 2007–2013*⁶. W sekcji 2.7. „Inne warunki dofinansowania” Komisja zaleciła między innymi:

„Niektóre naturalnie trwałe projekty (dotyczące infrastruktury, działalności produkcyjnej) muszą być utrzymywane bez istotnej zmiany ich charakteru lub

warunków w taki sposób, aby spełniały swoje pierwotne cele przez co najmniej pięć lat od daty ich zakończenia. W zależności od wyboru państw członkowskich, okres ten może być skrócony do trzech lat dla inwestycji lub miejsc pracy stworzonych przez małe i średnie przedsiębiorstwa (MSP). Proporcjonalne korekty finansowe muszą być stosowane, jeżeli te minimalne okresy nie są przestrzegane”⁷.

Postanowienia dotyczące obowiązku zachowania trwałości projektu (w okresie trzech lat od zakończenia realizacji projektu dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw oraz w okresie pięciu lat dla dużych przedsiębiorstw, jednostek samorządu terytorialnego i innych podmiotów, których nie można zaklasyfikować do sektora MSP) zostały uwzględnione w umowach o dofinansowanie projektu. Umowa taka, zawarta z beneficjentem przez instytucję zarządzającą albo działającą w jej imieniu instytucję pośredniczącą lub instytucję wdrażającą⁸ zgodnie z art. 30 ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁹, stanowi podstawę dofinansowania projektu. Umowa określa warunki udzielenia wsparcia, a także

⁵ Szerzej: A. Filipiek: *Fundusze Unii Europejskiej. Komentarz do rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006: perspektywa finansowa 2007–2013*, Warszawa 2009, s. 261; A. Jankowska i in.: *Fundusze strukturalne Unii Europejskiej oraz Fundusz Spójności. Komentarz do rozporządzenia Rady Unii Europejskiej nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności*, Warszawa 2009, s. 91–92.

⁶ *Rules and conditions applicable to actions co-financed from Structural Funds and Cohesion Fund. An overview of the eligibility rules in the programming period 2007–2013*. Dokument przyjęty przez Komisję Europejską w lutym 2009 r., nie tłumaczony na jęz. polski, <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/eligibility/eligibility_2009_en.pdf>.

⁷ Tamże, s. 10; tłumaczenie własne NIK.

⁸ Art. 30 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w przywołanym brzmieniu obowiązujące od 20.12.2008 r., co oznacza, że ma zastosowanie do umów zawartych po tej dacie.

⁹ DzU.2009.8.712 ze zm.



prawa i obowiązki z tym związane, jak również koszty realizacji projektu i źródła jego finansowania, wysokość i formę, w jakiej przekazane zostaną środki oraz warunki ich wypłaty.

Postanowienia umowy¹⁰ zobowiązują również beneficjenta do:

- pełnej realizacji założeń projektu, określonych przez wskaźniki produktu i rezultatu zawarte we wniosku o dofinansowanie stanowiącym załącznik do umowy;
- utrzymania wymienionych założeń w okresie trwałości określonym w art. 57 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006;
- niepoddawania projektu w okresie trwałości zasadniczej modyfikacji w celu osiągnięcia nieuzasadnionej korzyści;
- przechowywania dokumentacji projektowej;
- informowania i promocji projektu.

Beneficjent ma obowiązek, zgodnie z umową, realizować projekt z należytą starannością, w szczególności ponosząc wydatki celowo, rzetelnie, racjonalnie i oszczędnie, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, w zgodzie z odpowiednimi przepisami prawa i procedurami w ramach programu oraz w sposób, który zapewni prawidłowe i terminowe wykonanie projektu

oraz osiągnięcie i utrzymanie w okresie jego trwałości celów zakładanych we wniosku o dofinansowanie (w tym produktów i rezultatów).

Beneficjent jest też zobowiązany do pomiaru wskaźników uzyskanych w wyniku realizacji projektu, zgodnie z założeniami określonymi we wniosku o dofinansowanie. Wprowadzenie istotnych zmian wskaźników produktu i rezultatu wymaga akceptacji instytucji zarządzającej/instytucji pośredniczącej i jest dokonywane aneksem do umowy. W okresie trwałości beneficjent ma także obowiązek poddać się kontroli upoważnionych instytucji w zakresie osiągnięcia celów projektu i utrzymania wskaźników.

Jak stanowi umowa, instytucja zarządzająca/instytucja pośrednicząca może rozwiązać umowę o dofinansowanie i wezwać beneficjenta do zwrotu całości lub części dofinansowania wraz z odsetkami jak dla zaległości podatkowych w następujących okolicznościach¹¹:

- gdy w okresie trwałości projekt ulegnie znaczącej modyfikacji w rozumieniu art. 57 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006;
- w przypadku zawinionego przez beneficjenta niepełnego osiągnięcia wskaźników założonych we wniosku o dofinansowanie.

¹⁰ Zgodnie z przykładowym wzorem umowy o dofinansowanie projektu w ramach II osi priorytetowej Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego (MRPO).

¹¹ Definicje nieprawidłowości i nadużycia finansowego, instytucje uczestniczące w systemie wykrywania nieprawidłowości i ich obowiązki, a także sposób postępowania w przypadku wykrycia nieprawidłowości zostały określone w wydanych przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego *Wytycznych w zakresie sposobu postępowania w razie wykrycia nieprawidłowości w wykorzystaniu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności*, <<http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/Dokumenty/wytycznepolskie/who/Strony/wytyczne.aspx>>.



Beneficjent ma obowiązek, zgodnie z umową, realizować projekt z należytą starannością, w szczególności ponosząc wydatki celowo, rzetelnie, racjonalnie i oszczędnie, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, w zgodzie z odpowiednimi przepisami prawa i procedurami w ramach programu oraz w sposób, który zapewni prawidłowe i terminowe wykonanie projektu oraz osiągnięcie i utrzymanie w okresie jego trwałości celów zakładanych we wniosku o dofinansowanie (w tym produktów i rezultatów).

Na podstawie wydanych przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego¹² „Krajowych wytycznych dotyczących kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007–2013”¹³, w przypadku wystąpienia znaczącej modyfikacji projektu kwota środków związana z tymi elementami projektu, które zostały zmodyfikowane, powinna być uznana za kwotę nie należennie wypłaconą i podlega procedurze korekty finansowej.

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego zlecił również wykonanie ekspertyzy pn. „Nieuzasadniona korzyść – definicja pojęcia na użytek systemu wdrażania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności”¹⁴, a także w marcu 2012 r. opracował podręcznik pt. „Zagadnienie zachowania trwałości projektu współfinansowanego z funduszy europejskich”¹⁵. W podręczniku tym określono między innymi zalecany sposób interpretacji pojęcia „zasadnicza modyfikacja” i podejście kontrolne w tym zakresie uzgodnione z Komisją Europejską¹⁶.

Tworzenie trwałych miejsc pracy

Umowa nakłada na beneficjenta obowiązek realizacji projektu tak, by ponoszenie wydatków następowało w sposób zapewniający osiągnięcie celów (produktów i rezultatów) zakładanych we wniosku o dofinansowanie.

Wynika stąd potrzeba zwrócenia większej uwagi przez instytucje zarządzające/instytucje pośredniczące oraz beneficjentów na określanie, osiąganie i utrzymanie w okresie trwałości wskaźników produktu i rezultatu deklarowanych w umowie

¹² Obecnie ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego jest Minister Infrastruktury i Rozwoju (do 26.11.2013 r. Minister Rozwoju Regionalnego).

¹³ Dokument ten został opublikowany na stronie internetowej Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju pod adresem <<http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/Dokumenty/wytycznepolskie/who/Strony/wytyczne.aspx>>.

¹⁴ Ekspertyzę prawną na zamówienie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego opracowała kancelaria prawnicza Deloitte Legal, Pasternak i Wspólnicy z Warszawy. Wyniki zostały przedstawione w październiku 2011 r. i publikowane na stronie internetowej pod adresem <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/Dokumenty/pp/Lists/Prawo%20Polskie/Attachments/20/Nieuzasadniona_korzysc_Ekspertyza_zewnetrzna_material_pomocniczy_w_zakresie_interpretacji_zasady_trwalosci.pdf>.

¹⁵ Dokument ten opublikowano na stronie internetowej pod adresem <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/Dokumenty/pp/Lists/Prawo%20Polskie/Attachments/19/Podrecznik_ws_trwalosci_20032012.pdf>.

¹⁶ Sposób interpretacji pojęcia „zasadnicza modyfikacja” i podejście kontrolne w tym zakresie uzgodniono z KE w Brukseli podczas posiedzenia Komitetu Koordynującego Fundusze (COCOF) w dniach 24-25.09.2008 r.

Miejsce pracy utworzone w wyniku realizacji projektu nr RPMP.02.01.01-12-068/08-00



Fotografie na s. 67 i 69 Monika Gruszczyńska-Jasińska, NIK



Źródło: Informacja o wynikach kontroli *Trwałość projektów...*, op. cit., patrz przyp. 1, s. 63.

i wniosku o dofinansowanie. Dotyczy to zwłaszcza wskaźników tworzenia nowych i trwałych miejsc pracy dla mężczyzn i kobiet w wyniku realizacji projektów. Wsparcie wzrostu konkurencyjności mikro, małych i średnich przedsiębiorstw przez dofinansowanie projektów z funduszy UE powinno sprzyjać wzrostowi zatrudnienia, a nie tylko tworzeniu nowych miejsc pracy przy równoległym zwalnianiu części pracowników. Niedopuszczalne jest, aby beneficjent zwalniał pracowników w swoim przedsiębiorstwie, by ich ponownie zatrudnić na miejscach pracy utworzonych w ramach projektu. Przykładowe miejsce pracy powstałe w wyniku realizacji projektu objętego kontrolą NIK przedstawiono na fotografiach na s. 67. Jest to jedno spośród ośmiu stanowisk związanych z obsługą linii produkcyjnej służącej do rozcinania i tłoczenia elementów stalowego systemu rynnowego.

Beneficjenci niekiedy przedłużali, za zgodą instytucji pośredniczącej, termin osiągnięcia zaplanowanych wskaźników zatrudnienia, głównie zatrudnienia kobiet. W uzasadnionych przypadkach uzyskiwali zgodę na obniżenie docelowego poziomu tego wskaźnika. Instytucje pośredniczące wyrażały zgodę w wypadku gdy po ponownym przeliczeniu możliwości dofinansowania projektu przy obniżonym wskaźniku beneficjentowi nadal przysługiwałoby dofinansowanie.

Archiwizacja dokumentacji projektowej

W umowach o dofinansowanie beneficjenci zostali zobowiązani do przechowywania (archiwizowania) dokumentacji związanej z realizacją projektu w sposób gwarantujący

jej dostępność oraz prawidłowe zabezpieczenie w okresie do trzech lat od daty zamknięcia RPO. Instytucja zarządzająca może przedłużyć ten termin, przy czym beneficjent powinien być o tym powiadomiony pisemnie przed jego upływem.

Przedsiębiorcy – beneficjenci nie zawsze jednak wiedzą, jak ma być archiwizowana dokumentacja oraz jakie dokumenty podlegają archiwizacji. Z ich wyjaśnień wynika, że faktury zakupów w ramach projektu, z wyjątkiem zakupu środków trwałych, są przechowywane przez pięć lat – jak tego wymaga urząd skarbowy, a po tym okresie będą niszczone. Należałoby zatem upowszechniać informacje na ten temat. NIK uznała za dobrą praktykę wydanie „Wytycznych w zakresie zasad archiwizacji dokumentów związanych z realizacją projektów w ramach Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013”. Dokumentacja dotycząca projektu powinna być przechowywana przez beneficjentów do 31 grudnia 2020 r., a jeżeli przedłuży się rozliczenie końcowe programu operacyjnego (tzw. zamknięcie programu), w ramach którego projekt otrzymał dofinansowanie, to nawet dłużej.

Obowiązek prawidłowej archiwizacji pełnej dokumentacji jest istotny ze względu na kontrole z Komisji Europejskiej i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, które mogą być prowadzone aż do zamknięcia programów operacyjnych. Instytucje zarządzające/pośredniczące monitorują przestrzeganie określonego w umowie o dofinansowanie projektu obowiązku przechowywania dokumentacji na podstawie złożonych przez beneficjentów sprawozdań oraz w ramach kontroli prowadzonych na miejscu na próbie projektów.



Tablice informacyjne projektów nr RPMP.02.01.01-12-068/08-00
oraz RPMP.02.01.01-12-047/09-00



Źródło: Informacja o wynikach kontroli *Trwałość projektów...*, op. cit., patrz przyp. 1, s. 63.

Prawidłowe oznaczanie miejsca realizacji projektu

Beneficjent jest odpowiedzialny za informowanie opinii publicznej o pomocy otrzymanej z funduszy europejskich przez odpowiednie oznaczenie właściwymi logotypami zakupionych środków trwałych, miejsca realizacji projektu, przygotowywanych dokumentów, materiałów promocyjnych, strony internetowej beneficjenta – zgodnie z umową o dofinansowanie projektu.

Ustalenia kontroli wskazały, że beneficjenci na ogół pod tym względem wywiązywali się z postanowień umów – umieszczali tablice informacyjne i odpowiednie naklejki, wydawali dyplomy, publikacje, ulotki. W dokumentach związanych z danym projektem zamieszczali informacje o udziale Unii Europejskiej w jego współfinansowaniu, oznaczali miejsce realizacji tablicami z logo UE wraz z odniesieniem do Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i regionalnego programu operacyjnego. Pokazane na fotografiach na s. 69 tablice zawierają treści i oznakowanie zgodne z wytycznymi instytucji zarządzającej.

Beneficjenci muszą pamiętać o właściwym oznakowaniu informacją o współfinansowaniu ze środków UE dokumentacji związanej z projektem, jak i pomieszczeń, w których projekt jest realizowany, a także o obowiązku oznaczenia zakupionych

w ramach projektu urządzeń i środków trwałych. Wytyczne w tym zakresie nakazują stosowanie odpowiednich kolorów, wielkości tablic i oznaczeń, proporcji znaków i kolejności ich umieszczania. Postanowienia umowy o dofinansowanie projektu, jeżeli nie sprecyzowano w nich zasad promocji, odsyłają do innych, bardziej szczegółowych dokumentów i wytycznych. Przestrzeganie obowiązku promocji i informowania o projekcie jest kontrolowane nie tylko przez podmioty krajowe, lecz także przez Komisję Europejską i Europejski Trybunał Obrachunkowy. Szczególnie ważne jest, aby obowiązek informacyjny był przestrzegany również po zakończeniu projektu, zatem byłoby istotne, aby instytucje zarządzające / pośredniczące przypominały o tym beneficjentom.

Kontrola trwałości projektów współfinansowanych z funduszy unijnych

Komisja Europejska wydała wytyczne pn. *Guidance document on management verifications to be carried out by Member States on operations co-financed by the Structural Funds and the Cohesion Fund for the 2007–2013 programming period*¹⁷.

W sekcji 3.7. „Trwałość operacji” Komisja zaleciła między innymi:

„Zgodnie z art. 57 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006, instytucja zarządzająca zapewnia, że operacja zachowuje wkład

¹⁷ *Guidance document on management verifications to be carried out by Member States on operations co-financed by the Structural Funds and the Cohesion Fund for the 2007–2013 programming period*, dokument nr 08/0020/04-EN, przyjęty 5.06.2008 r. przez Komitet Koordynujący Fundusze przy Komisji Europejskiej (ang. the Coordination Committee of the Funds – COCOF), nietłumaczony na język polski, zob.: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/conferences/manauth/doc/management_verifications_en.pdf.



funduszy wyłącznie wówczas, jeżeli operacja ta w ciągu pięciu lat (w przypadku MSP – trzech lat) od jej zakończenia nie ulegnie istotnej modyfikacji: a) mającej wpływ na jej charakter lub warunki wykonania lub przynajmniej firmie lub instytucji publicznej nienależne korzyści, oraz b) wynikającej ze zmiany charakteru własności elementu infrastruktury albo z zaprzestania działalności produkcyjnej.

W ramach swoich obowiązków kontrolnych instytucja zarządzająca powinna sprawdzić po zakończeniu realizacji projektów zgodność z tymi warunkami, w tym w ramach kontroli na miejscu na podstawie badania próby.

Wszelkie kwoty, które zostały zidentyfikowane jako nienależnie wypłacone, powinny być odzyskane¹⁸.

Po zakończeniu fazy realizacyjnej projektu, zgodnie z art. 57 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 i rozdziałem 5.3 „Krajowych wytycznych dotyczących kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007–2013”, beneficjent zobowiązany jest do utrzymania efektów projektu przez co najmniej trzy lata. Wiele czynników może mieć wpływ na zachowanie trwałości projektu, zatem kontrola ma również wymiar dyscyplinujący beneficjentów. Kontrola trwałości projektu na miejscu ma na celu potwierdzenie, że realizowane są postanowienia umowy o dofinansowanie w zakresie dotyczącym utrzymania we wskazanym okresie rezultatów projektu, obejmuje

też zagadnienia związane z niepoddawaniem projektu zasadniczej modyfikacji oraz z realizacją innych zobowiązań wynikających z umowy o dofinansowanie.



W sytuacji obejmowania kontrolą trwałości jedynie kilku procent zrealizowanych projektów dobrą praktyką może być żądanie od beneficjentów, na etapie składania oświadczeń o zachowaniu trwałości, informacji o wywiązywaniu się z innych obowiązków określonych w umowie.

Mimo że instytucje zarządzające/instytucje pośredniczące zobowiązywały beneficjentów do przekazywania informacji o utrzymaniu wskaźników produktu i rezultatu, to nie zawsze żądały informacji dotyczących wypełniania obowiązków związanych z przechowywaniem dokumentacji projektowej oraz informowaniem o dofinansowaniu projektu z UE.

Istotne jest, aby w ramach prowadzonych przez instytucje zarządzające/instytucje pośredniczące kontroli na miejscu w okresie trwałości projektu szczególna uwaga została zwrócona na prawidłowe promowanie i informowanie o dofinansowaniu z funduszy UE danego projektu oraz na odpowiednią archiwizację dokumentacji. Monitorowanie trwałości projektów na podstawie analiz sprawozdań i oświadczeń beneficjentów nie zawsze zapewnia uzyskanie wiarygodnych informacji, gdyż beneficjenci często nie wiedzą,

¹⁸ Tamże, s. 24; tłumaczenie własne NIK.

w jaki sposób i które dokumenty powinny być gromadzone i przechowywane.

W sytuacji obejmowania kontrolą trwałości jedynie kilku procent zrealizowanych projektów dobrą praktyką może być żądanie od beneficjentów, na etapie składania oświadczeń o zachowaniu trwałości, informacji o wywiązywaniu się z innych obowiązków określonych w umowie, w tym obowiązku przechowywania dokumentacji projektowej przez wymagany okres oraz informowania o dofinansowaniu projektu z funduszy Unii Europejskiej. Zwróciłoby to uwagę beneficjentów na istotność prowadzenia tych działań.

Podsumowanie

Z ustaleń kontroli wynika, że największej problemów wśród przedsiębiorców stwarza zgromadzenie pełnej dokumentacji projektowej i zapewnienie jej przechowywania, nie posiadają oni też wewnętrznych regulacji dotyczących archiwizowania dokumentacji przez czas określony w umowie o dofinansowanie projektu. Niektórzy beneficjenci są tylko

świadomi konieczności przechowywania dokumentów dla celów podatkowych, to jest przez pięć lat, a nie do 2020 r., czyli do końca okresu, w którym mogą być podejmowane kontrole przez służby Komisji Europejskiej i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

NIK wystąpiła zatem z wnioskami do rządów województw – jako instytucji zarządzających RPO – o podjęcie inicjatywy mającej na celu doprecyzowanie w nowej perspektywie finansowej na lata 2014–2020 treści umów o dofinansowanie projektów przez wskazanie konkretnych wymagań dotyczących zachowania trwałości projektu po jego zakończeniu i niewprowadzania znaczącej jego modyfikacji, aby beneficjent bezpośrednio z umowy mógł poznać swoje obowiązki w tym zakresie.

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



Realizacja planów – sukces czy porażka?

Narodowy program zwalczania chorób nowotworowych

PIOTR WASILEWSKI

Szybki wzrost liczby zachorowań na nowotwory oraz niezadowolające wyniki leczenia, wymagające podjęcia skoordynowanych działań o charakterze ogólnokrajowym, spowodowały, że Sejm RP uchwalił ustawę z 1 lipca 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Narodowy program zwalczania chorób nowotworowych”. NIK dwukrotnie zbadała jego realizację. Ustalenia ostatniej kontroli są szczególnie istotne w związku ze zbliżającym się zakończeniem programu i pracami nad jego nową edycją. Warto więc przyjrzeć się bliżej jej wynikom nie tylko dlatego, że choroba nowotworowa stanowi wielkie wyzwanie dla systemu ochrony zdrowia, ale także z uwagi na ocenę funkcjonowania istotnego narzędzia polityki państwa, jakim jest program wieloletni.

Zwiększenie liczby zachorowań na nowotwory, wbrew założeniom programu, będzie postępowało i to niezależnie od efektywności funkcjonowania systemu ochrony zdrowia. Jest to spowodowane zmianami w strukturze ludności, bowiem wzrasta liczba osób w wieku podeszłym, u których zachorowalność na tę chorobę jest szczególnie wysoka. Udział osób powyżej 65 roku życia w populacji wyniósł w 2012 r. 14% i według różnych szacunków wzrośnie nawet do 23% w 2035 r. W tej

sytuacji państwo powinno podjąć działania, aby szczególnie dobrze przygotować się na nadchodzące wyzwania demograficzne i zbudować efektywny system leczenia, osiągający przynajmniej średnie europejskie wskaźniki wczesnego wykrywania nowotworów oraz skuteczności ich leczenia. Zadanie to dotychczas nie zostało wykonane, a problemy z realizacją programu są typowe dla całego systemu leczenia onkologicznego. Jak wynika z ustaleń kontroli¹, wskaźnik pięcioletniego przeżycia

¹ Artykuł został opracowany na podstawie *Informacji o wynikach kontroli realizacji wybranych zadań „Narodowego programu zwalczania chorób nowotworowych” w latach 2006–2008 (I półrocze)*, NIK, Warszawa, październik 2009 r. oraz *Informacji o wynikach kontroli Realizacja zadań „Narodowego programu zwalczania chorób nowotworowych”*, NIK, Warszawa, czerwiec 2014 r., nr ewid. 16/2014/P/13/130/KZD.

chorych, u których zdiagnozowano chorobę nowotworową², jest niższy niż średnia europejska o 10 punktów procentowych.

Założenia programu

„Narodowy program zwalczania chorób nowotworowych”³ (dalej: „NPZChN” lub „program”) jest programem wieloletnim, przewidzianym na lata 2006–2015. Tworząc projekt ustawy w sprawie tego programu, uznano że skuteczność określonych w nim działań będzie można osiągnąć przez zapewnienie im odpowiednich gwarancji prawnych oraz stabilnego i wieloletniego źródła finansowania. Zgodnie z art. 7 ust. 1-3 ustawy, NPZChN jest finansowany z budżetu państwa i środków pozabudżetowych, a łączne nakłady na jego realizację w całym okresie wyniosą 3 mld zł, z tym że planowane nakłady z budżetu państwa nie mogą być w poszczególnych latach niższe niż 250 mln zł, a nakłady na działania z zakresu wczesnego wykrywania chorób nowotworowych muszą stanowić rocznie nie mniej niż 10% nakładów na cały program.

Celem NPZChN, zgodnie z art. 2 pkt 1-5 ustawy, jest przede wszystkim zahamowanie wzrostu zachorowań na nowotwory

i osiągnięcie średnich europejskich wskaźników w zakresie wczesnego ich wykrywania oraz skuteczności leczenia. Cele zapisane w ustawie należałoby postawić przed całym systemem ochrony zdrowia, a nie tylko przed samym programem, który ma charakter interwencyjny, jedynie wspierający leczenie onkologiczne. Finansowanie tego leczenia należy do zadań Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ), a środki budżetu państwa uruchamiane w ramach programu służą głównie zakupom nowego sprzętu do diagnozowania i leczenia nowotworów oraz profilaktyce – przede wszystkim organizowaniu populacyjnych badań przesiewowych, między innymi w kierunku wykrywania raka szyjki macicy, raka piersi i jelita grubego oraz wybranych nowotworów u dzieci.

Podczas ostatniej kontroli NIK objęła badaniami wykonanie sześciu zadań NPZChN, spośród 17 w 2009 r., 14 w 2010 r. i 12 w latach 2011–2013. Zbadano realizację populacyjnych programów profilaktyki i wczesnego wykrywania raka szyjki macicy i raka piersi, programu radioterapii, budowy sieci ośrodków PET (tomografii pozytonowej)⁴, uruchomienia produkcji radiofarmaceutyku

² Wskaźniki przeżycia są narzędziem pozwalającym ocenić jakość opieki zdrowotnej oraz skuteczność leczenia schorzeń nowotworowych.

³ Ustawa z 1 lipca 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Narodowy program zwalczania chorób nowotworowych (DzU.2005.143.1200 ze zm.); zwana dalej „ustawą o ustanowieniu NPZChN”.

⁴ Tomografia pozytonowa (PET – *Positron Emission Tomography*) jest nieinwazyjną metodą diagnostyczną, w której wykorzystuje się techniki radioizotopowe do oceny procesów metabolicznych w organizmie. Pozwala na badanie i obrazowanie zmian chorobowych przez elektroniczną detekcję rozkładu radiofarmaceutyków znakowanych krótkożyłowymi emiterami pozytonów. W onkologii diagnostyka PET ma istotne znaczenie w wyborze optymalnej metody leczenia. Doświadczenia ośrodków zagranicznych wskazują, że liczba onkologicznych zabiegów operacyjnych po wprowadzeniu metody PET jest mniejsza nawet o 20-30% (część zmian uważanych za nowotworowe, na podstawie badania PET zostaje określona jako łagodna; u części chorych dopiero to badanie wykazuje znacznie większe zaawansowanie choroby, niż wskazywały dotychczasowe metody diagnostyczne).



FDG⁵ oraz zadania pn. „Poprawa działania systemu zbierania i rejestrowania danych o nowotworach”. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły zarówno stosowania się do procedur całego programu, jak i wykonania poszczególnych badanych zadań.

Szczegółowe zasady programu Minister Zdrowia określił w zarządzeniach z 9 marca 2009 r. oraz z 11 marca 2010 r. w sprawie prowadzenia prac nad opracowaniem i realizacją zadań stanowiących elementy NPZChN⁶. Minister nie ustalił jednak mierników dla badanych zadań, a także wskaźników docelowych, istotnych dla oceny stopnia osiągnięcia ustawowych celów programu. Dokumenty opisujące badane zadania NPZChN nie zawierały analizy efektywności ekonomicznej i szczegółowego harmonogramu działań, mimo że obowiązek ich opracowania wynikał z powyższych zarządzeń Ministra Zdrowia⁷.

Postępowania konkursowe na wykonanie poszczególnych zadań ogłaszane były w terminach określonych w „Harmonogramie realizacji zadań wykonywanych w ramach NPZChN” na poszczególne lata 2009–2013⁸.

Minister Zdrowia przedstawiał Komitetowi Rady Ministrów projekty uchwał w sprawie harmonogramu zadań na dany rok dopiero w trakcie realizacji budżetu. Uchwały były przyjmowane przez Radę Ministrów w pierwszym kwartale danego roku budżetowego, co było niezgodne z art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o ustanowieniu NPZChN. Stosownie do art. 9 tej ustawy, harmonogram przyjęty przez Radę Ministrów na dany rok powinien być przedstawiony Sejmowi przez Ministra Zdrowia najpóźniej do 31 maja roku poprzedzającego. Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że takie rozwiązanie miało pozwolić na przeprowadzenie dodatkowej debaty nad harmonogramem.

W harmonogramach wykonania badanych zadań w ramach NPZChN w latach 2009–2013 określano zarówno późne terminy ogłoszenia postępowań konkursowych na wybór realizatorów poszczególnych zadań programu (od I do II kwartału roku), jak i późne terminy podpisania umów o ich realizację (od I do III kwartału, tj. w okresie do dziewięciu miesięcy danego roku). Zdaniem NIK, przyjęcie takich terminów skróciło okres wykonywania badanych zadań praktycznie do kilku

⁵ Radiofarmaceutyk – to substancja wykorzystywana podczas badania PET, złożona z dwóch składników: radioizotopu i ligandu. Używane są tu izotopy fluoru, węgla, tlenu i azotu, a więc podstawowych pierwiastków występujących w organizmie człowieka. Obecnie stosuje się ok. 200 różnych związków znakowanych izotopami promieniotwórczymi, dobieranych w zależności od tego, jaki narząd będzie badany i pod jakim kątem; np. w badaniu układu kostnego stosuje się związki fosforanowe.

⁶ DzUrzMZ.2009.2.10 – obowiązywało w okresie od 10.03.2009 r. do 12.03.2010 r. i DzUrzMZ.2010.4.33 – obowiązuje od 12.03.2010 r.

⁷ W załącznikach nr 1 do zarządzeń Ministra Zdrowia z 9.03.2009 r. i z 11.03.2010 r. określono schemat dokumentów zadań NPZChN.

⁸ Realizatorzy programów profilaktyki raka szyjki macicy i raka piersi na lata 2005–2010 zostali wybrani w procedurze konkursowej przeprowadzonej w 2005 r., a na lata 2011–2015 – w procedurze przeprowadzonej w 2011 r. Realizatorzy programu radioterapii byli wybierani na okres dwóch lat realizacji zadania, tj. w 2010 r. na lata 2010–2011 i w 2012 r. na lata 2012–2013.

miesiący danego roku i utrudniało zlece- niobiorcom pełne i efektywne wywiąza- nie się z umów.

W ramach zbadanych przez NIK zadań NPZChN – populacyjnych programów profilaktyki i wczesnego wykrywa- nia raka szyjki macicy oraz raka pier- si – Ministerstwo Zdrowia finansowało działania mające uświadamiać kobietom znaczenie profilaktyki oraz zwiększyć zgła- szalność na badania, a także poprawić ich jakość. Środki programu wykorzystywa- no między innymi na wysyłanie imien- nych zaproszeń do kobiet, prowadzenie akcji medialnych i informacyjno-eduka- cyjnych na rzecz popularyzacji profilak- tyki nowotworów oraz refundację kosz- tów osobowych i zadaniowych stworzo- nej na potrzeby programu sieci ośrodków koordynujących, monitorujących i nadzo- rujących wykonywanie tych zadań. Samo przeprowadzanie badań profilaktycznych było natomiast finansowane przez NFZ.

Warto przy tym zwrócić uwagę, że Ministerstwo Zdrowia nie wykorzysty- wało wiedzy o realizowanych przez jed- nostki samorządu terytorialnego progra- mach profilaktyki raka piersi i raka szyjki macicy, pokrywających się z działaniami podejmowanymi w ramach NPZChN. Nie prowadzono bieżących analiz, mimo że do zadań Departamentu Polityki Zdrowotnej Ministerstwa należało gromadzenie infor- macji o programach zdrowotnych.

Wykonanie wybranych zadań programu Profilaktyka i wczesne wykrywanie raka szyjki macicy i raka piersi

Program profilaktyki raka szyjki maci- cy skierowany jest do populacji kobiet

w wieku 25-59 lat. Badania przeprowa- dzane są raz na trzy lata.

Program składa się z trzech etapów:

I. Etap podstawowy – realizują go po- radnie ginekologiczne; porada obejmuje:

- zarejestrowanie w Systemie Informa- tycznym Monitorowania Profilaktyki (SIMP) udostępnionym przez NFZ, z jednoczesną weryfikacją kwalifikacji do objęcia programem kobiety, która się do niego zgłosi;
- przeprowadzenie wywiadu i wypełnie- nie ankiety;
- edukację w zakresie prewencji nowo- tworów szyjki macicy;
- pobranie materiału do badania;
- wysłanie do pracowni diagnostycznej pobranego materiału wraz z ankietą ba- danej;
- wręczenie pacjentce wyniku badań z za- leceniami lub skierowanie do odpowied- niej placówki.

II. Etap diagnostyczny – realizowany przez zakłady lub pracownie wykonujące bada- nia cytologiczne – obejmuje:

- przeprowadzenie oceny mikroskopo- wej materiału cytologicznego przesła- nego przez placówkę etapu podstawo- wego;
- przesłanie wyniku do poradni, która po- brała materiał;
- prowadzenie bazy danych, archiwizację wyników i zgłaszanie wyników dodac- ch do wojewódzkich biur rejestracji nowotworów.

III. Etap pogłębionej diagnostyki – obej- muje badanie kolposkopowe, z ewentu- alnym pobraniem wycinków do badania histopatologicznego oraz wydanie decy- zji w sprawie dalszego postępowania i le- czenia w ramach kontraktu z NFZ.



Program profilaktyki raka piersi odnosi się do kobiet pomiędzy 50 i 69 rokiem życia, pod warunkiem, że nie miały takich badań w ciągu ostatnich 24 miesięcy lub 12 miesięcy ze wskazań lekarskich.

Program jest dwuetapowy:

I. Etap podstawowy⁹ – zakres świadczeń w ramach porady profilaktycznej obejmuje:

- zarejestrowanie w systemie informatycznym SIMP, z jednoczesną weryfikacją kwalifikacji do objęcia programem kobiety, która się zgłosi;
- przeprowadzenie wywiadu i wypełnienie ankiety w systemie informatycznym;
- wykonanie badania mammograficznego wraz z opisem dokonany przez lekarza specjalistę w dziedzinie radiologii i diagnostyki obrazowej;
- decyzję dotyczącą dalszego postępowania w zależności od wyniku badania;
- skierowanie kobiety z nieprawidłowym wynikiem badania do świadczeniodawcy wykonującego pogłębioną diagnostykę.

II. Etap pogłębionej diagnostyki – obejmuje:

- poradę lekarską – badanie fizykalne oraz skierowanie na niezbędne badania w ramach programu, ocenę wyników tych badań i postawienie rozpoznania;
- ewentualne wykonanie mammografii uzupełniającej lub USG piersi;
- biopsję cienkoigłową albo gruboigłową;
- prowadzenie bazy danych badanych kobiet i wyników ich badań w systemie

informatycznym udostępnionym przez NFZ;

- zgłaszanie wykrytego nowotworu piersi do wojewódzkich biur rejestracji nowotworów na karcie zgłoszenia nowotworu złośliwego MZ/N-Ia.

Kobiety, które zakończyły etap podstawowy z wynikiem dodatnim kierowane są do etapu pogłębionej diagnostyki. Do zadań wojewódzkich ośrodków koordynujących należy śledzenie losu tych kobiet i w razie niezgłoszenia się na badania wysyłane są do nich listy monitorujące. Kobiety po przejściu etapu pogłębionej diagnostyki, z podejrzeniem raka, kierowane są do pionu leczenia poza programem i od tego momentu wojewódzkie ośrodki koordynujące nie są w stanie śledzić ich losu. W ocenie NIK, dobrym rozwiązaniem byłoby stworzenie ośrodka szybkiej diagnostyki i leczenia powiązanego z etapem pogłębionej diagnostyki, do którego kobiety trafiałyby metodą „szybkiej ścieżki”, z pominięciem długotrwałego oczekiwania. Obecnie brak danych z etapu leczniczego powoduje, że nie można określić wielkości guza czy stopnia zaawansowania, w jakim nowotwór został wykryty. Takie postulaty pod adresem Ministerstwa Zdrowia formułował wcześniej centralny ośrodek koordynujący.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na wysokie koszty administracyjno-logistyczne programów profilaktyki,

⁹ Zasady realizacji programu profilaktyki raka piersi zostały sformułowane w załączniku nr 3 do zarządzenia nr 98/2012/DSOZ Prezesa NFZ z 21.12.2012 r. w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów w rodzaju profilaktyczne programy zdrowotne; poprzednio ww. zasady zdefiniowano w załączniku nr 3 do zarządzenia nr 81/2008/DSOZ Prezesa NFZ z 14.10.2008 r. w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów w rodzaju profilaktyczne programy zdrowotne.

przy niskiej zgłaszalności kobiet na badania cytologiczne i mammograficzne. Na zadania wykonywane przez centralne i wojewódzkie ośrodki koordynujące programy profilaktyki raka szyjki macicy i raka piersi w latach 2006–2013 (do 30 czerwca) Ministerstwo Zdrowia wydało 159 381,4 tys. zł. W kontrolowanym okresie koszty administracyjno-logistyczne wyniosły 83 370,1 tys. zł, w tym koszty wysyłki imiennych zaproszeń na badania przesiewowe 30 169,9 tys. zł (36,2%), natomiast w odpowiedzi na zaproszenia niespełna 18% kobiet poddało się badaniom.

Faktyczny udział kobiet w badaniach mammograficznych wynosił od 36% w 2009 r. do 42,9% w 2012 r. (w I półroczu 2013 r. – 19%), a w badaniach cytologicznych od 26,7% w 2009 r. do 23,4% w 2012 r. (w I półroczu 2013 r. – 10,4%)¹⁰. Zgodnie z zaleceniem WHO i ekspertów Komisji Europejskiej¹¹, warunkiem skuteczności badań przesiewowych jest wysoka zgłaszalność, wynosząca przynajmniej od 70% do 75% populacji docelowej. Efekty badań przesiewowych widoczne są po latach w postaci zmniejszenia umieralności na nowotwory złośliwe.

Minister Zdrowia nie weryfikował skuteczności działań administracyjno-logistycznych programów profilaktyki¹² oraz nie analizował innych metod, które mogłyby

zwiększyć liczbę kobiet uczestniczących w programach profilaktycznych.

Pewne działania zostały podjęte dopiero w trakcie kontroli NIK. Polegały one zarówno na zmianach w treści samych zaproszeń (pod kątem zakresu informacji w nich zawartych), jak i poszerzenia zakresu metod dotarcia do pacjentek. W związku z rozporządzeniem Ministra Zdrowia z 6 listopada 2013 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu programów zdrowotnych¹³ oraz zarządzeniem Prezesa NFZ nr 81/2013/DSOZ z 17 grudnia 2013 r. w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów w rodzaju profilaktyczne programy zdrowotne, od 2014 r. umożliwiono położnym samodzielne pobieranie materiału do badania cytologicznego, co może przyczynić się do zwiększenia zgłaszalności na badania cytologiczne.

Warto dodać, że w przypadku mammograficznych badań przesiewowych pojawiają się wypowiedzi ekspertów podające w wątpliwość ich celowość. Podkreśla się, że wprawdzie tego rodzaju badania prowadzą do pewnego zmniejszenia umieralności z powodu raka piersi, ale wiążą się też z ryzykiem wielokrotnej ekspozycji na małe dawki promieniowania jonizującego. Ponadto uzyskanie błędnego dodatniego wyniku mammografii powoduje wdrożenie wielu niepotrzebnych procedur

¹⁰ Źródło: dane Ministerstwa Zdrowia.

¹¹ Według rekomendacji grupy ekspertów Komisji Europejskiej (*European guidelines for quality assurance in cervical cancer screening*, Biuro Oficjalnych Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2008).

¹² Wniosek pokontrolny NIK, sformułowany po kontroli realizacji wybranych zadań „Narodowego programu zwalczania chorób nowotworowych” w latach 2006–2008; nr kontroli P/08/098 (znak akt 147/2009/P/08/098/KPZ).

¹³ DzU.2013.1505.



diagnostycznych i niepokój kobiet, a błędnego ujemnego – ignorowanie objawów rozwijającej się choroby. Niemniej jednak większość państw i międzynarodowych organizacji uznało zasadność wdrożenia tej metody w skali populacyjnej. Na podstawie zaleceń Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego, mammograficzne badania przesiewowe są obecnie wykonywane lub wprowadzane we wszystkich krajach Unii Europejskiej¹⁴.

Program radioterapii

Od 1 stycznia 2006 r. do 30 czerwca 2013 r. na realizację tego programu wydano łącznie 993 782 tys. zł, to jest 55,7% wydatków poniesionych na cały NPZChN w tym okresie (1 784 927,6 tys. zł).

W efekcie programu liczba akceleratorów wzrosła z 70 w 2005 r. do 123 w 2012 r., zwiększyła się też liczba chorych leczonych metodą radioterapii z około 40 tys. w 1999 r. do 80 tys. w 2012 r.¹⁵. Jednak mimo poprawy wyposażenia ośrodków w aparaturę do radioterapii i skrócenia czasu oczekiwania na leczenie, nadal jego dostępność jest niepełna, a okres oczekiwania chorych na rozpoczęcie napromieniania zbyt długi¹⁶.

Zgodnie z aktualnymi zaleceniami WHO i Unii Europejskiej, od 2012 r. przyjmuje się, że jeden aparat megawoltowy powinien przypadać na 250 tys. osób.

W Polsce nie osiągnięto jednak tego wskaźnika. Na koniec 2012 r. jeden aparat przypadał średnio na 321 154 osoby, a w poszczególnych województwach liczba ta wahała się od 242 099 do 425 737 osób. Zgodnie z „Raportem na temat stanu radioterapii w Polsce w 2012 r.”, sporządzonym przez konsultanta krajowego w dziedzinie radioterapii onkologicznej, najmniejszą dostępność odnotowano w województwie podkarpackim (425 737 osób na jeden aparat) i łódzkim (422 280 osób). Tylko w dwóch województwach: warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim osiągnięto założony wskaźnik – na jeden aparat megawoltowy przypadało odpowiednio 242 099 i 246 106 mieszkańców, natomiast w województwie śląskim wskaźnik był zbliżony do normy WHO (257 020 osób). W pozostałych 13 województwach wskaźnik wynosił od 299 767 do 425 737 mieszkańców na jeden aparat megawoltowy¹⁷. Przyczyną nieosiągnięcia do chwili obecnej zalecanego wskaźnika było przede wszystkim sukcesywne wycofywanie zużytego sprzętu w celu zapewnienia bezpieczeństwa pacjentów w leczeniu radioterapeutycznym.

Minister Zdrowia podejmował decyzje o przyznaniu dofinansowania na zakup aparatury do radioterapii bez rozeznania rynku dostawców i oferowanych cen, nie dysponował też kompleksową ekspertyzą

¹⁴ H. Plonis: *Mammografia tak, czy nie?*, „Służba Zdrowia” nr 26-33, z 10.04.2014 r.

¹⁵ Por. *Sprawozdanie z realizacji narodowego programu zwalczania chorób nowotworowych w roku 2012*.

¹⁶ Czas oczekiwania na leczenie metodą radioterapii skrócił się z 8-10 tygodni w 1998 r. do 4-5 tygodni w 2012 r.; źródło: *Sprawozdanie z realizacji narodowego programu zwalczania chorób nowotworowych w roku 2012*.

¹⁷ *Raport na temat radioterapii w Polsce na dzień 31.12.2012 r.*, sporządzony przez konsultanta krajowego w dziedzinie radioterapii onkologicznej prof. M. Reinfussa.

wskazującą na wady i korzyści stosowania konkretnych rozwiązań przy tworzeniu otwartych bądź zintegrowanych linii radioterapeutycznych¹⁸. Takie działanie, zdaniem NIK, nie zapewniało optymalnego wykorzystania środków publicznych na zakup aparatury. Rynek sprzedaży tych urządzeń w Polsce jest od lat zdominowany przez trzy podmioty. Firmy te oferowały aparaturę po cenach określonych przez świadczeniodawców we wnioskach o przyznanie dofinansowania z NPZChN.

Przy podejmowaniu decyzji o przyznaniu środków na zakup urządzeń do radioterapii (np. akceleratorów) komisja konkursowa uwzględniała przygotowanie danej jednostki do ich zainstalowania, to jest posiadanie kadry specjalistów oraz odpowiedniej infrastruktury. Komisja decydowała o wyborze sprzętu zgłoszonego jako najpilniejszy do zakupu (pierwsze pozycje planu rzeczowo-finansowego z ofert). Priorytetem była wymiana przestarzałych akceleratorów (powyżej 10 lat) oraz kupno nowych – pod warunkiem posiadania wymaganej infrastruktury (m.in. wolnych bunkrów). W przyznawanych kwotach uwzględniano co najmniej 15% udział własny oferenta i / lub organu założycielskiego.

W celu potwierdzenia prawidłowości postępowania w wydawaniu środków finansowych dopiero w marcu 2013 r. Ministerstwo Zdrowia zleciło wykonanie wstecznej analizy i porównania cen sprzętu medycznego do radioterapii zakupionego przez poszczególne jednostki w latach

2011–2012 oraz planowanego do zakupu w 2013 r. Analiza została przeprowadzona przez dyrektora Krajowego Centrum Ochrony Radiologicznej w Ochronie Zdrowia, przy współpracy konsultanta krajowego w dziedzinie radioterapii onkologicznej, dla czterech typów urządzeń: akceleratorów, tomografów komputerowych, symulatorów i linii terapeutycznej do brachyterapii. Z dokumentu wynikało, że kwoty przeznaczone na zakupy w latach 2011–2012 były racjonalne, a wysokość planowanych środków na kupno aparatów w 2013 r. uzasadniona.

Zebrany w trakcie kontroli NIK materiał nie daje jednoznacznej odpowiedzi w kwestii kompatybilności urządzeń różnych producentów w ramach funkcjonującej linii radioterapeutycznej. Zgodnie z raportem „Stan polskiej radioterapii. Perspektywy i program rozwoju w latach 2002–2010”, linia terapeutyczna składająca się z elementów pochodzących od różnych producentów jest trudna do pełnego zintegrowania, natomiast linia zawierająca elementy od jednego producenta stwarza możliwość ciągłości pracy zakładu radioterapii i minimalizowania przerw w leczeniu, które obniżają jego skuteczność.

Z analizy zakupów sprzętu do radioterapii w latach 2008–2012, sporządzonej w kwietniu 2013 r. przez dyrektora Krajowego Centrum Ochrony Radiologicznej w Ochronie Zdrowia przy współpracy z konsultantem krajowym ds. radioterapii onkologicznej wynika, że „na podstawie porównań cen

¹⁸ W przypadku linii otwartych łączy się urządzenia pochodzące od różnych producentów, linia zintegrowana składa się ze sprzętu wyprodukowanego przez jeden podmiot.



poszczególnych grup sprzętu oraz liczby zastosowania trybu zakupu z wolnej ręki można wyciągnąć wniosek o konieczności ograniczenia do minimum realizacji zakupów w tym trybie”. Dla umożliwienia lepszej kontroli wydawanych w ramach programu środków, autorzy analizy sformułowali między innymi zalecenie, aby zamówienia były realizowane jako przetargi nieograniczone, a odstępstwa od tej reguły wymagały zgody Ministra Zdrowia.

Dopiero w maju 2013 r. podsekretarz stanu w Ministerstwie Zdrowia zwrócił się do prezesa Urzędu Zamówień Publicznych (UZP) z prośbą o zbadanie przeprowadzanych przez szpitale onkologiczne postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na dostawę sprzętu do radioterapii. Minister nie określił jednak początkowo listy biegłych lub instytucji, które mogłyby sporządzać opinie o sprzęcie medycznym, o co występował prezes UZP¹⁹. Powodem były trudności ze znalezieniem niezależnych specjalistów (fizyków i inżynierów) niezwiązanych z realizatorami zadań oraz firmami produkującymi i sprzedającymi aparaturę medyczną. Dopiero 20 listopada 2013 r., a więc po zakończeniu badań kontrolnych NIK w Ministerstwie Zdrowia, minister wskazał ekspertów mających specjalistyczną wiedzę w dziedzinie sprzętu medycznego do radioterapii.

NIK uznała za potrzebne przeprowadzenie kompleksowej ekspertyzy przez niezależnych specjalistów, przedstawiającej wady i korzyści stosowania konkretnych rozwiązań przy tworzeniu otwartych bądź zintegrowanych linii radioterapeutycznych, oraz wydania jednoznacznej opinii w sprawie możliwości łączenia urządzeń różnych producentów w ramach jednej linii terapeutycznej. Taka ekspertyza miałaby zasadnicze znaczenie przy ocenie prawidłowości udzielania zamówień publicznych na sprzęt stosowany w radioterapii.

Program tomografii pozytonowej (PET-CT)

Program na lata 2006–2008, przyjęty 18 września 2006 r. przez Ministra Zdrowia zakładał, że jeden ośrodek PET powinien przypadać na 10 mln mieszkańców, zatem istnieje potrzeba utworzenia w Polsce 4-5 ośrodków. Zgodnie z założeniami programu na 2009 r., docelowo każdy aparat powinien wykonywać co najmniej dwa tysiące badań rocznie. Na realizację tego programu Ministerstwo Zdrowia wydało łącznie 90 640,7 tys. zł, w tym w latach 2006–2008 – 82 324,4 tys. zł, a w latach 2009–2013 (do 30 czerwca) – 8316,3 tys. zł.

Do końca 2008 r. w ramach NPZChN utworzono sześć ośrodków PET, w tym dwa w Warszawie oraz po jednym w Kielcach, Gliwicach, Poznaniu i Bydgoszczy²⁰.

¹⁹ Prezes UZP, z powodu trudności z uzyskaniem specjalistycznej wiedzy, zwrócił się do Ministerstwa Zdrowia pismem z 27.05.2013 r. o wskazanie listy biegłych lub instytucji, które mogłyby sporządzać opinie o sprzęcie medycznym.

²⁰ Centrum Onkologii im. M. Skłodowskiej-Curie w Warszawie, Centralny Szpital Kliniczny Akademii Medycznej w Warszawie, Świętokrzyskie Centrum Onkologii w Kielcach, Centrum Onkologii im. M. Skłodowskiej-Curie w Gliwicach, Akademia Medyczna w Poznaniu z Wielkopolskim Centrum Onkologii, Centrum Onkologii w Bydgoszczy (które w 2008 r. otrzymało z budżetu państwa 10 mln zł na zakup drugiego urządzenia PET-CT).

W 2009 r. do grona realizatorów programu został włączony Gdański Uniwersytet Medyczny, który na zakup skanera PET-CT otrzymał dofinansowanie w wysokości 8316,3 tys. zł (tj. 97,8% kwoty 8500 tys. zł, o którą wnosił). Głównym celem dofinansowania zakupu siódmego urządzenia było zwiększenie dostępu do badań PET w Polsce północnej. W 2009 r. zakończono etap tworzenia sieci ośrodków PET w ramach NPZChN.

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że cztery spośród siedmiu dofinansowanych ośrodków²¹ realizowały mniej niż dwa tysiące badań rocznie, nie osiągając tym samym założonego w programie wskaźnika docelowego. Było to spowodowane niskimi wartościami kontraktów z NFZ oraz wykonywaniem świadczeń również przez inne placówki, także prywatne, które zawarły z NFZ umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w tym zakresie.

W celu realizacji wniosku Najwyższej Izby Kontroli po zbadaniu wykonania wybranych zadań NPZChN w latach 2006–2008 Ministerstwo Zdrowia zwróciło się do konsultanta krajowego w dziedzinie medycyny nuklearnej oraz NFZ o opinię. Poproszono o określenie optymalnej liczby ośrodków PET-CT, które miałyby funkcjonować w Polsce w obliczu rzeczywistych potrzeb i możliwości finansowania ze środków publicznych świadczeń tomografii pozytonowej.

Z opinii tych wynika, że liczba skanerów w Polsce zakupionych w ramach NPZChN jest wystarczająca, a podstawowy dostęp do badań jest zaspokojony. Kolejne inwestycje w skanery PET-CT ze środków publicznych byłyby nieuzasadnione, z uwagi na ograniczone fundusze NFZ.

Według danych krajowej bazy urządzeń radiologicznych, prowadzonej przez Głównego Inspektora Sanitarnego²², na 30 czerwca 2013 r. w Polsce funkcjonowało 17 urządzeń PET, w tym 13 w publicznych podmiotach leczniczych.

Uruchomienie produkcji radiofarmaceutyku FDG w Polsce

Celem tego zadania było uruchomienie do końca 2011 r. krajowej produkcji radiofarmaceutyku FDG dla ośrodków PET utworzonych w ramach NPZChN, po cenie niższej niż cena preparatu sprowadzanego z zagranicy.

W opinii krajowego konsultanta w dziedzinie medycyny nuklearnej z 2009 r., koszt wyprodukowania jednej porcji preparatu określono na około 350 euro, a przy założeniu wykonania w Polsce około 10 tysięcy badań PET rocznie oszczędności szacowano na 1500 tys. – 2000 tys. zł. Do zakończenia kontroli NIK ten cel nie został osiągnięty, ponieważ żaden z trzech wybranych realizatorów programu nie uzyskał pozwolenia na dopuszczenie do obrotu radiofarmaceutyku FDG.

²¹ Samodzielny Publiczny Centralny Szpital Kliniczny w Warszawie – 31,8% (636 badań), Wielkopolskie Centrum Onkologii im. Marii Skłodowskiej-Curie w Poznaniu – 46,8% (935 badań), Uniwersyteckie Centrum Kliniczne w Gdańsku – 48,9% (977 badań), Centrum Onkologii – Instytut im. Marii Skłodowskiej-Curie w Warszawie – 71,1% (1421 badań). Źródło: dane przekazane przez Ministerstwo Zdrowia.

²² Na podstawie art. 33k ust. 1 ustawy z 29.11.2000 r. – Prawo atomowe (DzU.2014.1512 ze zm.)



W 2010 r. do konkursu ofert na realizatora programu uruchomienia produkcji FDG wpłynęły trzy oferty, o wartości 17 261,2 tys. zł. Komisja konkursowa dokonała wyboru trzech realizatorów zadania: Centrum Onkologii im. Prof. F. Łukaszczyka w Bydgoszczy, Centrum Onkologii – Instytut im. Marii Skłodowskiej-Curie Oddział w Gliwicach i Środowiskowe Laboratorium Ciężkich Jonów Uniwersytetu Warszawskiego.

Ostatecznie podpisano umowę z dwoma ośrodkami PET na uruchomienie produkcji FDG (w Gliwicach i Bydgoszczy). Nie została natomiast podpisana umowa z Uniwersytetem Warszawskim, pomimo że w 2007 r. Uniwersytet otrzymał 2 mln zł na zakup syntezy i zestawu kontroli jakości radiofarmaceutyku FDG. Uniwersytet odmówił zawarcia umowy ze względu na późny termin przewidziany na jej podpisanie (sierpień 2010 r.), co uniemożliwiłoby rzetelne wywiązanie się z niej²³. Na wydłużenie terminu realizacji inwestycji do 2011 r. Minister Zdrowia nie wyraził zgody.

W 2010 r. Ministerstwo Zdrowia sfinansowało zakup sprzętu specjalistycznego potrzebnego do uruchomienia produkcji radiofarmaceutyku FDG w Centrum Onkologii w Gliwicach w kwocie 5850,1 tys. zł oraz w Centrum Onkologii w Bydgoszczy w kwocie 4524,1 tys. zł. Planowany termin uruchomienia produkcji

określono na koniec 2011 r. Miało to pozwolić na zabezpieczenie potrzeb ośrodków PET w radiofarmaceutyki i uzyskanie ceny niższej niż cena izotopu sprowadzanego z zagranicy.

Centrum Onkologii im. Prof. F. Łukaszczyka w Bydgoszczy w okresie objętym kontrolą nie złożyło wniosku do Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych o wydanie pozwolenia na dopuszczenie do obrotu produktu leczniczego zawierającego FDG. W Ośrodku tym prowadzono walidację procesu produkcji.

Centrum Onkologii – Instytut im. Marii Skłodowskiej-Curie Oddział w Gliwicach uzyskało 3 września 2012 r. zezwolenie Głównego Inspektoratu Farmaceutycznego na wytwarzanie radiofarmaceutyku FDG.

4 czerwca 2012 r. wystąpiło do Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych z wnioskiem o dopuszczenie do obrotu w Polsce produkowanego tam preparatu²⁴. Do dnia zakończenia kontroli procesu rejestracji był w toku.

Gliwickie Centrum Onkologii sprowadza radiofarmaceutyk FDG z zagranicy, mimo że produkuje go na potrzeby własne od 2009 r. W latach 2009–2012 Centrum zakupiło łącznie 2645 dawek preparatu FDG²⁵, o wartości 4811,4 tys. zł. Koszty wyprodukowania jednej dawki izotopu FDG przez Centrum Onkologii

²³ W 2010 r. UW wniósł o przyznanie dofinansowania na zakup sprzętu o wartości 2150 tys. zł. Minister Zdrowia przyznał mu kwotę 1827,5 tys. zł i przekazał projekt umowy do podpisania dopiero w sierpniu 2010 r.

²⁴ Po otrzymaniu w marcu 2013 r. wezwania do uzupełnienia dokumentacji, Centrum Onkologii przesłało 5.08.2013 r. do Urzędu Rejestracji wymagane dane. Urząd Rejestracji zobowiązał Centrum Onkologii do wyjaśnienia wątpliwości dotyczących informacji od dostawców zewnętrznych półproduktów.

²⁵ W 2009 r. – 1766 dawek, w 2010 r. – 343, w 2011 r. – 485, w 2012 r. – 51.

w Gliwicach były znacznie wyższe od ceny preparatu zagranicznego. Dysproporcja ta wynikała z uwzględnienia w kosztach między innymi amortyzacji cyklotronu, laboratoriów do produkcji leków oraz sprzętu do kontroli jakości produkowanych leków.

Środowiskowe Laboratorium Ciężkich Jonów Uniwersytetu Warszawskiego, które w 2007 r. otrzymało dofinansowanie w ramach NPZChN w kwocie 2 mln zł, było w trakcie przygotowywania dokumentacji związanej z uzyskaniem pozwolenia na wytwarzanie radiofarmaceutyku FDG.

Oddział wojewódzki NFZ i świadczeniodawcy

Kontrola siedmiu spośród 16 oddziałów wojewódzkich NFZ wykazała, że na ogół prawidłowo wykonywały one zadania wynikające z programu. Więcej nieprawidłowości stwierdzono u świadczeniodawców realizujących programy profilaktyczne. NIK skontrolowała 19 podmiotów leczniczych, które w badanym okresie wykonały świadczenia w ramach programów profilaktyki o łącznej wartości 57 956,9 tys. zł.

Siedem podmiotów wykazało niezetelne dane o zasobach wykorzystywanych do realizacji programów profilaktyki w ramach umów podpisanych z NFZ, w tym: cztery podmioty zarówno w zakresie zatrudnienia personelu

medycznego, jak i wyposażenia w aparaturę medyczną, dwa w zakresie zatrudnienia personelu medycznego, a jeden podmiot w zakresie wyposażenia w aparaturę medyczną.

W dziewięciu podmiotach leczniczych niezetelnie wywiązywano się z obowiązku wypełniania i przekazywania kart zgłoszenia nowotworu złośliwego MZ/N-1a do Krajowego Rejestru Nowotworów i wojewódzkich biur rejestracji nowotworów, w ramach badań statystyki publicznej²⁶. Niektóre placówki nie przesyłały danych w ogóle lub z opóźnieniem wynoszącym nawet ponad trzy lata. Zaniechania te zmniejszają wiarygodność rejestru nowotworów, a w konsekwencji obniżają ocenę efektywności NPZChN.

Wnioski NIK

Zagwarantowanie badań diagnostycznych nie zapewnia jeszcze szybkiego dostępu do terapii, która ma zasadnicze znaczenie dla skuteczności leczenia.

Jak zauważają eksperci, słabością naszego systemu leczenia onkologicznego jest przede wszystkim jego wycinkowość i brak skojarzonego, kompleksowego podejścia. Chorzy poddawani są operacji usunięcia nowotworu, a potem muszą czekać na rozpoczęcie kolejnego etapu leczenia, to jest chemioterapii bądź radioterapii. Wydłuża to czas leczenia i obniża jego skuteczność. Ponadto

²⁶ Zgodnie z art. 7 ustawy o statystyce publicznej oraz załącznikami do rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej, określonymi na poszczególne lata 2009–2013, podmioty wykonujące działalność leczniczą, udzielające ambulatoryjnych, stacjonarnych i całonocnych świadczeń zdrowotnych, mają obowiązek przekazywania do regionalnego rejestru nowotworów raz w miesiącu (do 15 dnia miesiąca następującego po rozpoznaniu choroby) karty zgłoszenia nowotworu złośliwego o symbolu MZ/N-1a, w formie elektronicznej lub papierowej.



często cały cykl leczenia odbywa się w różnych ośrodkach, co dodatkowo utrudnia odpowiednie skoordynowanie działań terapeutycznych²⁷.

Luka czasowa występuje również pomiędzy zdiagnozowaniem nowotworu a momentem wdrożenia leczenia. Brak odpowiedniej koordynacji działań i efektywnej współpracy różnych podmiotów zajmujących się diagnozowaniem i leczeniem to problem dotyczący zarówno samego NPZChN, jak i całego systemu leczenia onkologicznego w naszym kraju.

W ocenie NIK, zarówno „Narodowy program zwalczania chorób nowotworowych”, jak i rozwiązania organizacyjne przyjęte w lecznictwie onkologicznym powinny tworzyć spójny system, zapewniający pacjentowi odpowiednią informację, szybkie podjęcie leczenia i sprawne skoordynowanie poszczególnych jego etapów.

Najwyższa Izba Kontroli ponowiła wniosek o zweryfikowanie przez Ministra Zdrowia działań administracyjno-logistycznych podejmowanych w ramach „Narodowego programu zwalczania chorób nowotworowych”, co postulowała już w 2009 r., oraz o rozważenie wprowadzenia nowych metod, które pozwoliłyby zwiększyć liczbę kobiet uczestniczących w badaniach przesiewowych i umożliwić szybki dostęp do leczenia. Dotychczasowe działania w tym zakresie uznano za niewystarczające.

Izba zwróciła się również o rozważenie koncepcji organizacji wspólnych zakupów sprzętu i aparatury medycznej do radioterapii za pośrednictwem Zakładu Zamówień Publicznych przy Ministrze Zdrowia. Włączenie do systemu wspólnych zakupów większej liczby podmiotów leczniczych pozwoliłoby uzyskać oszczędności. Do osiągnięcia tego celu potrzebna jest opinia niezależnych specjalistów w kwestii możliwości stosowania urządzeń różnych producentów w tworzeniu zintegrowanych linii radioterapeutycznych. Za istotne NIK uznała również przeprowadzenie analizy wykorzystania linii technologicznych do wytwarzania radiofarmaceutyku FDG na potrzeby krajowe w podmiotach, które otrzymały dofinansowanie w ramach NPZChN, jak i efektywności jego wytwarzania.

Do przeprowadzenia pełnej oceny efektywności programu niezbędne jest natomiast podjęcie działań w celu poprawy jakości danych:

- statystycznych o aparaturze medycznej, gromadzonych przez Głównego Inspektora Sanitarnego i Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia;
- epidemiologicznych w Krajowym Rejestrze Nowotworów i w wojewódzkich biurach rejestracji nowotworów, które stanowią podstawowe źródło informacji o zachorowaniach, umieralności i wskaźnikach pięcioletniego przeżycia chorych w Polsce i powinny być wykorzystane do oceny efektów zdrowotnych NPZChN.

²⁷ Tak m.in. prof. dr hab. n. med. Bogusław Maciejewski, dyrektor Centrum Onkologii – Instytutu im. Marii Skłodowskiej-Curie Oddział w Gliwicach, w wywiadzie zamieszczonym w dodatku do dziennika „Rzeczpospolita” z 4.02.2014 r. z okazji Światowego Dnia Walki z Rakiem.

Ustalenia kontroli upoważniły NIK do przedstawienia prezesowi Narodowego Funduszu Zdrowia wniosków o:

- Wprowadzenie w systemach informatycznych zmian umożliwiających gromadzenie i sprawną analizę informacji o wszystkich wykonanych badaniach cytologicznych i mammograficznych w ramach podstawowej opieki zdrowotnej (POZ), ambulatoryjnej opieki specjalistycznej, lecznictwa szpitalnego i NPZChN. Zdaniem NIK, dane epidemiologiczne gromadzone i przetwarzane przez NFZ, z powodu ich rozproszenia nie są wykorzystywane w stopniu pozwalającym na rzetelną ocenę efektywności NPZChN.
- Nawiązanie współpracy przez oddziały wojewódzkie NFZ z jednostkami samorządu terytorialnego w celu koordynacji działań w zakresie programów profilaktyki raka szyjki macicy i raka piersi, a także monitorowania potrzeb zdrowotnych ubezpieczonych i dostępu do tych świadczeń.
- Uwzględnianie w planowanych kontrolach świadczeniodawców POZ problematyki dotyczącej wykonywania badań profilaktycznych.

- Zintensyfikowanie współpracy oddziałów wojewódzkich NFZ z właściwymi konsultantami krajowymi i wojewódzkimi w celu zapewnienia prawidłowej realizacji programu profilaktyki raka szyjki macicy i raka piersi oraz monitorowania jakości badań przesiewowych.

Osiągnięcie założonych celów w leczeniu choroby nowotworowej w naszym kraju będzie zależało od wielu czynników niezwiązanych bezpośrednio z realizacją programu, w tym od efektywnego wdrażania przepisów wprowadzających zmiany w leczeniu onkologicznym zaproponowanych przez Ministra Zdrowia w tak zwanym pakiecie onkologicznym.

Ostateczny sukces zależy jednak przede wszystkim od nas samych, bowiem w leczeniu choroby nowotworowej podstawowe znaczenie ma profilaktyka i szybkie reagowanie na niepokojące zmiany zauważone we własnym organizmie.

PIOTR WASILEWSKI
dyrektor Departamentu Zdrowia NIK

Kształcenie, wychowanie i opieka

Finansowanie przez gminy przedszkoli publicznych i niepublicznych

DARIUSZ JURCZUK
KRYSTIAN KUŁAGA

Wychowanie przedszkolne, którego głównym celem jest przygotowanie dzieci do podjęcia nauki w szkole podstawowej, jest zadaniem własnym gminy, realizowanym przede wszystkim w przedszkolach publicznych i niepublicznych. Przedszkola publiczne mogą być zakładane i prowadzone przez jednostkę samorządu terytorialnego, a niepubliczne – przez inne niż gminy osoby prawne lub fizyczne. Nadzór pedagogiczny nad tymi placówkami sprawują właściwi kuratorzy oświaty, zaś nadzór w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, w tym nad prawidłowością dysponowania środkami publicznymi oraz przestrzeganiem przepisów dotyczących organizacji pracy przedszkoli, należy do organu prowadzącego.

Wprowadzenie

Obowiązek zapewnienia przez gminy finansowania zadań w zakresie wychowania przedszkolnego wynika z ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty¹ (dalej: „ustawa o systemie oświaty”).

Podczas kontroli² w urzędach miast i gmin Najwyższa Izba Kontroli zbadała między innymi przyznawanie, przekazywanie oraz rozliczanie środków budżetowych

przeznaczonych na funkcjonowanie przedszkoli. W przedszkolach publicznych i niepublicznych oraz organach prowadzących niektóre przedszkola niepubliczne sprawdzono natomiast wykorzystanie i rozliczenie środków budżetowych oraz wykonywanie niektórych zadań oświatowych. Dodatkowo zbadano, w jaki sposób gminy wdrażały zmiany wynikające z rządowego programu „Przedszkole za złotówkę”³.

¹ DzU.2004.256.2572 ze zm.

² Artykuł opracowano na podstawie *Informacji o wynikach kontroli finansowania przez gminy przedszkoli publicznych i niepublicznych oraz wykonywania przez te placówki niektórych zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki*, NIK, lipiec 2014 r., nr ewid. 147/2014/P/13/142/LGD.

³ Wejście w życie ustawy z 13.06.2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (DzU.2013.827 ze zm.).

Kontrolą przeprowadzoną w siedmiu województwach⁴ objęto 21 urzędów miast i gmin, 21 przedszkoli publicznych, 21 przedszkoli niepublicznych oraz 5 organów prowadzących niepubliczne placówki.

Ogólna liczba przedszkoli funkcjonujących w skontrolowanych gminach (miastach) zwiększyła się z 250 w 2011 r. do 285 w 2013 r., to jest o 14%, przy czym liczba przedszkoli niepublicznych wzrosła o 42% (ze 106 do 150), a przedszkoli publicznych zmniejszyła się o 6% (ze 144 do 135). W analizowanym okresie wzrosła również liczba innych form wychowania przedszkolnego – z 369 do 398, to jest o 8%, z tego: oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych o 7% (z 343 do 368), punktów przedszkolnych o 12% (z 25 do 28) i zespołów wychowania przedszkolnego o 100% (z 1 do 2).

Liczba dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w skontrolowanych gminach zwiększyła się o 10% – z 35,6 tys. w roku szkolnym 2011/2012 do 39,0 tys. w roku 2013/2014. We wszystkich formach niepublicznych liczba dzieci wzrosła ogółem o 37% (z 9,3 tys. do 12,7 tys.), w tym w prywatnych przedszkolach o 40% (z 8,5 tys. do 11,9 tys.). W publicznych placówkach nastąpiło zmniejszenie liczebności – łącznie o 0,4% (z 26,4 tys. do 26,3 tys.), w tym w gminnych przedszkolach o 3% (z 19,2 tys. do 18,7 tys.). W badanych gminach dzieci nie uczęszczały do publicznych punktów przedszkolnych⁵ i zespołów wychowania przedszkolnego.

Wysokość wydatków budżetowych gmin planowana na działalność przedszkoli publicznych i niepublicznych w 2011 r. wyniosła 210 mln zł, w 2012 r. – 227,1 mln zł, a w 2013 r. – 242 mln zł, co oznacza 15% wzrost. Wydatki rzeczywiście poniesione w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 września 2013 r. wyniosły ogółem 606,5 mln zł, z tego: w 2011 r. – 205,6 mln zł (98% planowanych kwot), w 2012 r. – 223,9 mln zł (99%) i w 2013 r. – 177 mln zł (73%). Przedszkola publiczne wykorzystały środki budżetowe w wysokości 450,2 mln zł (wydatki bieżące – 445,4 mln zł, majątkowe – 4,8 mln zł), a niepubliczne – 156,3 mln zł.

Średnie miesięczne kwoty wydatków bieżących gmin na działalność przedszkoli publicznych, w przeliczeniu na jednego ucznia, wyniosły: w 2011 r. – 747,38 zł, w 2012 r. – 778,49 zł i w 2013 r. (do 30 września) – 769,83 zł. Średnie miesięczne stawki dotacji z budżetów gmin dla niepublicznych przedszkoli (w przeliczeniu na ucznia) kształtowały się następująco: w 2011 r. – 458,30 zł, w 2012 r. – 470,44 zł i w 2013 r. (do 30 września) – 490,42 zł.

Finansowanie przedszkoli publicznych

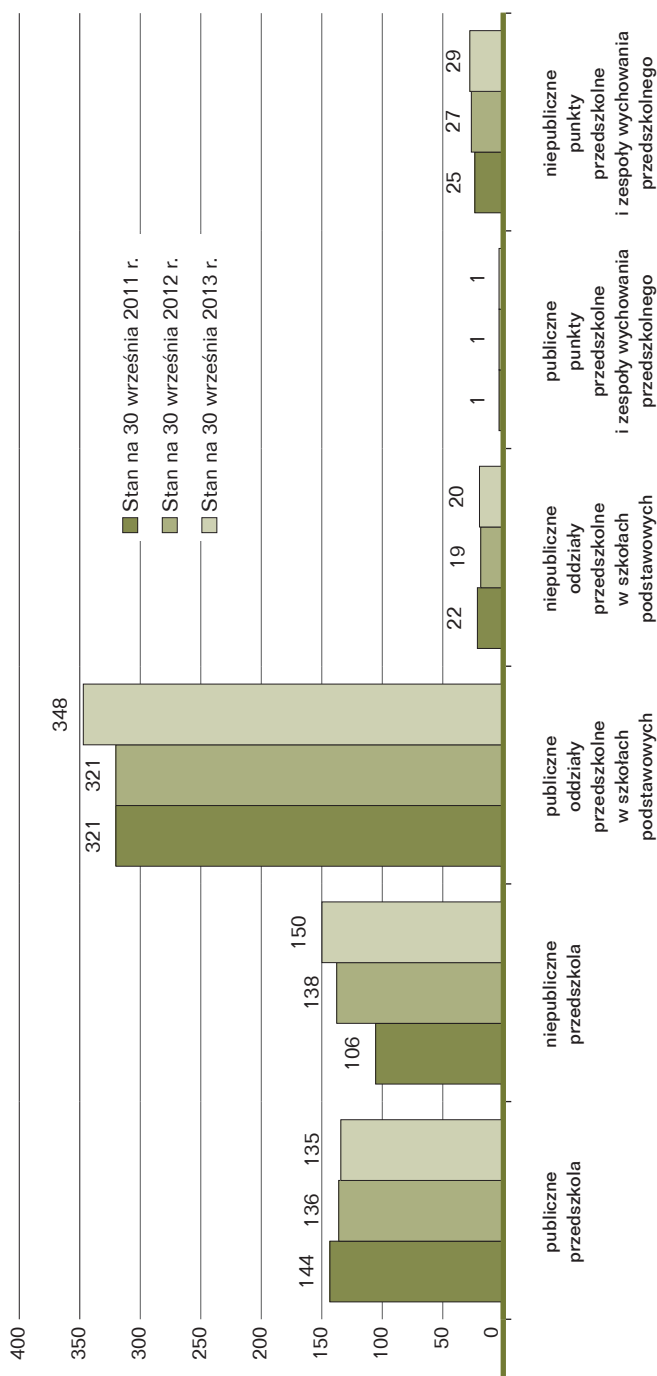
Przedszkola publiczne, jako samorządowe jednostki budżetowe należące do sektora finansów publicznych, niemające osobowości prawnej, zobowiązane były do stosowania zasad gospodarki finansowej określonych w ustawie z 27 sierpnia 2009 r.

⁴ Dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, małopolskim, mazowieckim, opolskim, pomorskim i wielkopolskim.

⁵ Jedno z kontrolowanych miast założyło punkt przedszkolny, do którego jednak dzieci nie uczęszczały.

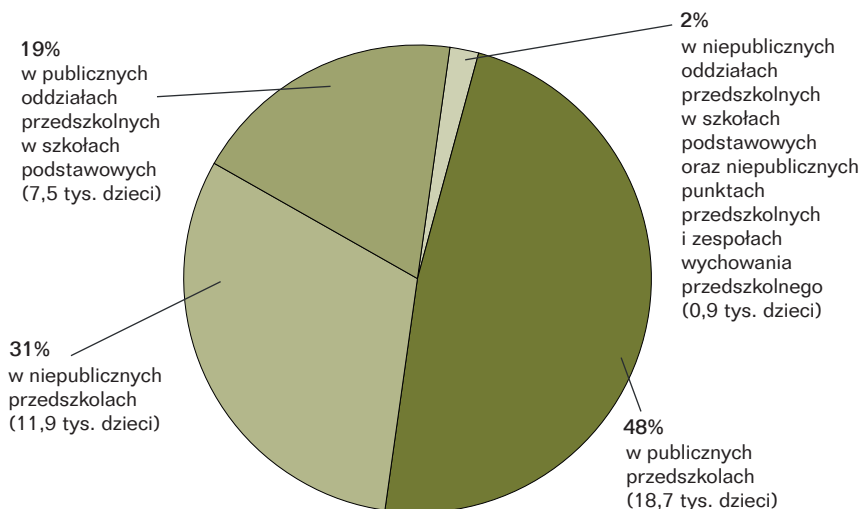


Rysunek 1. Przedszkola i inne formy wychowania przedszkolnego w badanych gminach w latach 2011–2013



Źródło: Badania własne NIK.

Rysunek 2. **Dzieci objęte poszczególnymi formami wychowania przedszkolnego w skontrolowanych gminach w roku szkolnym 2013–2014⁶ (w %)**



Źródło: Badania własne NIK.

o finansach publicznych⁷ (dalej: „ustawa o finansach publicznych”) i wydanych na jej podstawie uchwałach rad gmin oraz zarządzeniach organów wykonawczych gmin.

Z ustaleń kontroli wynika, że wysokość środków budżetowych dla przedszkoli publicznych planowano zgodnie z zasadami określonymi w uchwałach rad gmin i zarządzeniach wójtów (burmistrzów, prezydentów miast). W budżetach gmin na lata 2011, 2012 i 2013 nie uwzględniono jednak kwot, o jakie występowały te placówki, na ogólną sumę 21,4 mln zł, co stanowiło 4% wydatków planowanych w tym okresie (500,2 mln zł). Było to spowodowane między innymi ograniczonymi możliwościami finansowymi gmin, jak również

weryfikacją przez wójtów zgłaszanych potrzeb pod względem celowości wydatków.

W gminach przestrzegano zasad przekazywania przedszkolom środków na ich wydatki budżetowe. Pieniądze były przelewane w kwotach i terminach zapewniających prawidłowe funkcjonowanie tych placówek.

Wszystkie wydatki objęte badaniem w przedszkolach publicznych (2 718,2 tys. zł) zostały poniesione na ich działalność statutową, głównie na zakup materiałów, usług remontowych i pozostałych. Stwierdzono jednak, że nie wszędzie kwoty wydatków odpowiadały wysokościami ustalonym w planach finansowych na dany rok budżetowy. W dwóch przedszkolach

⁶ Stan na 30.09.2013 r.

⁷ DzU.2013.885 ze zm.



przekroczenia wynosiły od 1,3 tys. zł do 20,7 tys. zł, co było niezgodne z art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych⁸.

Przedszkola publiczne zobowiązane są do sporządzania i przekazywania wójtom sprawozdań budżetowych z wykonania planu wydatków (Rb-28S) na zasadach i w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁹ (dalej: „rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej”)¹⁰. W większości wypadków czyniono to terminowo, zgodnie z wymaganiami określonymi w załączniku nr 44 do powyższego rozporządzenia. W sprawozdaniach dwóch przedszkoli wykazane kwoty zobowiązań ogółem były jednak niezgodne z ewidencją księgową, co stanowiło naruszenie § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Ponadto w trzech urzędach miast i gmin stwierdzono, że otrzymywały one z opóźnieniem (do 6 dni) sprawozdania budżetowe przedszkoli¹¹.

Finansowanie przedszkoli niepublicznych

Zgodnie z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, rada gminy ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli

niepublicznych oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawę obliczenia dotacji, zakres danych, które powinny być zamieszczone we wniosku o jej udzielenie i w rozliczeniu jej wykorzystania oraz termin i sposób rozliczenia. Rady wszystkich kontrolowanych gmin wywiązały się z powyższego obowiązku, podejmując stosowne uchwały.

Stwierdzono jednak, że część postanowień zawartych w uchwałach rad 10 gmin naruszała zasady wynikające z ustawy o systemie oświaty. Dotyczyło to między innymi nieuprawnionego określenia podstawy obliczania dotacji, w tym wydatków przedszkoli publicznych będących podstawą wyliczenia, podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji, a także udzielania dotacji bez spełnienia wymogu złożenia wniosku do 30 września roku poprzedzającego rok jej udzielania.

Ponadto, określony przez radę jednej z gmin tryb udzielania dotacji nie uwzględniał zakresu danych, które powinny być zawarte we wniosku o jej udzielenie. Rada jednego z miast nie ustaliła terminu rozliczenia dotacji, a jeszcze innego – zakresu danych, które powinny być zawarte w rozliczeniu wykorzystania dotacji. W dwóch przypadkach zakresy danych we wniosku

⁸ Dokonanie wydatku ze środków publicznych z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego w planie finansowym stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 11 ustawy z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (DzU.2013.168); dalej w skrócie: „undfp”.

⁹ DzU.2014.119.

¹⁰ Wcześniej obowiązywało rozporządzenie Ministra Finansów z 3.02.2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (DzU.2010.20.103) – uchylone z dniem 24.01.2014 r.

¹¹ Zgodnie z art. 18 pkt 2 undfp, nieprzekazanie w terminie sprawozdania albo wykazanie w nim danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

o udzielenie dotacji oraz w rozliczeniu jej wykorzystania zostały ustalone zarządzeniami burmistrza i prezydenta miasta, to jest niezgodnie z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, który przypisuje kompetencje w tym zakresie organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego.

Dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia (od 1 września 2013 r.¹² pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy). Na ucznia niepełnosprawnego dotacja jest przewidziana w wysokości nie niższej niż kwota na niepełnosprawnego ucznia przedszkola określona w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę, pod warunkiem że osoba prowadząca niepubliczne przedszkole poda organowi właściwemu do udzielania dotacji informacje o planowanej liczbie uczniów nie później niż do 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji.

Określona przez rady gmin stawka procentowa dotacji dla niepublicznych przedszkoli w 19 gminach wynosiła 75% ustalonych w budżetach wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych, a w dwóch 80% tych wydatków¹³. Średnie miesięczne stawki dotacji w przeliczeniu na jedno dziecko, według których

obliczano w kontrolowanych gminach wysokość dotacji dla niepublicznych przedszkoli, były znacznie zróżnicowane i wynosiły w poszczególnych latach: w 2011 r. – od 298,64 zł do 658,72 zł, w 2012 r. – od 312,86 zł do 696,70 zł i w 2013 r. – od 329,17 zł do 777,61 zł.

Wysokość dotacji dla niepublicznych przedszkoli określono w uchwałach budżetowych (na lata 2011, 2012 i 2013) między innymi na podstawie informacji o planowanej liczbie uczniów w danym przedszkolu. Informacje te wójtowie otrzymywali od osób prowadzących przedszkola we wnioskach o udzielenie dotacji, składanych w obowiązującym terminie (do 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji).

Kwoty miesięcznych części dotacji były obliczane przez wójtów na podstawie comiesięcznych informacji od podmiotów prowadzących przedszkola, stosownie do postanowień uchwał rad gmin. Kontrola wykazała, że liczba uczniów uczęszczających do 76% przedszkoli niepublicznych była zgodna z liczbą uczniów wykazaną w miesięcznych informacjach, natomiast w 24% tych placówek zaniżono bądź zawyżono ich liczbę. Było to niezgodne z uchwałami rad gmin, stanowiącymi, że należy podać liczbę dzieci rzeczywiście uczęszczających do przedszkola. W efekcie wysokość otrzymanych dotacji była niższa łącznie o 163,5 tys. zł oraz wyższa o 1,6 tys. zł od faktycznie przysługujących. Ponadto w jednym z przedszkoli liczba uczniów

¹² Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy z 13.06.2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (DzU.2013.827 ze zm.).

¹³ W jednej z dwóch gmin została w 2013 r. zwiększona z 75% do 80%.



uczęszczających była wprawdzie zgodna z liczbą uczniów wykazaną w informacjach za dwa miesiące, ale obejmowała dziecko, które nie ukończyło 2,5 roku, co było niezgodnie z art. 14 ust. 1b ustawy o systemie oświaty. Skutkiem tego było nie należne pobranie dotacji w łącznej kwocie 0,8 tys. zł.

W 20 spośród 21 gmin objętych kontrolą wystąpiły nieprawidłowości w obliczaniu wysokości dotacji dla przedszkoli niepublicznych. Polegały one na nieuwzględnianiu przy obliczaniu stawek dotacji wszystkich ustalonych w budżetach gmin wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych, co było niezgodne z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty.

Z ogólnej kwoty wydatków bieżących na działalność przedszkoli publicznych nieprawidłowo wyłączano w poszczególnych latach budżetowych niektóre ich kategorie, w szczególności wydatki:

- mające w okresie do 31 sierpnia 2013 r.¹⁴ pokrycie w planowanych dochodach z tytułu opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w przedszkolach publicznych w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty¹⁵ (57% gmin) oraz za wyżywienie dzieci (33% gmin) – które nie były gromadzone na wydzielonych rachunkach (art. 223 ust. 1 ustawy o finansach publicznych);
- na działalność przedszkoli publicznych z oddziałami integracyjnymi oraz

specjalnymi¹⁶ (19% gmin) albo część z wydatków w takich przedszkolach, dotyczących funkcjonowania oddziałów integracyjnych (10% gmin);

- związane z doszktałceniem i doskonaleniem zawodowym nauczycieli zatrudnionych w publicznych przedszkolach (38% gmin).

Do podstawy obliczenia dotacji dla niepublicznych przedszkoli w analizowanym okresie (od 1 stycznia 2011 r. do 31 sierpnia 2013 r.) należało przyjąć, zgodnie z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, wszystkie ustalone w budżetach wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych (niezależnie od podstawy ujęcia w budżecie danej gminy określonej kategorii wydatków). W artykule tym ustawodawca wprowadził zasadę, aby środki przeznaczone z budżetu gminy na bieżące utrzymanie przedszkoli niepublicznych nie odbiegały więcej niż o 25% od kwoty środków przeznaczonych na bieżące utrzymanie przedszkoli publicznych, dopuszczając jednocześnie możliwość ustalenia przez gminę dotacji na wyższym poziomie niż minimalny. W świetle przepisów ustawy o systemie oświaty, w brzmieniu obowiązującym do 31 sierpnia 2013 r., nie było również podstaw do odejmowania wydatków mających pokrycie w planowanych dochodach z tytułu opłat rodziców od kwoty stanowiącej podstawę naliczenia dotacji, w przypadku gdy opłaty te nie były gromadzone na wydzielonych rachunkach dochodów. Pomniejszanie podstawy obliczania dotacji

¹⁴ Por. przyp. 12.

¹⁵ Ustalony przez organ prowadzący przedszkole, nie krótszy niż 5 godzin dziennie.

¹⁶ Wyłączając z obliczeń stawki dotacji również dzieci uczęszczające do tych przedszkoli.

o te opłaty zostało wprowadzone dopiero od 1 września 2013 r., na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy z 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw¹⁷ (dalej: „ustawa o zmianie ustawy o systemie oświaty”).

Ponadto w 14% gmin do obliczenia stawek dotacji dla niepublicznych przedszkoli włączono wydatki bieżące na funkcjonowanie oddziałów przedszkolnych w gminnych szkołach podstawowych, niezgodnie z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty. Z tego przepisu wynika, że przy ustalaniu wysokości dotacji należało uwzględnić wydatki bieżące ponoszone jedynie w przedszkolach publicznych, a więc z wyłączeniem wydatków na funkcjonowanie oddziałów przedszkolnych szkół podstawowych.

W 81% gmin stwierdzono brak aktualizacji wysokości stawek dotacji w związku z wprowadzaniem w trakcie roku w budżetach gmin zmian wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych, a w 10% gmin również w związku ze zmianami liczby dzieci w tych przedszkolach, co miało wpływ na wysokość dotacji dla przedszkoli niepublicznych. Podstawą obliczenia wysokości dotacji są ustalone w budżecie danej gminy wydatki bieżące w przedszkolach publicznych. Oznacza to każdorazowo konieczność przeliczenia wysokości dotacji, gdy w trakcie roku budżetowego zmianie ulegają kwoty wydatków bieżących przedszkoli publicznych bądź liczby uczniów w tych placówkach. Przekazywanie niepublicznym

przedszkolom środków bez ich przeliczenia powodowało również naruszenie postanowień uchwał rad gmin, nakazujących wypłatę dotacji w wysokości 75% lub 80% ustalonych w budżetach gmin wydatków bieżących w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia.

Kontrola NIK wykazała, że skutkiem nieuwzględniania przy obliczaniu wysokości stawek dotacji dla niepublicznych przedszkoli niektórych wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych, włączenia do podstawy wyliczenia powyższych stawek wydatków na funkcjonowanie oddziałów przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych oraz braku aktualizowania tych stawek, było przekazanie dotacji w wysokościach niższych od należnych łącznie o 19,7 mln zł (13% kwoty ogółem dotacji przekazanych przez gminy w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 września 2013 r. – 156,3 mln zł).

Zgodnie z art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty, w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2013 r., dotacje dla przedszkoli niepublicznych mogły być przeznaczone na dofinansowanie wykonywania zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej i wykorzystane wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących przedszkola.

Od 1 stycznia 2014 r. dotacje dla przedszkoli niepublicznych są przeznaczone na dofinansowanie powyższych zadań i mogą być wykorzystane wyłącznie na:

- pokrycie wydatków bieżących obejmujących każdy wydatek na cele działalności

¹⁷ DzU.2013.827 ze zm.



przedszkola, z wyjątkiem wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne, zakup i objęcie akcji i udziałów lub wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego;

- zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, obejmujących: książki i inne zbiory biblioteczne, środki dydaktyczne służące procesowi dydaktyczno-wychowawczemu realizowanemu w przedszkolach, sprzęt sportowy i rekreacyjny, meble oraz pozostałe środki trwałe i wartości niematerialne i prawne¹⁸.

Wydatki ze środków dotacji w 33% przedszkoli niepublicznych, na łączną kwotę 121,4 tys. zł (2% objętych badaniem), zostały poniesione niezgodnie z przeznaczeniem określonym w art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty, gdyż sfinansowano nimi zadania inne niż ustawowo określone. Dotyczyło to między innymi wydatków na cele związane z reklamą przedszkola, prowadzeniem księgowości i obsługą prawną organu prowadzącego (a nie samego przedszkola), na zakup ekspresu ciśnieniowego do kawy, na wykonanie systemu monitoringu obiektów przedszkolnych i mieszkalnych organu prowadzącego oraz zakup i montaż bramy wraz z zestawem napędowym. W dwóch organach prowadzących przedszkola, z dotacji otrzymanej na prowadzenie tych placówek pokrywano również wydatki związane

z utrzymaniem prowadzonych przez nie szkół¹⁹.

Większość kontrolowanych przedszkoli i organów je prowadzących dokonywała rozliczeń otrzymanych dotacji zgodnie z trybem ustalonym w uchwałach rad gmin, to jest na stosownych formularzach, które zawierały wymagane informacje. Nieprawidłowości wystąpiły w miesięcznych rozliczeniach sporządzanych przez jedno z przedszkoli, w których wykazano kwoty wydawane w innych okresach sprawozdawczych oraz w niewłaściwych grupach wydatków. Rozliczenia dotacji otrzymanych z budżetów gmin przekazywane były do urzędów miast i gmin (z wyjątkiem środków dla jednego z przedszkoli) z zachowaniem terminów ustalonych w uchwałach rad gmin w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji. Jeden z organów prowadzących przedszkole niepubliczne złożył rozliczenia dotacji za rok 2011 i 2012 z przekroczeniem terminu ustalonego przez radę gminy. Ponadto nie zwrócił do budżetu gminy, niezgodnie z art. 251 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, niewykorzystanej do 31 grudnia 2011 r. części dotacji dla przedszkola²⁰.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK, zleciła naczelnikom właściwych urzędów skarbowych przeprowadzenie siedmiu kontroli doraźnych – podatkowych – w spółkach,

¹⁸ O wartości nieprzekraczającej wielkości ustalonej w przepisach o podatku dochodowym od osób prawnych, dla których odpisy amortyzacyjne są uznawane za koszt uzyskania przychodu w 100% ich wartości, w momencie oddania do użytkowania.

¹⁹ Wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 9 pkt 1 undfp).

²⁰ Nierozliczenie w terminie otrzymanej dotacji oraz niedokonanie w terminie zwrotu dotacji w należnej wysokości stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 9 pkt 2 i 3 undfp.

uczelnii niepublicznej i innych podmiotach (stowarzyszenie, fundacja oraz kościoły lub inne związki wyznaniowe, które oprócz dochodów z działalności oświatowej wolnych od podatku dochodowego od osób prawnych²¹ uzyskiwały również inne dochody podlegające opodatkowaniu) prowadzących niepubliczne przedszkola objęte badaniami NIK. Ich celem było sprawdzenie, czy podmioty te uwzględniały w kosztach uzyskania przychodów koszty, które zostały sfinansowane środkami dotacji z budżetów gmin, co mogło mieć wpływ na rozliczenia podatkowe. Ustalono w trzech podmiotach nieprawidłowości, polegające na uwzględnieniu w kosztach uzyskania przychodów – niezgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 58 ustawy z 5 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych²² – kosztów sfinansowanych środkami dotacji z budżetu gminy, nie skutkowały uszczupleniami podatkowymi. W przychodach tych organów uwzględniano bowiem jednocześnie powyższe dotacje, które są wolne od opodatkowania na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 47 wymienionej ustawy.

Zmiany w systemie wychowania przedszkolnego

1 września 2013 r. weszła w życie ustawa o zmianie ustawy o systemie oświaty, której celem jest między innymi systematyczne zwiększanie dostępności wychowania przedszkolnego przez zapewnienie do 1 września 2017 r. wszystkim

dzieciom w wieku od 3 do 5 lat wychowania przedszkolnego w przedszkolach i innych formach wychowania przedszkolnego, w których ustawowo zostanie ograniczona wysokość opłat pobieranych od rodziców.

W momencie rozpoczęcia roku szkolnego 2013/2014 powyższa ustawa spowodowała zmiany w obowiązującej ustawie o systemie oświaty, między innymi przez ograniczenie do kwoty nie wyższej niż 1 zł za godzinę zajęć wysokości opłat pobieranych od rodziców za świadczenia udzielane przez publiczne przedszkola w czasie przekraczającym ustalony przez radę gminy czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki. Tym samym ewentualne zajęcia dodatkowe organizowane przez przedszkole w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki mogą być prowadzone jedynie w ramach tej opłaty.

Zmiana ustawy wprowadziła także dotacje celowe z budżetu państwa dla gmin na dofinansowanie wykonywania zadań w zakresie wychowania przedszkolnego. Roczna kwota dotacji na każde dziecko wyniosła w 2013 r. (za okres od września do grudnia) – 414 zł, a w 2014 r. (cały rok) – 1 207,97 zł.

W związku z powyższym kontrolowanym gminom przyznane zostały dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie w 2013 r. zadań w zakresie wychowania przedszkolnego, w kwocie ogółem 15,5 mln zł. Środki te przeznaczono przede

²¹ Art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z 15.02.1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (DzU.2014.851 ze zm.).

²² DzU.2014.851 ze zm.



wszystkim na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń nauczycieli przedszkoli publicznych i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych (63%) oraz na dotacje dla przedszkoli niepublicznych (15%).

Po wejściu w życie powyższej ustawy zmieniającej gminy zmniejszyły w roku szkolnym 2013/2014 wysokość opłat pobieranych od rodziców dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w publicznych przedszkolach do 1 zł za godzinę zajęć w czasie przekraczającym ich wymiar, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty²³.

Wysokość pobieranych do 31 sierpnia 2013 r. opłat była zróżnicowana i wynosiła od 1,12 zł do 6,10 zł za godzinę. Wobec ustawowego ograniczenia wysokości tych opłat gminy w okresie od 1 września do 31 grudnia 2013 r. utraciły dochody²⁴ w łącznej wysokości 6,5 mln zł, co stanowiło 42% kwoty ogółem dotacji przyznanych z budżetu państwa (15,5 mln zł).

Z ustaleń kontroli wynika, że w 2013 r. wysokość dotacji w 20 spośród 21 gmin była wyższa od kwot utraconych dochodów. Kwoty dotacji wyrównały nie tylko potencjalne straty z tytułu obniżenia wysokości opłat za przedszkola, ale w wielu wypadkach przewyższyły nawet dwu- lub trzykrotnie sumy pobierane od rodziców.

Kontrola wykazała, że od 1 września 2013 r. w 17 gminach (81%) część lub wszystkie zajęcia dodatkowe w przedszkolach publicznych finansowane wcześniej przez rodziców były opłacane środkami z budżetów gmin.

1 września 2013 r. weszła w życie ustawa o zmianie ustawy o systemie oświaty, której celem jest między innymi systematyczne zwiększanie dostępności wychowania przedszkolnego przez zapewnienie do 1 września 2017 r. wszystkim dzieciom w wieku od 3 do 5 lat wychowania przedszkolnego w przedszkolach i innych formach wychowania przedszkolnego, w których ustawowo zostanie ograniczona wysokość opłat pobieranych od rodziców.

W 10 gminach (48%) wdrożenie zmian w zakresie wychowania przedszkolnego, związanych z wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty, spowodowało wiele problemów. Trudności – zdaniem wójtów – dotyczyły przede wszystkim organizacji od 1 września 2013 r. zajęć dodatkowych w publicznych przedszkolach (m.in. konieczność rezygnacji z niektórych zajęć, co ograniczyło ofertę edukacyjną przedszkoli i spotkało się ze sprzeciwem rodziców, niechęć wykwalifikowanych nauczycieli – uczących

²³ Por. przyp. 12.

²⁴ Kwota stanowiąca różnicę pomiędzy kwotą ogółem dochodów gminy za korzystanie z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym pięciogodzinny dzienny wymiar zajęć (pobraną w okresie od 1.09.2013 r. do 31.12.2013 r.) a hipotetyczną kwotą tych dochodów za ten okres – gdyby ustawowo nie ograniczono wysokości opłat do kwoty nie wyższej niż 1 zł za każdą godzinę korzystania z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym pięciogodzinny dzienny wymiar zajęć.

wcześniej w prywatnych firmach – do podjęcia pracy w przedszkolach za wynagrodzeniem jakie otrzymują nauczyciele objęci Kartą nauczyciela), interpretacji nowych przepisów odnoszących się do zasad finansowania zajęć dodatkowych, wykorzystania i rozliczania dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego oraz wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty w trakcie roku budżetowego, co skutkowało koniecznością wprowadzenia zmian w budżetach.

Dodatkowo NIK przeprowadziła, z wykorzystaniem narzędzia informatycznego LimeSurvey, badanie ankietowe, którym objęto 146 gmin z 16 województw. Ankieta dotyczyła skutków wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty. Wyniki tego badania wykazały, że wysokość dotacji przyznanych 4% gmin (tj. 0,4 mln zł) nie rekompensowała utraconych przez nie w 2013 r. dochodów w związku z ustawowym ograniczeniem wysokości opłat ponoszonych przez rodziców dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym (2 mln zł). W pozostałych 96% gmin kwoty dotacji (ogółem 27,4 mln zł) były wyższe od kwot utraconych dochodów (łącznie o 5,2 mln zł).

W roku szkolnym 2013/2014, w związku ze zmianą ustawy o systemie oświaty, w przedszkolach publicznych 6% gmin ograniczono organizację (np. zmniejszono tygodniowy wymiar) zajęć dodatkowych, przede wszystkim z rytmiki, muzyki lub tańca (5 gmin), języka angielskiego (3 gminy) i gimnastyki korekcyjnej (2 gminy), w 27% gmin zrezygnowano z organizacji co najmniej jednego rodzaju zajęć dodatkowych, w szczególności: rytmiki, muzyki lub tańca,

języka angielskiego i gimnastyki korekcyjnej. Z informacji wójtów wynikało również, że w 23% gmin wystąpiły trudności w interpretacji przepisów ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty, które dotyczyły przede wszystkim wykorzystania i rozliczania dotacji celowej z budżetu państwa, 27% gmin miało problemy z organizacją od 1 września 2013 r. zajęć dodatkowych w publicznych przedszkolach, związane z zatrudnieniem nauczycieli do zajęć dodatkowych, brakiem środków budżetowych na zajęcia wcześniej finansowane przez rodziców, niezadowoleniem rodziców wynikającym z przeniesienia zajęć dodatkowych na czas po godzinach pracy przedszkola; w 20% gmin trudności spowodowane były uchwaleniem i wejściem w życie powyższej ustawy w trakcie roku budżetowego, to jest po zatwierdzeniu arkuszy organizacji przedszkoli publicznych na rok szkolny 2013/2014.

Badania w zakresie kształcenia, wychowania i opieki

Liczba oddziałów (grup) w objętych kontrolą przedszkolach publicznych zwiększyła się ogółem ze 152 w roku szkolnym 2011/2012 do 159 w roku szkolnym 2013/2014 (tj. o 5%), a w przedszkolach niepublicznych z 64 do 82 (o 28%). Liczba dzieci w grupach zwiększyła się z 3,5 tys. do 3,7 tys. (o 6%) i z 1,2 tys. do 1,5 tys. (o 30%). Nastąpił również wzrost liczby pracowników pedagogicznych przedszkoli publicznych i niepublicznych – odpowiednio o: 4% (z 364 do 380) i 33% (ze 123 do 164), w tym nauczycieli wychowania przedszkolnego o: 3% (z 293 do 303) i 41% (z 95 do 134).

W 21 przedszkolach publicznych i 20 przedszkolach niepublicznych prze-



prowadzono²⁵ analizę gotowości dziecka do podjęcia nauki w szkole, tak zwaną diagnozę przedszkolną. W jednej placówce niepublicznej takiej analizy wobec 20 dzieci pięcioletnich nie przeprowadzono, a w innej, w roku szkolnym 2011/2012, wobec 25 dzieci (pięcio- i sześciolletnich) analizy nie zostały udokumentowane. Wskutek tych nieprawidłowości nie sporządzono i nie wydano rodzicom łącznie 45 informacji o gotowości dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym do podjęcia nauki w szkole podstawowej, a tym samym naruszono § 3 ust. 5 i § 4 ust. 7 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 28 maja 2010 r. w sprawie świadectw, dyplomów państwowych i innych druków szkolnych²⁶.

W większości przedszkoli stawiano wstępną diagnozę na początku roku szkolnego poprzedzającego rozpoczęcie przez dziecko nauki w klasie I szkoły podstawowej oraz diagnozę końcową – w kwietniu następnego roku.

Obserwacje pedagogiczne i ich dokumentowanie oraz przeprowadzanie analizy gotowości dziecka do podjęcia nauki w szkole było zgodne z zalecanymi warunkami i sposobem realizacji podstawy programowej wychowania przedszkolnego, określonymi w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego

oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół²⁷.

W wymienionych latach szkolnych obowiązkiem odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego w kontrolowanych przedszkolach publicznych i niepublicznych objętych było odpowiednio 3 277 i 1 013 dzieci, których rodzicom należało wydać – w terminie do końca kwietnia roku szkolnego poprzedzającego rok szkolny, w którym dziecko ma obowiązek albo może rozpocząć naukę w szkole podstawowej – informacje o gotowości szkolnej.

W przedszkolach publicznych i niepublicznych wydano mniej informacji o gotowości szkolnej, niż było dzieci objętych rocznym przygotowaniem przedszkolnym – odpowiednio 3 217 (98%) i 947 (93%). W jednym przedszkolu publicznym nie sporządzono i nie wydano 60 informacji o gotowości szkolnej, a w 4 niepublicznych przedszkolach – 66 takich informacji.

Liczba ogółem pracowników pedagogicznych przedszkoli publicznych i niepublicznych, w przeliczeniu na pełne etaty, wyniosła w roku szkolnym 2013/2014²⁸ odpowiednio: 380 i 164, w tym głównie: nauczycieli wychowania przedszkolnego – 303 i 134, nauczycieli wspomagających – 22 i 5, nauczycieli religii – 21 i 7, logopedów – 13 i 4, nauczycieli języka angielskiego – 5 i 4.

²⁵ Badanie przeprowadzono na podstawie wybranych losowo grup z lat szkolnych 2011/2012 i 2012/2013.

²⁶ DzU.2014.893.

²⁷ DzU.2012.977 ze zm. (wcześniej obowiązywało w tym zakresie rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 23.12.2008 r. – DzU.2009.4.17).

²⁸ Według stanu na dzień rozpoczęcia kontroli w przedszkolach.

Wszyscy nauczyciele zatrudnieni w przedszkolach publicznych, a także – z wyjątkiem dwóch (1% nauczycieli) – niepublicznych legitymowali się kwalifikacjami wymaganymi rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z 12 marca 2009 r. sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli oraz określenia szkół i wypadków, w których można zatrudnić nauczycieli niemających wyższego wykształcenia lub ukończonego zakładu kształcenia nauczycieli²⁹.

Współpraca NIK z kuratorami oświaty

Najwyższa Izba Kontroli zorganizowała 24 września 2013 r. panel metodyczny z udziałem prezesa NIK, podsekretarza stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej i kuratorów oświaty z siedmiu województw³⁰. Celem spotkania było przedstawienie założeń kontroli doraźnych przeprowadzanych przez kuratorów, a także doświadczeń z kontroli rozpoznawczej Delegatury NIK w Gdańsku zrealizowanej we współpracy z pomorskim kuratorem oświaty oraz zapoznanie się z opiniami i dyskusja o wypracowanej w tej kontroli metodyce i zasadach współdziałania obu instytucji.

W wyniku powyższej współpracy kuratorzy oświaty przeprowadzili w 42 przedszkolach (objętych badaniami NIK) kontrole doraźne organizacji oddziałów (grup) przedszkolnych oraz stosowania rozwiązań organizacyjnych

i metodycznych wdrażania podstawy programowej, a także uwzględniania zalecanych warunków i sposobów jej realizacji. Ponadto w przedszkolach publicznych sprawdzono, czy w związku z wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty nastąpiła zmiana oferowanych zajęć dodatkowych.

Wizytatorzy z kuratoriów oświaty stwierdzili między innymi, że:

- statuty niektórych przedszkoli publicznych nie zawierały: wszystkich elementów określonych w przepisach § 2 ust. 1 i § 15 załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół³¹, a statuty niektórych przedszkoli niepublicznych nie określały praw i obowiązków pracowników, co było wymagane art. 84 ust. 2 pkt 5 ustawy o systemie oświaty;
- w 7 przedszkolach publicznych (w 17 grupach) liczba dzieci wynosiła od 26 do 30, co było naruszeniem § 5 ust. 2 załącznika nr 1 do wymienionego rozporządzenia; w przedszkolach niepublicznych liczba dzieci w grupach w 5 placówkach była niezgodna z zapisami statutów, a w statutach 2 przedszkoli nie określono dopuszczalnej liczby dzieci w grupie;
- w przedszkolach publicznych i niepublicznych nauczyciele prowadzący zajęcia obejmujące treści podstawy programowej wychowania przedszkolnego

²⁹ DzU.2013.1207.

³⁰ Por. przyp. 4.

³¹ DzU.2001.61.624 ze zm.



zachowywali na ogół, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego, zalecane proporcje zagospodarowania czasu przebywania dzieci w przedszkolu w rozliczeniu tygodniowym, dotyczące przeznaczania:

- co najmniej jednej piątej czasu na zabawę (wszystkie publiczne i 20 niepublicznych);
- co najmniej jednej piątej czasu, a w przypadku młodszych dzieci – jednej czwartej czasu na pobyt w ogrodzie przedszkolnym, na boisku (16 publicznych i 13 niepublicznych);
- powyżej jednej piątej czasu na różnego typu zajęcia dydaktyczne, prowadzone według wybranego programu wychowania przedszkolnego (20 publicznych i 19 niepublicznych);
- pozostałego czasu (tj. dwóch piątych) na dowolne czynności – opiekuńcze, samoobsługowe, inne (20 przedszkoli publicznych i 20 niepublicznych);
- nie we wszystkich przedszkolach publicznych i niepublicznych prowadzono i dokumentowano obserwacje pedagogiczne, mające na celu poznanie możliwości i potrzeb rozwojowych każdego dziecka – co było niezgodne z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego;
- wyniki obserwacji dzieci w przedszkolach publicznych i niepublicznych wykorzystywane były do opracowania i wdrożenia indywidualnych programów wspomagania i korygowania rozwoju dziecka, opracowania informacji o gotowości szkolnej dziecka oraz poinformowania rodziców o potrzebie przeprowadzenia

pogłębionej diagnozy w poradni psychologiczno-pedagogicznej;

- wszystkie kontrolowane przedszkola publiczne i niepubliczne realizowały programy wychowania przedszkolnego uwzględniające podstawę programową wychowania przedszkolnego;
- warunki lokalowe oraz wyposażenie przedszkoli publicznych i niepublicznych w środki dydaktyczne i sprzęt niezbędny do realizacji podstawy programowej wychowania przedszkolnego – były prawidłowe;
- wszystkie przedszkola publiczne zapewniały bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez radę gminy w wymiarze 5 godzin dziennie oraz pobierały od 1 września 2013 r. opłatę w wysokości 1 zł za godzinę korzystania z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym powyższy wymiar zajęć;
- we wszystkich przedszkolach publicznych w roku szkolnym 2013/2014 prowadzone były zajęcia dodatkowe (przede wszystkim języki angielski i niemiecki oraz zajęcia muzyczno-taneczne). Z wniosków wizytatorów, wynikających z porównania rodzajów zajęć w tymże roku szkolnym do oferty tych placówek w poprzednim roku szkolnym 2012/2013 wynikało, że w 11 przedszkolach zmniejszył się zakres zajęć dodatkowych – głównie tanecznych, sportowych oraz języka angielskiego.

Po zakończeniu czynności kontrolnych Najwyższa Izba Kontroli zorganizowała 19 maja 2014 r. panel ekspertów w celu poznania opinii na temat obowiązujących

w Polsce rozwiązań prawnych dotyczących finansowania działalności przedszkoli, w tym szczególnie przyznawania dotacji z budżetów gmin dla niepublicznych placówek, a także wykonywania przez dyrektorów przedszkoli niektórych zadań oświatowych.

W panelu uczestniczyli między innymi prezes Najwyższej Izby Kontroli, sekretarz stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej wraz ze współpracownikami oraz kuratorzy oświaty (lub ich przedstawiciele) z 7 województw.

Wnioski

Obowiązująca przedszkola publiczne i niepubliczne podstawa programowa wychowania przedszkolnego³² nie wymagała co prawda nauczania języka obcego, jednak w zdecydowanej większości tych placówek prowadzono takie zajęcia dodatkowe. Było to istotne, ponieważ przedszkola powinny zapewnić dzieciom odpowiednie przygotowanie do podjęcia nauki w szkole podstawowej, w której już na etapie edukacji wczesnoszkolnej (klasy I-III) zajęcia z języka obcego prowadzi się obowiązkowo.

Minister Edukacji Narodowej, po zakończeniu czynności kontrolnych NIK,

w rozporządzeniu z 30 maja 2014 r.³³ zmienił zakres podstawy programowej wychowania przedszkolnego, umożliwiając od przyszłego roku szkolnego w przedszkolach naukę języka obcego w ramach tej podstawy.



W celu zapewnienia poprawy funkcjonowania skontrolowanych podmiotów Najwyższa Izba Kontroli skierowała do Ministra Edukacji Narodowej wnioski o podjęcie działań w celu zmiany przepisów w ustawie o systemie oświaty (...) oraz o rozważenie określenia jednolitych standardów dla przedszkoli publicznych i niepublicznych dotyczących wykonywania zadań w zakresie wychowania przedszkolnego.

Wychowanie przedszkolne realizowane jest w dwóch formach właścicielskich: komunalnej i prywatnej, jednak przepisy dotyczące dokumentacji przebiegu nauczania, działalności wychowawczej i opiekuńczej w przedszkolach³⁴ oraz ramowych statutów tych placówek³⁵ mają zastosowanie tylko do przedszkoli publicznych. Ramowy statut publicznego przedszkola określa na przykład, że liczba dzieci w oddziale

³² Załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (DzU.2012.977).

³³ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 30.05.2014 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (DzU.2014.803).

³⁴ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 19.02.2002 r. w sprawie sposobu prowadzenia przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki dokumentacji przebiegu nauczania, działalności wychowawczej i opiekuńczej oraz rodzajów tej dokumentacji (DzU.2002.23.225 ze zm.).

³⁵ Załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 21.05.2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (DzU.2001.61.624 ze zm.).



nie może przekraczać 25, podczas gdy żadne przepisy prawa nie ustanawiają takiego limitu dla oddziałów w placówkach niepublicznych. Podobnie jest z wymogiem prowadzenia dla każdego oddziału dziennika zajęć (dokumentującego przebieg pracy wychowawczo-dydaktycznej z dziećmi w danym roku szkolnym), który dotyczy tylko przedszkoli publicznych. Takie rozwiązania prawne powodują zróżnicowanie standardów wykonywania zadań przez przedszkola publiczne oraz niepubliczne.

Przykładowo, w przedszkolach niepublicznych, wobec braku obowiązku prowadzenia odpowiedniej dokumentacji realizacji zadań oświatowych, istnieje ryzyko niemożności sprawowania efektywnego nadzoru pedagogicznego przez kuratorów oświaty. Kwestie te nabierają istotnego znaczenia z uwagi na dynamikę wzrostu w ostatnich latach liczby przedszkoli niepublicznych, przy jednoczesnym zmniejszaniu liczby przedszkoli publicznych.

W celu zapewnienia poprawy funkcjonowania skontrolowanych podmiotów Najwyższa Izba Kontroli skierowała do Ministra Edukacji Narodowej wnioski o podjęcie działań w celu zmiany przepisów w ustawie o systemie oświaty w taki sposób, aby przy obliczaniu wysokości dotacji dla przedszkoli niepublicznych, do których nie uczęszczają dzieci niepełnosprawne, nie uwzględniano wydatków bieżących związanych z kształceniem, wychowaniem i opieką nad dziećmi niepełnosprawnymi w przedszkolach publicznych z oddziałami integracyjnymi i przedszkolach specjalnych oraz o rozważenie określenia jednolitych standardów dla przedszkoli publicznych i niepublicznych dotyczących wykonywania zadań w zakresie wychowania przedszkolnego.

DARIUSZ JURCZUK, wicedyrektor
KRYSTIAN KUŁAGA, doradca ekonom.
Delegatura NIK w Gdańsku

Prawa autorskie w pracach dyplomowych

Sprawdzono funkcjonowanie systemu ochrony praw autorskich w pracach studentów. Oceniono przygotowanie w zakresie zapobiegania naruszeniom tych praw, skuteczność ich wykrywania, a także działania podejmowane w przypadkach stwierdzenia ich naruszeń. Kontrolą, przeprowadzoną w IV kwartale 2013 r. i I kwartale 2014 r., objęto 14 publicznych szkół wyższych – po dwie z siedmiu województw: dolnośląskiego, małopolskiego, mazowieckiego, podlaskiego, świętokrzyskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego. Wybrano uczelnie różnego typu (cztery uniwersytety klasyczne, cztery uniwersytety przymiotnikowe, dwie politechniki i cztery państwowe wyższe szkoły zawodowe), o różniowanej wielkości, zarówno stosujące komputerowe programy antyplagiatowe, jak i niekorzystające z nich. Inspekcję poprzedziły kontrole rozpoznawcze, przeprowadzone w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie oraz Uniwersytecie Warszawskim w I i II kwartale 2013 r. Czynności badawcze dotyczyły okresu

od 1 października 2011 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych w poszczególnych jednostkach.

Stadion miejski we Wrocławiu

Badania kontrolne objęły: przygotowanie budowy stadionu pod względem dokumentacyjno-organizacyjnym; przebieg, jakość i rozliczenie robót oraz innych prac związanych z budową obiektu; zagospodarowanie stadionu i działania dotyczące zapewnienia jego samofinansowania. Kontrolę przeprowadzono w Urzędzie Miejskim Wrocławia i w spółce Gminy Wrocław – Wrocław 2012 sp. z o.o. Dotyczyła okresu od rozpoczęcia budowy stadionu w 2007 r. do czasu zakończenia kontroli w maju 2014 r.

Rehabilitacja lecnicza

Kontrola została przeprowadzona z inicjatywy własnej Izby, w ramach priorytetowego obszaru badań: „Zapewnienie powszechnej i niezawodnej opieki medycznej”. Oceniono: kształtowanie przez Ministra Zdrowia

polityki zdrowotnej państwa w dziedzinie rehabilitacji leczniczej oraz współpracę z innymi organami administracji publicznej dotyczącą zapewnienia uprawnionym równego dostępu do świadczeń rehabilitacyjnych; zapewnienie dostępu do usług rehabilitacyjnych finansowanych ze środków publicznych oraz finansowanie świadczeń rehabilitacji leczniczej przez Narodowy Fundusz Zdrowia; prawidłowość wykonania umów zawartych z NFZ oraz organizację procesu udzielania świadczeń zdrowotnych z zakresu rehabilitacji przez 18 świadczeniodawców. Kontrolą objęto lata 2011–2013.

Obronność kraju

Oceniono efekty wsparcia (niebędącego pomocą publiczną) udzielonego przez Ministra Skarbu Państwa Polskiemu Holdingowi Obronnemu (PHO). Cele szczegółowe kontroli obejmowały m.in. sprawdzenie: procedur i narzędzi stosowanych przez Ministra Skarbu Państwa (stanowiących podstawę do udzielenia wsparcia) w zakresie analizy i weryfikacji złożonego wniosku PHO; metod monitorowania i kontroli wykorzysta-

nia udzielonego wsparcia; kryteriów zastosowanych przez PHO przy sporządzaniu Wniosku o wsparcie, dotyczących wyboru spółek z grupy PHO na beneficjentów i wysokości planowanej dla nich pomocy; stosowanych przez PHO procedur i narzędzi dotyczących wydatkowania otrzymanych środków finansowych; realizacji przedsięwzięć, w tym projektów, prowadzonych z wykorzystaniem przekazanych funduszy. Badaniami kontrolnymi objęto lata 2011–2014 (I kwartał). Przeprowadzono je w Ministerstwie Skarbu Państwa, Polskim Holdingu Obronnym oraz w pięciu spółkach grupy PHO.

Bezpieczeństwo ruchu drogowego

Polskie drogi należą do jednych z najbardziej niebezpiecznych w Unii Europejskiej. Nasz kraj jest na przedostatnim miejscu w Europie pod względem liczby ofiar śmiertelnych w przeliczeniu na milion mieszkańców. Celem kontroli było zbadanie, jak działa w Polsce spójny system zapewniający bezpieczeństwo w ruchu drogowym, a także czy podmioty odpowiedzialne za przygotowanie

i realizację zadań w tym zakresie prawidłowo je wykonywały. W skład projektu weszło siedem kontroli koordynowanych, z których sporządzono odrębne informacje o wynikach kontroli, koncentrujące się na szczegółowych zagadnieniach związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego. Ponadto NIK, działając na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, zleciła wszystkim wojewodom przeprowadzenie kontroli doraznych w zakresie oznakowania dróg publicznych.

Polityka migracyjna Polski

Najwyższa Izba Kontroli zbadała działania administracji publicznej mające na celu wsparcie cudzoziemców deklarującym polskie pochodzenie. Oceniono skuteczność rozwiązań prawnych i organizacyjnych, a także efektywność wykorzystania środków z budżetu państwa na pomoc repatriantom. Kontrolę przeprowadzono w 21 jednostkach: w czterech ministerstwach (MSW, MSZ, MEN i MPiPS), trzech placówkach zagranicznych (ambasadach w Moskwie i Astanie oraz Konsulacie Ge-

neralnym w Irkucku), Ośrodku Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą, pięciu urzędach wojewódzkich oraz w ośmiu starostwach i urzędach miast na prawach powiatu. Inspekcja w ministerstwach obejmowała okres od 1 stycznia 2007 r. do stycznia 2014 r., w pozostałych jednostkach od 1 stycznia 2009 r. do dnia zakończenia kontroli w 2013 r.

Dłużnicy alimentacyjni

Izba skontrolowała działania wybranych organów samorządu terytorialnego wobec dłużników alimentacyjnych. Zakres przedmiotowy badania obejmował m.in.: wszczynanie i podejmowanie działań w stosunku do dłużników, ich aktywizację zawodową, współpracę z komornikami sądowymi, prowadzenie postępowań dotyczących dłużników uchylających się od zobowiązań, efektywność zwrotu należności do funduszu alimentacyjnego, podział i przeznaczenie zwróconych należności. Czynności kontrolne przeprowadzono w dwunastu gminach województwa podkarpackiego. Badanie dotyczyło okresu od 1 stycznia 2012 r. do 15 maja 2014 r.

(red.)

„Informacje o wynikach kontroli”, przekazane do publikacji w październiku i listopadzie 2014 r., s. <www.nik.gov.pl>.

Państwo i społeczeństwo

Nowy okres programowania 2014–2020

Europejska polityka rozwoju obszarów wiejskich

Nowe ramy prawne wspólnej polityki rolnej redefiniują długofalowe cele polityki rozwoju obszarów wiejskich na okres 2014–2020, to jest: wspieranie konkurencyjności rolnictwa, zapewnienie zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi oraz działania w dziedzinie klimatu, osiągnięcie zrównoważonego rozwoju terytorialnego wiejskich gospodarek i społeczności, w tym tworzenie i utrzymywanie miejsc pracy. Uwaga została skupiona na zwiększaniu konkurencyjności gospodarstw rolnych, wspieraniu innowacyjności, przeciwdziałaniu zmianom klimatu oraz walce z wykluczeniem społecznym na obszarach wiejskich, co będzie realizowane w dużej mierze za pomocą nowych środków tej polityki.

KRZYSZTOF ZALEGA

Przez wiele lat wynikające z traktatów unijnych główne cele wspólnej polityki rolnej (WPR) Unii Europejskiej były

niezmiennie, jednak sposoby ich interpretowania ewoluowały, odzwierciedlając zmieniający się kontekst i potrzeby społeczeństwa. Kolejne reformy przyniosły również zmiany w instrumentach

wykorzystywanych na potrzeby tej polityki. Pierwotnie elementy polityki rozwoju obszarów wiejskich (PROW) stanowiły część WPR. W 2000 r. politykę rolną podzielono na dwa uzupełniające się filary i ustanowiono osobną politykę skierowaną wyłącznie na rozwój obszarów wiejskich. Pierwszy filar WPR obejmuje płatności bezpośrednie i środki rynkowe, zaś drugi – wieloletnie środki na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

Z dniem 1 stycznia 2014 r. wszedł w życie pakiet rozporządzeń unijnych nadających nowy kształt wspólnej polityce rolnej, a tym samym polityce rozwoju obszarów wiejskich. Na pakiet ten składają się cztery podstawowe regulacje, które są wynikiem porozumienia politycznego między Komisją Europejską, ministrami rolnictwa państw członkowskich (w ramach Rady Europejskiej) i Parlamentu Europejskiego:

- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (DzUrzUE L 347/487 z 20.12.2013);
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013

z 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (DzUrzUE L 347/549 z 20.12. 2013);

- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (DzUrzUE L 347/608 z 20.12. 2013);
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 (DzUrzUE L 347/671 z 20.12.2013).

W celu zapewnienia działania nowych przepisów w okresie przejściowym, to jest do czasu ustanowienia aktów delegowanych¹ i aktów wykonawczych², uchwalono rozporządzenie (UE) nr 1310/2013 Parlamentu Europejskiego

¹ Akty delegowane (ang. *delegated acts*) umożliwiają Komisji Europejskiej, na podstawie art. 290 traktatu lizbońskiego, wprowadzanie przepisów o ogólnym zastosowaniu, mających na celu uzupełnienie lub zmianę niektórych, innych niż istotne, elementów aktu ustawodawczego; zob. <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0032_pl.htm>.

² Akty wykonawcze (ang. *implementing acts*) umożliwiają Komisji Europejskiej, na podstawie art. 291 traktatu lizbońskiego, przyjęcie przepisów (środków) w celu wykonania rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej; zob. <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0032_pl.htm>.

i Rady z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające niektóre przepisy przejściowe w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1305/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie środków i ich rozdziału w odniesieniu do roku 2014, a także i zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 oraz rozporządzenia (UE) nr 1307/2013, (UE) nr 1306/2013 i (UE) nr 1308/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie ich stosowania w roku 2014 (DzUrzUE L 347/865 z 20.12.2013).

Cele polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020

Zmiany, jakie zaszły w polityce rozwoju obszarów wiejskich od czasu jej ustanowienia, umożliwiły dostosowanie tej polityki do priorytetów UE. Zmianą taką jest wzrost konkurencyjności rolnictwa dzięki naciskowi, jaki kładzie się na inwestycje, co umożliwiło modernizację i restrukturyzację wielu gospodarstw rolnych. Z kolei istotne działania na rzecz ochrony środowiska przyczyniają się do zmiany tendencji związanych z różnorodnością biologiczną, emisją gazów cieplarnianych, jakością gleby i wody oraz zachowaniem krajobrazu. W ramach PROW podejmuje się również działania wspierające tworzenie na różne sposoby nowych miejsc pracy oraz zapewnianie podstawowych

usług na obszarach wiejskich. Dzięki nim poprawia się jakość życia, co uznaje się za istotny czynnik wpływający na utrzymanie dobrze rozwijających się społeczności wiejskich.

Pomimo pozytywnego wkładu tej polityki w rozwój obszarów wiejskich, nadal stoją one przed trudnymi wyzwaniami, wynikającymi głównie z czynników zewnętrznych w stosunku do rolnictwa. Zidentyfikowano je jako gospodarcze (w tym bezpieczeństwo żywnościowe i globalizacja, spadek tempa wzrostu produktywności, zmienność cen, presja na koszty produkcji z powodu wysokich cen wejściowych i pogarszającej się pozycji rolników w łańcuchu dostaw żywności), środowiskowe (w odniesieniu do wydajności zasobów, jakości gleby i wody, zagrożenia dla siedlisk i różnorodności biologicznej) i terytorialne (obszary wiejskie stoją w obliczu zmian demograficznych, gospodarczych i społecznych, w tym wyludnienia i delokalizacji przedsiębiorstw). Ponieważ rolą WPR jest zapewnienie wsparcia i tworzenie zachęt dla producentów rolnych do sprostania tym wyzwaniom, przy zachowaniu spójności z innymi dziedzinami polityki UE, przenosi się to na trzy długoterminowe cele WPR: rentowna produkcja żywności, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i działania proklimatyczne oraz zrównoważony rozwój terytorialny. Dla osiągnięcia tych celów istniejące instrumenty WPR musiały zostać odpowiednio dostosowane³.

³ Por. *Overview of CAP Reform 2014–2020*, <http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf>.

Nowe rozporządzenia odzwierciedlają tym samym cele Unii Europejskiej wyrażone w dokumencie „Europa 2020”⁴, przedstawiającym strategię wzrostu na najbliższe dziesięciolecie. Wzrost ma mieć charakter „inteligentny”⁵, trwały oraz sprzyjający włączeniu społecznemu, a ma być osiągnięty dzięki inteligentnej i zrównoważonej gospodarce, której częścią jest rolnictwo. Realizacja tych trzech priorytetów ma pomóc UE i państwom członkowskim w uzyskaniu wzrostu zatrudnienia oraz zwiększeniu produktywności i spójności społecznej. „Europa 2020” wskazuje konkretny plan, jaki Unia sobie wyznaczyła, obejmujący pięć celów – w zakresie zatrudnienia, innowacji, edukacji, włączenia społecznego oraz zmian klimatu/energii – które należy osiągnąć do 2020 r. W każdym z tych obszarów wszystkie państwa członkowskie określiły własne, krajowe cele. Konkretnie działania na poziomie zarówno unijnym, jak i krajowym mają wzmacniać realizację strategii „Europa 2020”⁶.

Zgodnie ze strategią „Europa 2020” oraz ogólnymi celami wspólnej polityki rolnej dla nowego okresu programowania, można wyróżnić trzy długofalowe cele

polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020:

- wspieranie konkurencyjności rolnictwa;
- zapewnienie zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi oraz działania w dziedzinie klimatu;
- osiągnięcie zrównoważonego rozwoju terytorialnego wiejskich gospodarek i społeczności, w tym tworzenie i utrzymywanie miejsc pracy.

Nowe ramy polityki rozwoju obszarów wiejskich

Cechą charakterystyczną polityki rozwoju obszarów wiejskich w okresie 2014–2020 jest jej koordynacja z innymi dziedzinami polityki UE. Obszary wiejskie wspierają, obok Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, inne fundusze unijne: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Fundusz Spójności (FS) oraz Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR). Oznacza to, że polityka rozwoju obszarów wiejskich ma być prowadzona równolegle z innymi dziedzinami polityki UE. Taką koordynację ma zapewniać nowy mechanizm prawny zwany wspólnymi ramami strategicznymi (WRS).

⁴ *Europe 2020 Strategy*, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>>.

⁵ Inteligentny rozwój, rozumiany jest jako wzrost gospodarczy oparty na wiedzy i innowacji. Celem takiego rozwoju jest wzmocnienie i wykorzystanie gospodarczych, społecznych i instytucjonalnych potencjałów zapewniających szybszy i zrównoważony rozwój kraju oraz poprawę jakości życia ludzi. Inteligentny rozwój osiągnięty jest dzięki przedsięwzięciom powiązanym z budową gospodarki opartej na wiedzy, konkurencyjnym sektorze nauki oraz efektywnym instytucjom otoczenia biznesu umożliwiającym taki rozwój gospodarczy kraju. Oznacza to m.in. konieczność wsparcia podmiotów gospodarczych w sektorze innowacji i działań badawczych, finansowania oraz podniesienia jakości badań naukowych i prac rozwojowych, zwiększenia stopnia przystosowania jednostek do warunków gospodarki rynkowej, poprawę warunków dla prowadzenia działalności badawczo-rozwojowej przez sektor prywatny, zwiększenia umiędzynarodowienia badań naukowych i prac rozwojowych. Źródło: „Program Operacyjny Inteligentny Rozwój, 2014–2020”. Styczeń, 2014.

⁶ <http://ec.europa.eu/europe2020/index_pl.htm>

Wspólne ramy strategiczne obejmują EFRROW, EFRR, EFS, FS i EFMR, zaś głównym zadaniem tego mechanizmu jest umożliwienie komplementarnego stosowania środków i przede wszystkim zapewnienie przejrzystych zasad współpracy tych funduszy, w celu osiągnięcia celów strategii „Europa 2020”. Dzięki temu ma się również wzmocnić „terytorialna” (przekrojowa) koordynacja działań finansowanych z różnych funduszy, co pomoże w dochodzeniu do celów rozwojowych, na przykład do wzmocnienia powiązań między obszarami wiejskimi i miejskimi. Wspólne ramy strategiczne mają być na tyle szczegółowe, by zapewnić realną poprawę koordynacji środków finansowych z różnych funduszy, ale również na tyle elastyczne, aby umożliwić osiągnięcie celów w poszczególnych dziedzinach polityki unijnej. W przypadku polityki rozwoju obszarów wiejskich WRS zastąpiły strategiczne wytyczne UE, które stanowiły w latach 2007–2013 podstawę tej polityki.

Uregulowania przyjęte w celu poprawy koordynacji i harmonizacji wdrażania wyżej wymienionych funduszy zawiera rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy

ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006⁷.

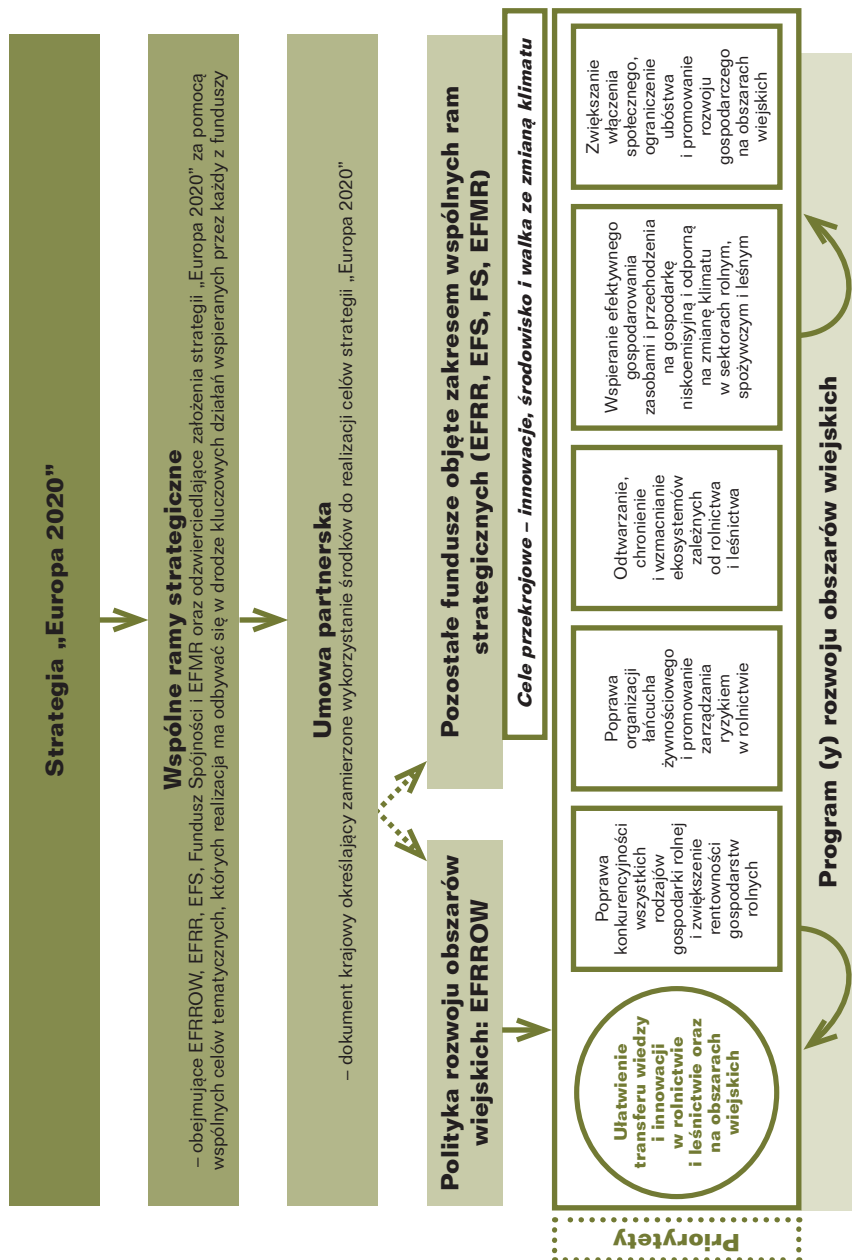
Istotną częścią nowej polityki rozwoju obszarów wiejskich jest umowa partnerska, stanowiąca sformalizowany łącznik między wyzwaniami na szczeblu unijnym oraz na szczeblach krajowym, regionalnym i lokalnym. Umowy partnerskie, opracowane dla każdego państwa członkowskiego i obejmujące te same fundusze UE, które wchodzą w zakres wspólnych ram strategicznych, zastąpiły krajowe plany strategiczne. W umowie zostanie określone, jak państwo członkowskie będzie wykorzystywać i koordynować środki z funduszy objętych WRS, by przyczyniać się do osiągnięcia celów strategii „Europa 2020” (w sposób skoordynowany z krajowym programem reform danego państwa). Umowy partnerskie zapewnią więc każdemu z państw członkowskich szerokie spojrzenie na główne cechy wszystkich dostępnych dla niego programów unijnych, które są objęte zakresem wspólnych ram strategicznych, a także indykatywne dane finansowe oraz oczekiwane wyniki funkcjonowania każdego funduszu UE.

Priorytety i obszary interwencji

Do osiągnięcia celów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, które przyczyniają się do realizacji strategii „Europa 2020”

⁷ DzUrzUE L 347/320 z 20.12.2013.

Rysunek 1. Nowe ramy polityki rozwoju obszarów wiejskich



Źródło: Krótki przewodnik po zmianach proponowanych przez Komisję Europejską w sprawie rozwoju obszarów wiejskich UE po 2013 r., Urząd Publikacji UE, 2011.

na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, dąży się przez realizację sześciu priorytetów unijnych, odzwierciedlających odpowiednie cele tematyczne wspólnych ram strategicznych. Z kolei każdy priorytet polityki rozwoju obszarów wiejskich określa obszary interwencji, które odzwierciedlają cele szczegółowe polityki rozwoju obszarów wiejskich dla każdego z sześciu priorytetów⁸.

1. Wspieranie transferu wiedzy w rolnictwie, leśnictwie i na obszarach wiejskich.

Celami szczegółowymi (obszarem interwencji) dla tego priorytetu są:

- wspieranie innowacji i wiedzy na obszarach wiejskich;
- wzmacnianie powiązań pomiędzy nauką a innowacjami w rolnictwie i leśnictwie;
- wspieranie procesu ciągłego uczenia się i szkolenia zawodowego w sektorze rolnym i leśnym.

2. Poprawa konkurencyjności wszystkich rodzajów gospodarki rolnej i zwiększenie rentowności gospodarstw rolnych.

Celami szczegółowymi (obszarem interwencji) są:

- ułatwianie restrukturyzacji gospodarstw rolnych mierzących się z problemami strukturalnymi (szczególnie gospodarstw rolnych o niskim poziomie uczestnictwa w rynku, gospodarstw prowadzących działalność o charakterze rynkowym w określonych sektorach i gospodarstw wymagających zróżnicowania produkcji rolnej);

- wspieranie zrównoważonej struktury wiekowej w sektorze rolnym (ułatwianie wymiany pokoleń w sektorze rolnym).

3. Poprawa organizacji łańcucha żywnościowego i promowanie zarządzania ryzykiem w rolnictwie.

Celami szczegółowymi (obszarem interwencji) są:

- lepsze zintegrowanie głównych producentów z łańcuchem żywnościowym przez systemy jakości, promocję na rynkach lokalnych i krótkie łańcuchy dostaw, grupy producentów i organizacje międzybranżowe;
- wspieranie zarządzania ryzykiem w gospodarstwach rolnych.

4. Odtwarzanie, ochrona i wzmacnianie ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa.

Celami szczegółowymi (obszarem interwencji) są:

- odtwarzanie i zachowanie różnorodności biologicznej (w tym na terenach objętych siecią Natura 2000 i terenach rolniczych o wysokiej wartości przyrodniczej) oraz stanu europejskich krajobrazów;
- poprawa gospodarki wodnej;
- poprawa gospodarowania glebą.

5. Wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami oraz przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym.

Celami szczegółowymi (obszarem interwencji) są:

- poprawa efektywności korzystania z zasobów wodnych w rolnictwie;

⁸ Za: <http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/policy-in-action/cap-towards-2020/rdp-programming-2014-2020/policy-overview/pl/policy-overview_pl.html>.

- zwiększenie efektywności korzystania z energii w rolnictwie i przetwórstwie spożywczym;
- ułatwianie dostaw i wykorzystywania odnawialnych źródeł energii, produktów ubocznych, odpadów, pozostałości i innych surowców nieżywnościowych dla celów biogospodarki;
- redukcja emisji podtlenku azotu i metanu z rolnictwa;
- promowanie pochłaniania (sekwestracji) dwutlenku węgla w rolnictwie i leśnictwie.

6. Zwiększanie włączenia społecznego, ograniczenie ubóstwa i promowanie rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich.

Celami szczegółowymi (obszarem interwencji) są:

- ułatwianie różnicowania działalności, zakładania nowych małych przedsiębiorstw i tworzenia miejsc pracy;
- wspieranie lokalnego rozwoju na obszarach wiejskich;
- zwiększanie dostępności technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) na obszarach wiejskich oraz podnoszenie poziomu korzystania z nich i poprawa ich jakości.

Priorytety i obszary interwencji PROW będą stanowić podstawę udzielania obszarom wiejskim wsparcia z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Mają być również wzięte pod uwagę przy określaniu wymiernych celów PROW, które zostaną uzgodnione z Komisją Europejską i instytucją zarządzającą każdego programu. „Zwiększanie innowacyjności”, „przyczynianie się do przeciwdziałania zmianom klimatu i do przystosowania się do nich” oraz „dbanie o środowisko” uważa się za

wspólne cele wszystkich priorytetów i obszarów. Oznacza to, że nawet jeśli te przekrojowe tematy są szczególnie ściśle powiązane z niektórymi priorytetami, wszystkie z nich należy odpowiednio uwzględnić w każdym aspekcie polityki rozwoju obszarów wiejskich w okresie 2014–2020.

Środki polityki rozwoju obszarów wiejskich

Sposób wdrażania unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich określa rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013, które definiuje środki tej polityki jako działania oznaczające zespół operacji przyczyniających się do wykonania co najmniej jednego z priorytetów UE w zakresie rozwoju obszarów wiejskich (art. 2c).

Liczba środków opracowanych dla PROW na lata 2014–2020 jest mniejsza niż w latach 2007–2013, gdyż zachowano i zaktualizowano te, które sprawdziły się w poprzednim okresie, niektóre zostały połączone, wprowadzono też zupełnie nowe. Należy zwrócić uwagę, że nowe środki określono głównie według rodzajów wsparcia i beneficjentów, nie zaś według priorytetów (np. wsparcie inwestycyjne lub wsparcie w postaci płatności obszarowej, wsparcie dla rolników lub wsparcie dla innych beneficjentów lub przedsiębiorstw). Oznacza to, że żaden ze środków nie został przydzielony do konkretnego priorytetu, a o tym, które z nich zostaną zastosowane, decydują państwa członkowskie lub regiony. Zakłada się przy tym, że dany środek może jednocześnie być odpowiedni dla kilku priorytetów, co powinno zostać uwzględnione w systemie programowania.

Inną istotną zmianą dotyczącą wdrażania polityki rozwoju obszarów wiejskich w okresie 2014–2020 jest możliwość ustanawiania przez państwa członkowskie i regiony „podprogramów tematycznych” w celu rozwiązania problemów konkretnych grup, obszarów lub celów. Podprogramy mogą odnosić się do młodych rolników, małych gospodarstw, obszarów górskich, krótkich łańcuchów dostaw, kobiet na obszarach wiejskich, łagodzenia skutków zmian klimatu i przystosowania się do nich oraz różnorodności biologicznej, mogą także dotyczyć szczególnych potrzeb związanych z restrykturyzacją sektorów rolnictwa znacząco oddziałujących na rozwój konkretnych obszarów wiejskich. Operacje objęte podprogramami tematycznymi mogą otrzymać wyższe dofinansowanie, określone rozporządzeniem nr 1305/2013⁹.

Większa elastyczność polityki rozwoju obszarów wiejskich w okresie 2014–2020 będzie również osiągnięta przez zwiększenie uczestnictwa w projektach opartych

na metodzie Leader¹⁰, która okazała się skutecznym narzędziem przekazywania inicjatywy lokalnej społeczności wiejskiej. Działanie takie ma aktywizować mieszkańców obszarów wiejskich i umocnić poczucie lokalnej wspólnoty, podnosić jakość zarządzania oraz wzmacniać kapitał społeczny na obszarach wiejskich. Dlatego metoda Leader ma być obowiązkowa dla programów rozwoju obszarów wiejskich na poziomie krajowym lub regionalnym.

W strategii „Europa 2020” podkreślono znaczenie, jakie dla wszystkich obszarów Europy (wiejskich i miejskich) ma wykorzystanie siły innowacji. Innowacyjność to ważny czynnik stymulujący rozwój. Nowe produkty, nowe metody pracy, usługi, technologie, procesy oraz formy organizacji mogą zwiększyć zysk gospodarstwa rolnego lub przedsiębiorstwa na wsi, przynieść korzyści związane z troską o środowisko oraz wzmocnić społeczną strukturę obszarów wiejskich. Działania na rzecz innowacyjności mogą być finansowane ze

⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z 17.12.2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (DzUrzUE L 347/487 z 20.12.2013).

¹⁰ Leader jest oddolnym, partnerskim podejściem do rozwoju obszarów wiejskich, stosowanym przez lokalne grupy działania (LGD), polegającym na opracowaniu przez społeczność wiejską lokalnej strategii rozwoju (LSR) oraz realizacji wynikających z niej innowacyjnych projektów, łączących zasoby ludzkie, naturalne, kulturowe, historyczne itp. Celem jest tu przede wszystkim budowanie kapitału społecznego wsi przez aktywizację mieszkańców oraz przyczynianie się do tworzenia nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich. Lokalne grupy działania to partnerstwa składające się z przedstawicieli trzech sektorów: publicznego, gospodarczego, społecznego. Do tworzenia i działania tych grup stosuje się przepisy o stowarzyszeniach, z tym że: członkiem zwyczajnym lokalnej grupy działania mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, w tym jednostki samorządu terytorialnego; nadzór nad LGD sprawuje marszałek województwa; grupy mogą prowadzić działalność gospodarczą w rozmiarach służących realizacji lokalnej strategii rozwoju i w zakresie określonym w ich statutach; obligatoryjnym organem lokalnej grupy działania jest rada wybierana przez walne zebranie członków spośród jego członków, a do jej wyłącznej właściwości należy wybieranie projektów, które mają być realizowane w ramach opracowanej strategii; co najmniej połowę członków rady stanowią partnerzy gospodarczy i społeczni, z tym że członek rady nie może być równocześnie członkiem organu kontroli wewnętrznej LGD ani jej zarządu. Wybór LGD do realizacji strategii odbywa się w drodze konkursu ogłaszanego przez samorząd województwa. Źródło: <<http://www.prow.sbr.pl/index,32,60,pl.html>>.

Rysunek 2. Przykładowa lista środków i ich znaczenie dla realizacji priorytetów PROW



Źródło: Krótki przewodnik..., op. cit., rys. 1, s. 95, Urząd Publikacji UE, 2011.

wszystkich osi PROW. Polityka rozwoju obszarów wiejskich w okresie 2014–2020 zapewnia więcej, niż w poprzednim okresie, środków, które można wykorzystać w celu promowania innowacji. Szczególnie ważne są środki wspierające transfer wiedzy, usługi doradcze, inwestycje w aktywa rzeczowe lub współpracę oraz podejście Leader. Istotna kategoria innowacji to inżynieria finansowa, czyli kreatywne sposoby wykorzystywania narzędzi finansowych, takich jak fundusze gwarancyjne, pożyczkowe lub fundusze *venture capital*. Instrumenty te pomagają zapewnić kapitał, którego potrzebują gospodarstwa rolne i przedsiębiorstwa z obszarów wiejskich, a zwłaszcza drobni producenci rolni, by się rozwijać.

O zwiększeniu nacisku na wspieranie innowacyjności świadczy również wprowadzenie sieci europejskiego partnerstwa innowacyjnego (EPI), której celem jest usunięcie dystansu, jaki istnieje pomiędzy naukowcami a przedsiębiorcami na terenach wiejskich. Sieć ma umożliwiać kontakty między grupami operacyjnymi, służbami doradczymi i badaczami, ułatwiać wymianę wiedzy fachowej i dobrych praktyk, stworzyć dialog między rolnikami i społecznością badawczą. Działając na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa, EPI powinno przyczyniać się do osiągnięcia celów strategii „Europa 2020” przez łączenie odpowiednich podmiotów na poziomach unijnym, krajowym i regionalnym, przedstawianie państwom członkowskim nowych pomysłów na udoskonalenie,

uproszczenie i lepszą koordynację istniejących instrumentów i inicjatyw oraz uzupełnianie ich nowymi zadaniami tam, gdzie to konieczne.

Aby zachęcić do innowacyjnego myślenia, w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich będzie oferowana pewna liczba rocznych nagród pieniężnych dla projektów będących przykładem innowacyjnej lokalnej współpracy, z udziałem partnerów z co najmniej dwóch państw członkowskich. Nagrodami mogą być szczególnie zainteresowane osoby lub przedsiębiorstwa, które nie korzystają z finansowania w ramach PROW, choć kandydaci do otrzymania takich nagród mogą również uczestniczyć w PROW.

Ramy finansowe

Udział budżetu WPR w budżecie ogólnym UE zmniejszył się radykalnie w ciągu ostatnich 25 lat, z 73% w 1985 r. do 41% w 2012 r. Tendencja spadkowa występowała pomimo kolejnych rozszerzeń Unii Europejskiej i wynikała głównie z reform WPR i rosnącego udziału wydatków na inne kierunki polityki UE¹¹.

Dane w tabeli 1 na s. 117 wskazują na znaczące zmniejszenie udziału finansowania WPR w latach 2014–2020 w stosunku do budżetu ogólnego UE.

Całkowita kwota wsparcia unijnego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2020 r., określona w rozporządzeniu nr 1305/2013, wynosi 84 936 mln euro (według cen z 2011 r.) zgodnie z wieloletnimi

¹¹ <http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph1_en.pdf>

Tabela 1. Budżet WPR w wieloletnich ramach finansowych (zobowiązania w mld euro, w cenach bieżących)

	Budżet UE ogółem (1)	Budżet WPR (2)	Udział % (2) w (1)
2007–2013	976 443	420 682	43,08
2014–2020	1 082 555	373 179	34,47

Źródło: <http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm>.

ramami finansowymi na lata 2014–2020¹². Według cen bieżących jest to ogółem 95 577 mln euro. Alokacja dla Polski dla tego okresu wynosi 10 941 mln euro, co czyni Polskę największym beneficjentem polityki rozwoju obszarów wiejskich w Unii¹³.

Konsekwencje dla zadań kontrolnych ETO

Konieczność dostosowania polityki rozwoju obszarów wiejskich do celów i priorytetów wyrażonych w strategii „Europa 2020” wpłynęła na określenie nowych celów i priorytetów tej polityki. Redefinicja wskazała nowe obszary interwencji w okresie 2014–2020. Położenie mocniejszego akcentu na konkurencyjność gospodarstw rolnych, wspieranie innowacyjności, zapobieganie zmianom klimatu czy walkę z wykluczeniem społecznym na obszarach wiejskich wymagało w dużej mierze nowych środków działania.

Audytorzy Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO) również stanęli przed nowymi zadaniami, bowiem kontrola środków wspierających transfer wiedzy, promowanie innowacji czy kreatywne sposoby wykorzystywania narzędzi finansowych (inżynieria finansowa) będą wymagały od audytorów nowej, specjalistycznej wiedzy oraz przyjęcia skutecznej metodyki oceny efektywności podejmowanych i finansowanych działań.

Podobnie, większa elastyczność polityki rozwoju obszarów wiejskich, zapewniana na przykład przez szersze stosowanie metody Leader czy koordynację ROW z innymi dziedzinami polityki UE (i funduszami), zwiększa ryzyko związane z procesem kontroli. W pierwszym wypadku ryzyko dotyczy oceny efektywności aktywizacji lokalnych społeczności na obszarach wiejskich, a w drugim – podwójnego finansowania tych samych operacji z różnych funduszy.

¹² Art. 58 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z 17.12.2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (DzUrzUE L 347/487 z 20.12.2013).

¹³ Załącznik 1 do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z 17.12.2013 r., jw.

Ryzyko to stanowi niemałe wyzwanie dla ETO, jednak może zostać zminimalizowane dzięki odpowiedniemu systemowi i programowi szkoleń. Ryzyko wynikające z różnorodności dostępnych środków polityki rozwoju obszarów wiejskich można również skutecznie łagodzić przez współpracę z organami krajowymi państw członkowskich, na przykład w zakresie szkoleń czy wspólne przeprowadzanie audytów.

Zmniejszenie udziału finansowania WPR w budżecie ogólnym UE zapewne będzie miało swoje konsekwencje dla audytów ETO. Mniejsze wydatki w zakresie polityki rozwoju obszarów wiejskich mogą oznaczać mniejszą liczbę finansowanych operacji (projektów), a tym samym konieczność zmniejszenia liczby audytów. Może to wpłynąć na konieczność zmian organizacyjnych i personalnych (czyli ograniczenie liczby wydziałów i audytorów), mających na celu podniesienie wydajności

i skuteczności audytów. Wyzwanie to wydaje się już ujęte w strategii ETO na lata 2013–2017, gdyż celem Trybunału w tym okresie jest maksymalizacja wartości jego wkładu w odpowiedzialność publiczną UE. Aby zrealizować to dążenie, ETO uznał za priorytet dalszy swój rozwój jako profesjonalnego organu kontroli, jak najlepsze wykorzystanie wiedzy, umiejętności i kompetencji, wykazanie swej skuteczności, a także zwiększenie efektywności przez przygotowanie propozycji optymalizacji przydziału ról i odpowiedzialności audytu oraz usprawnienie procesu kontroli wykonania zadań¹⁴.

KRZYSZTOF ZALEGA

dr nauk ekonomicznych,
Europejski Trybunał Obrachunkowy,
Luksemburg

¹⁴ <http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/STRATEGY2013-2017/STRATEGY2013-2017_EN.PDF>

Wszelkie opinie, uwagi i komentarze wyrażone przez autora w tej publikacji w żaden sposób nie odzwierciedlają stanowiska Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, ani też nie są dla Trybunału zobowiązujące.

New Programming Period 2014–2020

European Union Rural Development Policy

The new legal framework for the common agricultural policy redefines long-term objectives of the rural development policy for the years 2014–2020, which are to promote the competitiveness of agriculture, ensure sustainable management of natural resources and climate action, achieve a balanced territorial development of rural economies and communities, including the creation of employment and maintaining workplaces. Thus, the attention has been put on increasing the competitiveness of agricultural holdings, encouraging innovation, combating climate change and social exclusion in rural areas, which will be implemented largely by new means of this policy.

KRZYSZTOF ZALEGA

New legal framework of common agricultural policy

Over the years, the objectives of the Common Agricultural Policy (CAP) based on the EU treaties have remained unchanged, however their interpretation evolved to reflect the changing context of the policy and societal needs. Successive reforms have also led to changes in the policy instruments. Originally, elements of rural development policy were embedded in the CAP. In 2000 the CAP was re-organised into two complementary pillars, and a separate EU rural development policy was created. The first pillar covers direct

payments and market measures, while the other – rural development measures.

On 1 January 2014 a new package of regulations came into force, re-shaping the Common Agricultural Policy, and accordingly its second pillar. The four basic EU regulations of the new CAP reflect the political agreement between the European Commission, EU Member States Agriculture Ministers (in the Council) and the European Parliament:

- Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council

Regulation (EC) No 1698/2005 (OJ L 347, 20.12.2013, p. 487–548);

- Regulation (EU) No 1306/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and repealing Council Regulations (EEC) No 352/78, (EC) No 165/94, (EC) No 2799/98, (EC) No 814/2000, (EC) No 1290/2005 and (EC) No 485/2008 (OJ L 347, 20.12.2013, p. 549–607);
- Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy and repealing Council Regulation (EC) No 637/2008 and Council Regulation (EC) No 73/2009 (OJ L 347, 20.12.2013, p. 608–670);
- Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products and repealing Council Regulations (EEC) No 922/72, (EEC) No 234/79, (EC) No 1037/2001 and (EC) No 1234/2007 (OJ L 347, 20.12.2013, p. 671–854).

To ensure validity of the new regulations during the transition period, that is before the delegated¹ and implementing² acts are adopted, the EU Agriculture Ministers adopted Regulation (EU) No 1310/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013, which laid down certain transitional provisions on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), and amended Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council concerning resources and their distribution in respect of the year 2014. It also amended Council Regulation (EC) No 73/2009 and Regulations (EU) No 1307/2013, (EU) No 1306/2013 and (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council as regards their application in the year 2014 (OJ L 347, 20.12.2013, p. 865–883).

Objectives of rural development policy for 2014–2020

Rural development policy's evolution since its inception has helped the policy grow and adapt to reflect key EU priorities. Its emphasis on investment has enabled many farmers to learn new techniques, upgrade facilities and carry out essential

¹ Article 290 of the Lisbon Treaty allows the Parliament and the Council to delegate to the Commission the power to adopt "non-legislative acts of general application to supplement or amend certain non-essential elements of a legislative act". Non-legislative acts adopted by the Commission in this way are called "delegated acts". See: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=en&type=IM-PRESS&reference=20100323BKG71187#title1>>.

² Implementing act is a concept introduced by the Lisbon Treaty. Pursuant to Article 291 the Commission does not exercise any "quasi-legislative" power, but purely executive. For this purpose, implementing acts are adopted by the Commission to ensure that legislative acts are applied in a uniform way in all Member States. See: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=en&type=IM-PRESS&reference=20100323BKG71187#title1>>.

restructuring, necessary on competitive markets. In addition, very substantial provisions for the good of the environment are helping to face challenges of biodiversity, greenhouse gas emissions, soil and water quality, and landscape preservation. Rural development policy has also embraced the need to support different types of job creation plus the provision of basic services in the countryside. These help to promote quality of life, which is acknowledged as an important factor for sustaining thriving rural communities³.

Rural development policy as part of the CAP has always been adapted to respond to the challenges of its time. In this context, at present it faces new challenges identified as economic (food safety and globalisation, decrease in productivity growth, volatility of prices, pressures on production costs due to high input prices and weak farmers' position in the food supply chain), environmental (with regard to resource efficiency, quality of soil and water, threats to habitats and biodiversity), and territorial (rural areas are facing demographic, economic and social

changes, including depopulation and relocation of companies). Since the role of the CAP is to provide a policy framework that supports and encourages producers to address these challenges while remaining coherent with other EU policies, this translates into three long-term CAP objectives: viable food production, sustainable management of natural resources and climate action and balanced territorial development. To achieve these long-term goals, the existing CAP instruments had to be adapted. The last reform therefore focused on the operational objectives of delivering more effective policy instruments, designed to improve the competitiveness of the agricultural sector and its sustainability over the long term⁴.

The new regulations reflect the EU objectives expressed in "Europe 2020" strategy⁵ for the next decade, advocating the EU economic growth, which should be "smart/intelligent"⁶ (based on knowledge and innovation), "sustainable" (in line with the long-term needs of our planet) and "inclusive" (beneficial to all society). It is focused on five ambitious goals in the

³ "A short guide to the European Commission's proposals for EU rural development after 2013", EU Publications Office, 2011.

⁴ Compare *Overview of CAP Reform 2014–2020*, <http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf>.

⁵ *Europe 2020 Strategy*, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>>.

⁶ Intelligent development is understood as economic growth based on knowledge and innovation. The aim of this development is to strengthen and use of economic, social and institutional potential of providing rapid and sustainable development of the country and improving the quality of life of people. Intelligent growth is achieved through projects related to the construction/development of knowledge-based economy, competitive research institutions and effective business environment supporting the economic development of the country. This means, inter alia, the need to increase funding in the innovation and research sector, support private sector research and development improve the quality of research and development, strengthen the link between business and education, support innovative companies, increase international cooperation in research and development. Source: "Operational Programme Intelligent Development 2014–2020". January, 2014.

areas of employment, innovation, education, poverty reduction and climate/energy. This growth is to be achieved through “intelligent and balanced” economy, including agriculture as its part. The implementation of these three priorities is to help the EU and the Member States in obtaining employment growth and the increase in productivity and social cohesion. “Europe 2020” indicates a concrete plan for how the European Union has set itself, including the five objectives – on employment, innovation, education, social inclusion and climate/energy – to be achieved by 2020. In each of these areas, all Member States set their own national goals. Specific actions at both EU and national level are to strengthen the implementation of the “Europe 2020” strategy⁷.

In line with Europe 2020 and the overall CAP objectives, the main mission of EU rural development policy for 2014–2020 can be stated in terms of three long-term strategic objectives, which are to contribute to:

- competitiveness of agriculture;
- sustainable management of natural resources, and climate action;
- balanced territorial development of rural areas.

New framework of rural development policy

Apart from EAFRD, several other EU funds provide support for rural areas: the European Regional Development

Fund (ERDF), the European Social Fund (ESF), the Cohesion Fund (CF) and the European Maritime and Fisheries Fund (EMFF). A characteristic feature of the rural development policy for 2014–2020 is its coordination with other EU policies. Rural development policy must “work together” with other EU policies if the EU is to meet its “Europe 2020” objectives. A new legal mechanism, referred to as a “Common Strategic Framework” (CSF), is to ensure this coordination.

The CSF is to cover the EAFRD, ERDF, ESF, CF and EMFF. The CSF’s main role is to help the different funds involved to complement one another. In particular, it is to clarify how they can work together in the service of the “Europe 2020” priorities of smart, sustainable and inclusive growth, as translated into more detailed thematic objectives and priorities. The CSF systems will also strengthen provision for “territorial” (cross-sectoral) co-operation between funds. This will be useful for development topics such as reinforcing rural-urban links. The CSF must be sufficiently detailed to provide genuine improvements in co-ordination between funds, but sufficiently flexible to allow each policy covered to fulfil its own mission. It replaced the EU Strategic Guidelines which applied to rural development policy in 2007–2013⁸.

The ‘Common Provisions’ Regulation provides for a shared set of basic rules applying to all structural instruments including the EAFRD, thus enabling this co-ordination.

⁷ <http://ec.europa.eu/europe2020/index_pl.htm>.

⁸ “A short guide to the European Commission’s...”, op. cit. prep. 3.

It is Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, The Cohesion Fund, The European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund covered by the Common Strategic Framework and laying down general provisions on the European Regional Funds, the European Social Fund and the Cohesion Fund repealing Regulation (EC) No 1083/2006 (OJ L 347, 20.12.2013, p. 320–469).

Another important tool of rural development policy is partnership contracts (agreements), which formalise co-ordination approaches between policies at national level. The partnership contracts are the next bridge between challenges at EU level on the one hand and those at national, regional and local level on the other hand. In the case of rural development policy, these partnership contracts replace the current National Strategy Plans. Partnership contracts are agreed for each Member State and cover the same EU funds as the CSF. Contract content sets out how the Member State will use and coordinate CSF funds together to serve “Europe 2020” objectives (in co-ordination with a Member State’s national reform programme). Partnership contracts therefore provide a broad picture in any given Member State of the main features of all the EU programmes for that

Member State which are covered by the CSF, including indicative financial indications for each EU fund and the main results expected for each fund⁹.

Priorities and areas of intervention

To achieve the objectives of the rural development policy, which are to contribute to the implementation of the “Europe 2020” strategy for smart, sustainable and inclusive growth, the following six priorities of the EU, reflecting the relevant thematic objectives of the CSF are to be implemented. In turn, each of the priority of rural development policy defines the areas of intervention that reflect the specific objectives of rural development policy for each of the six priorities¹⁰.

1. Fostering knowledge transfer in agriculture, forestry and rural areas.

Areas of Intervention (Focus areas) are:

- Fostering innovation and the knowledge base in rural areas.
- Strengthening research and innovation links in agriculture and forestry.
- Fostering lifelong learning and vocational training in agriculture and forestry sectors.

2. Enhancing the competitiveness of all types of agriculture and enhancing farm viability.

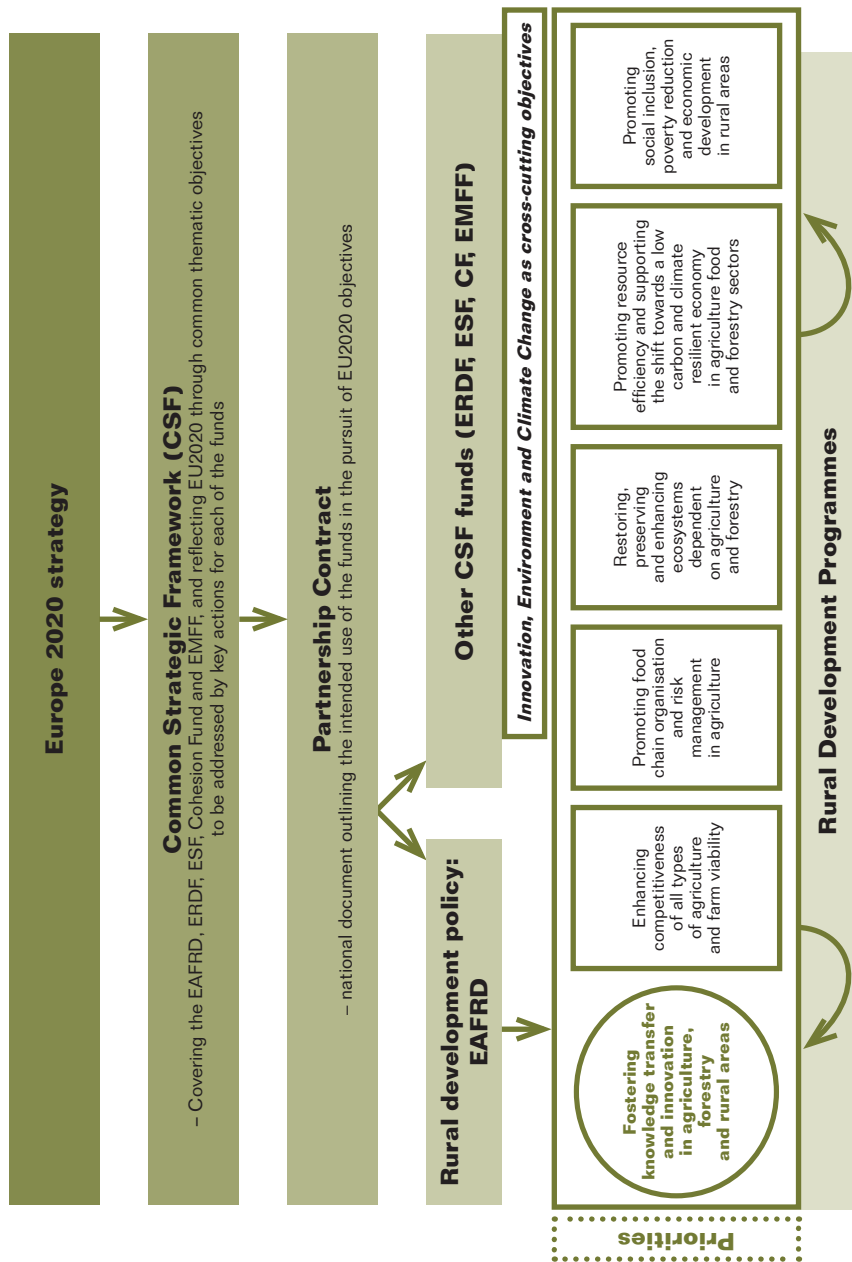
Areas of Intervention (Focus areas) are:

- Facilitating restructuring of farms facing major structural challenges (notably farms with a low degree of market participation,

⁹ “A short guide to the European Commission’s...”, op. cit. prep. 3.

¹⁰ See: <http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/policy-in-action/cap-towards-2020/rdp-programming-2014-2020/policy-overview/pl/policy-overview_pl.html>.

Figure 1. New framework of rural development policy



Source: "A short guide to the European Commission's proposals for EU rural development after 2013", EU Publications Office, 2011.

or market-orientated farms active in particular sectors, or farms in need of agricultural diversification).

- Facilitating a balanced age structure in the agricultural sector.

3. Promoting food chain organisation and risk management in agriculture.

Areas of Intervention (Focus areas) are:

- Better integrating primary producers into the food chain through quality schemes, promotion in local markets and short-supply chains, producer groups and 'inter-branch' organisations.

- Supporting risk management on farms.

4. Restoring, preserving and enhancing ecosystems dependent on agriculture and forestry.

Areas of Intervention (Focus areas) are:

- Restoring and preserving biodiversity (including in NATURA 2000 areas and areas of High Nature Value farming) and the state of European landscapes.

- Improving water management.

- Improving soil management.

5. Promoting resource efficiency and supporting the shift toward a low-carbon and climate-resilient economy in agriculture, food and forestry sectors.

Areas of Intervention (Focus areas) are:

- Increasing efficiency in water use by agriculture.

- Increasing efficiency in energy use in agriculture and food processing.

- Facilitating the supply and use of renewable sources of energy, by-products, wastes, residues and other non-food raw materials for the bio-economy.

- Reducing nitrous oxide and methane emissions from agriculture.

- Fostering carbon sequestration in agriculture and forestry.

6. Promoting social inclusion, poverty reduction and economic development in rural areas.

Areas of Intervention (Focus areas) are:

- Facilitating diversification, creation of new small enterprises and job creation.

- Promoting local development in rural areas.

- Enhancing accessibility to, and use and quality of ICT in rural areas.

Rural development policy's priorities and areas of intervention provide the basis for directing the EAFRD support to rural areas. They are also used to set quantified policy targets that will be agreed by the Commission and each rural development policy managing authority in each Member State. "Fostering innovation", "contributing to climate change mitigation and adaptation", and "caring for the environment" are considered to be common goals for all rural development priorities and areas of intervention. This means that even though these cross-cutting themes may have particularly strong links to certain rural development priorities, all of them must be adequately addressed in every aspect of the 2014–2020 rural development programmes (RDP).

Measures of rural development policy

The way of implementation of the EU rural development policy is defined in the Regulation of the European Parliament and of the Council (EU) No 1305/2013, which sets the policy "measures" and defines them as "a set of operations contributing to one or more of the Union priorities for rural development" (Art. 2c).

The number of measures for the 2014–2020 rural development policy is

less than for 2007–2013. At present, the policy is a blend of old and new measures – those which have proved their worth in the previous period and got updated, some measures are combined, and some are brand-new ones. It should be emphasised that the new rural development policy's measures are defined mainly according to types of support and beneficiary rather than according to priorities (e.g. investment support or area-based payment support, farmer beneficiaries or other business beneficiaries). This means that no measure is “priority-specific”. It is up to the Member States/Regions to decide which measures to use to serve a given priority. Some measures which in particular are clearly relevant for several Union priorities should be taken into account at the programming stage.

A significant innovation for the implementation of rural development policy in 2014–2020 is the possibility to set up “sub-programmes” to address particular groups, areas or objectives. Rural development sub-programmes can relate to young farmers, small farmers, mountain areas, short supply chains, women in rural areas, mitigating the effects of climate change and adaptation to them, and

biodiversity, and may also relate to the specific needs of the restructuring of the agricultural sector. Operations covered by the thematic sub-programmes may receive a higher subsidy (aid intensity), as defined by Regulation No 1305/2013¹¹.

Greater flexibility of the rural development policy for 2014–2020 will also be achieved by increasing participation in projects based on the Leader approach¹², which proved to be an effective tool for handing initiative to people in the local rural community. The Leader approach is to involve “people on the ground” in decision making, strengthen the sense of local community, improve the quality of management and strengthen social capital in rural areas. For these reasons, the Leader approach is compulsory for rural development programmes at national or regional level.

The “Europe 2020” strategy stresses the importance of using the power of innovation in all areas of Europe (rural and urban). Innovation is considered an important factor in stimulating growth. New products, new methods of work, services, technologies, processes and better forms of organization can increase the profit of the farm or business in the countryside, bring the

¹¹ Article 7 (3) of Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No 1698/2005 (OJ L 347, 20.12.2013, p. 487–548).

¹² The acronym “LEADER” derives from the French words “*Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*” which means, ‘Links between the rural economy and development actions’. The idea was to enlist the energy and resources of people and bodies that could contribute to the rural development process by forming partnerships at a sub-regional level between the public, private and civil sectors. The LEADER approach is associated with local empowerment through local strategy development and resource allocation. The main tool for the application of the LEADER approach to area development and involving local representatives in decision-making is the Local Action Group (LAG). See: http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/leader/leader-tool-kit/the-leader-approach/en/the-leader-approach_en.html.

Figure 2. Indicative list of measures showing their relevance to the priorities of rural development policy



Source: 'A short guide to the European Commission's proposals for EU rural development after 2013', EU Publications Office, 2011.

benefits associated with better care for the environment and strengthen the social fabric of rural areas. Innovation activities may be funded by all axes of the rural development policy. For 2014–2020 it provides more means than in the previous period that can be used to promote innovation. The “innovative” measures to promote the transfer of knowledge, advisory services, investment in tangible assets or cooperation and Leader approach are particularly important for the development of rural areas. The financial engineering is a significant category of innovation which refers to creative ways of using financial tools such as guarantee funds, loan or venture capital funds. These instruments help to provide the capital which is needed by agricultural holdings and rural businesses, and especially by small farmers in order to grow in rural areas and expand on the markets.

A “European Innovation Partnership (EIP) for Agricultural Productivity and Sustainability” is a new tool which demonstrates greater focus of the rural development policy on supporting innovation. It is a network that aims to interlink existing policies, foster co-operation among partners and build bridges between researchers and rural businesses. Within EIP, operational groups (consisting of farmers, researchers, advisors, businesses and NGO in the agri-food sector) will draw on rural development funding measures to organise themselves and to run innovative projects, of which the results will be published. It will support the work

of operational groups through seminars, databases, and help desk functions. It is to stimulate discussion among interested parties by reporting on relevant research, promoting good practice in terms of innovative projects, and organising conferences and workshops. This way EIP aims to catalyse research and innovation with the twin goals of promoting productivity and efficiency, as well as sustainability of the rural area, thus contributing to the achievement of “Europe 2020” strategic objectives.

As part of the encouragement for innovative thinking, rural development policy offers a limited number of annual cash prizes to projects exemplifying innovative local cooperation involving partners from at least two Member States. The prizes may be of particular interest to people or businesses that are not drawing funding from an RDP, though candidates may also be involved in such a programme.

Financial framework of rural development policy for 2014–2020

The share of the CAP budget in the general budget of the EU has decreased considerably over the past 25 years, from 73% in 1985 to 41% in 2012. The downward trend occurred in spite of the successive enlargements of the European Union and was mainly due to the reform of the CAP and the increasing share of spending on other EU policies¹³.

The figures presented in Table 1 show a significant decrease in the share of the

¹³ <http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph1_en.pdf>

Table 1. CAP financing in multiannual financial frameworks (commitments, in current prices, billion EUR)

	EU general budget (1)	CAP budget (2)	Share % (2) in (1)
2007–2013	976 443	420 682	43,08
2014–2020	1 082 555	373 179	34,47

Source: <http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm>.

CAP funding in the general budget of the EU for the 2014–2020 period compared to 2007–2013. The total amount of EU support for rural development for the period from 1 January 2014 to 31 December 2020, as set up by in Regulation No 1305/2013, is 84 936 million euro (at 2011 prices)¹⁴. As provided by the multiannual financial framework for 2014–2020, it is 95 577 million euro at current prices. The allocation for Poland for this period is 10 941 million euro, making Poland the biggest beneficiary of the rural development policy in the European Union¹⁵.

Impact on the ECA audit work

The need to adapt the rural development policy to the objectives and priorities identified in the EU “Europe 2020” strategy has affected the definition of the new objectives and priorities of this policy. This redefinition points out new areas of intervention in the period 2014–2020. Setting

stronger emphasis on the competitiveness of agricultural holdings, supporting innovation, combating the climate change and the social exclusion in rural areas largely require new measures.

In this context, the auditors of the European Court of Auditors (ECA) also face new challenges, as the audit of the measures to support the transfer of knowledge, the promotion of innovation and creative ways to use financial tools (such as financial engineering) will require them to possess new expertise. These challenges also necessitate the adoption of an effective methodology to evaluate the effectiveness of such measures and operations financed within them.

Similarly, greater flexibility of the rural development policy, provided for example by the wider use of the Leader approach or the coordination of this policy with other EU policies (and funds) increases the risks related to the audit process. In the

¹⁴ Article 58 of Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No 1698/2005 (OJ L 347, 20.12.2013, p. 487–548).

¹⁵ Annex I to Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No 1698/2005 (OJ L 347, 20.12.2013, p. 487–548).

first case, the risk relates to the assessment of the effectiveness of the activation of local communities in rural areas, and in the second one – related to double financing of the same operations by several EU funds.

Such an audit risk represents a considerable challenge for the ECA, however, it can be mitigated by an appropriate training system and training programme. The risk arising from the diversity of available funds for financing rural development policy can also be effectively mitigated by co-operation with the national authorities of the Member States, for example by means of joint training and auditing.

The decrease of the share of financing of the CAP in the general budget of the EU may probably have other consequences for the ECA audits. The reduced expenditure on rural development policy might result in a lower number of financed operations (projects), and accordingly in the need to reduce the number of audits in this area. This may bring about the need for organizational and staff changes in the Court

(i.e. reducing the number of units and auditors in regard to the audit of agricultural expenses), aimed at improving the efficiency and effectiveness of the audits. This challenge seems to be already included in the ECA's strategy for 2013–2017, as the aim of the Court in this period is to maximize the value of its contribution to the EU public accountability. To realize this aspiration, the ECA has acknowledged as a priority its further development as a professional audit institution. For this purpose, the ECA advocates making the best use of the auditors' expertise, talents and competencies to demonstrate its effectiveness, as well as increasing the efficiency by optimizing the allocation of the audit staff roles and responsibilities and by improvement of the process of performance audits¹⁶.

KRZYSZTOF ZALEGA

Ph.D. in Economics,
European Court of Auditors,
Luxembourg

¹⁶ <http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/STRATEGY2013-2017/STRATEGY2013-2017_EN.PDF>

The opinions expressed by the author in this publication in no way commit the European Court of Auditors to which he belongs.

Naruszenia ustawy antykorupcyjnej i ustawy kominowej

Łączenie funkcji publicznej z zasiadaniem w radzie nadzorczej spółki w świetle ustawowych ograniczeń

Łączenie funkcji publicznej z zajmowaniem stanowisk w organach spółek prawa handlowego ma ścisły związek z problematyką zarządzania, dotyczącą kumulowania władzy oraz wykorzystywania przyznanych uprawnień decyzyjnych. Przepisy ustawy antykorupcyjnej i ustawy kominowej wytyczają ramy prawne mające przeciwdziałać sytuacjom stwarzającym podejrzenie o stronnictwo bądź interesowność, a także zapobiegać wykorzystywaniu zajmowanych stanowisk do celów niedających się pogodzić z rolą państwa i jego organów. Ich interpretacja i stosowanie w praktyce przez organy kontroli państwowej jest przedmiotem rozważań zawartych w artykule.

WALDEMAR WALCZAK

Wprowadzenie

Problematyka kumulowania stanowisk przez osoby pełniące funkcje publiczne jest zagadnieniem złożonym, które może być rozpatrywane na różnych płaszczyznach. Jak podkreśla Małgorzata Pyziak-Szafnicka, jednym z zasadniczych

aspektów rozważań poświęconych tej tematyce jest skomplikowany stan prawny i pojawiające się niejasności interpretacyjne w stosowaniu ustawy antykorupcyjnej¹. Z uwagi na powyższe przesłanki, w niniejszym opracowaniu zostały poddane analizie uwarunkowania organizacyjno-prawne tytułowego zagadnienia, zaś problem badawczy sprowadza się do

¹ Por. M. Pyziak-Szafnicka: *Zakaz łączenia funkcji w spółkach kapitałowych i organach gminy*, „Samorząd Terytorialny” nr 6/1997, s. 11-24.

omówienia przepisów, które najczęściej wywołują rozbieżności w ich rozumieniu, z jednoczesnym wskazaniem konsekwencji. Badanie nie ogranicza się do przeglądu literatury przedmiotu, jest bowiem uzupełnione analizą dokumentów źródłowych i orzecznictwa, zatem rozważania teoretyczne nawiązują do konkretnych przykładów z praktyki. Celem poznawczym jest uporządkowanie przedmiotowej wiedzy, co jest istotne z punktu widzenia procesów i decyzji o charakterze zarządczym, z jakimi mamy do czynienia w praktyce. Za cel użyteczny autor przyjął zwrócenie uwagi na zasadnicze aspekty w interpretacji określonych przypadków naruszania ustawy antykorupcyjnej² i ustawy kominowej³, które mogą być przydatne w czynnościach prowadzonych przez organy kontroli państwowej oraz w wypracowaniu i stosowaniu ujednoliconych standardów. Tak wytyczonym celom podporządkowana została struktura pracy, począwszy od omówienia założeń ustawy antykorupcyjnej w zestawieniu z poselskim projektem zmian w tej ustawie. W dalszej części autor podjął wyjaśnienie wybranych problemów pojawiających się w praktyce

zarządzania, zidentyfikowanych podczas przeprowadzonych postępowań kontrolnych. Łączenie funkcji publicznej z członkostwem w radach nadzorczych jest zagadnieniem, które ma związek z funkcjonowaniem administracji rządowej i samorządowej, jak również spółek Skarbu Państwa. Nieprawidłowości ujawniane najczęściej w trakcie czynności kontrolnych dotyczą przypadków mających miejsce w samorządach⁴, co wcale nie oznacza, że gdzie indziej nie występują problemy związane z naruszaniem ustawowych ograniczeń.

Na zakończenie rozważań zwrócono uwagę na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego, zważywszy na to, że ma on ścisły związek z podjętym tematem, ma także znaczenie dla praktyki w kontekście przestrzegania przepisów antykorupcyjnych.

Założenia i cele ustawy antykorupcyjnej

Anna Wierzbica, powołując się na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego stwierdza, że „autorytet Państwa i prawa przezeń stanowiącego jest w dużym stopniu uzależniony od autorytetu funkcjonariuszy

² Ustawa z 21.08.1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (DzU.2006.216.1584 ze zm.).

³ Ustawa z 3.03.2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (DzU.2013.254 j.t.).

⁴ Informacja o wynikach działalności CBA w 2013 r., Warszawa, 31.03.2014 r., s. 4-9; źródło: <<http://www.antykorupcja.gov.pl/ak/analizy-i-raporty/raporty-cba>>, dostęp 22.09.2014 r. Sprawy dotyczące administracji samorządowej stanowiły w 2013 r. najliczniejszą kategorię, tj. aż 25% ogółu postępowań prowadzonych przez Centralne Biuro Antykorupcyjne. W 171 przypadkach kontrole obejmowały sprawdzenie oświadczeń o stanie majątkowym oraz przestrzeganie przepisów wprowadzających ograniczenia w podejmowaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Najczęściej dotyczyły one członków samorządów gminnych oraz osób zatrudnionych w jednostkach podległych gminie (67 kontroli), członków samorządów powiatowych oraz osób zatrudnionych w jednostkach podległych starostom (38), a także parlamentarzystów (18).

publicznych działających w jego imieniu. Interes publiczny, którego realizacji mają służyć antykorupcyjne przepisy, polega na zapobieżeniu angażowaniu się osób publicznych w sytuacje i uwikłania mogące nie tylko podawać w wątpliwość ich osobistą bezstronność czy uczciwość, ale także podważać autorytet organów Państwa oraz osłabiać zaufanie wyborców i opinii publicznej do ich prawidłowego funkcjonowania⁵. Należy zatem uznać, że celem wprowadzenia ustawy antykorupcyjnej było wypracowanie regulacji prawnych służących eliminowaniu rozwiązań i sytuacji, które mogą stwarzać pokusę nadużywania zajmowanego stanowiska publicznego. W orzecnictwie akcentuje się, że zakazy łączenia stanowisk określone w ustawie antykorupcyjnej stanowią jedną z istotnych regulacji „mających na celu zapobieganie nieakceptowanym zarówno przed porządek prawny, jak i elementarne zasady współżycia społeczne-go zjawiskom korupcji i wykorzystywania pełnionych funkcji publicznych do celów niedających się pogodzić z rolą państwa i jego organów”⁶.

Jak podkreśla Brunon Hołyst, jednym z istotnych aspektów towarzyszących zjawisku korupcji jest kwestia powiązań

i relacji interpersonalnych, jakie występują pomiędzy stronami transakcji korupcyjnych, które przejawiają się między innymi w takich procesach, jak: przekupstwo, sprzedajność, płatna protekcja, nepotyzm, nieuczciwe pośrednictwo i wykorzystywanie zajmowanego stanowiska dla osobistych bądź rodzinnych czy koleżeńskich celów⁷. Można sądzić, że kwestia zajmowania przez tę samą osobę jednocześnie kilku stanowisk (dualizm pełnionych ról), co wiąże się także z kumulowaniem władzy oraz przyznanych uprawnień decyzyjnych, ma szczególne znaczenie w kontekście zaprezentowanych rozważań na temat znaczenia relacji interpersonalnych sprzyjających tworzeniu powiązań korupcyjnych. Zdaniem Ewy Koniuszewskiej, czynnikiem sprzyjającym korupcji jest powiązanie systemów gospodarki, administracji państwowej i partii, prowadzące do łączenia funkcji w tych systemach⁸. Nie budzi najmniejszych wątpliwości, że to właśnie te uwarunkowania mają istotny wpływ na procesy zawłaszczania instytucji państwowych, a także spółek z udziałem Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego⁹.

Warto przywołać opinie wygłaszane przez szefa Kancelarii Prezydenta RP Jacka

⁵ A. Wierzbica: *Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 88.

⁶ Zob. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 26.01.2011 r. (II S.A./Go 161/10).

⁷ B. Hołyst: *Problematyka relacji interpersonalnych w działaniach korupcyjnych* [w:] *Europa bez korupcji*, III Międzynarodowa Konferencja Antykorupcyjna, 10.12.2012 r., Materiały pokonferencyjne, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2013, s. 23.

⁸ E. Koniuszewska: *Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 25.

⁹ W. Walczak: *Zawłaszczanie stanowisk w administracji samorządowej – element umacniania systemu władzy* [w:] Z. Janowska (red.): *Dysfunkcje i patologie w sferze zarządzania zasobami ludzkimi*, tom 5, Acta Universitatis Lodzensis, Folia Oeconomica 288, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013, s. 67-78.

Michałowskiego, który stwierdza, że korupcja rozumiana jako „domena mętnych interesów” stanowi „zagrożenie dla podstaw społecznego ładu”, w związku z tym „nie jest w interesie tych, którzy chcą trwałego, pomyślnego rozwoju”¹⁰. Należałoby w pełni podzielić poglądy autora, że „korupcyjne praktyki wymierzone są w państwo, bo pokazują jego słabość i nieskuteczność”, a ponadto „zadają również cios demokratycznym zasadom i społeczeństwu obywatelskiemu”¹¹, zaś eliminacja przejawów korupcji z życia publicznego powinna być jednym z priorytetowych zadań dla władz państwowych. W związku z tym ograniczenia dotyczące łączenia stanowisk przez osoby pełniące funkcję publiczną uważa się za uzasadnione, zwłaszcza na wcześniej przedstawione (cytowane) argumenty. Jednocześnie pojawiają się dyskusyjne wypowiedzi w kwestii tego, czy ustawa antykorupcyjna w obecnym kształcie rzeczywiście eliminuje najpoważniejsze zagrożenia, jakie występują w praktyce.

W ubiegłym roku podjęto poselski projekt zmiany przepisów¹², które między innymi dotyczyły rozszerzenia dotychczasowych zakazów zatrudniania radnych oraz członków ich rodzin w jednostkach samorządu terytorialnego, a także uchYLENIA przepisu art. 6 ustawy antykorupcyjnej, ustanawiającego wyjątek od zakazu

pełnienia funkcji w organach spółek. Projektodawca jako uzasadnienie proponowanych zmian wskazał, że „jednym z najpoważniejszych problemów, z jakim borykają się polskie samorządy jest zjawisko korupcji i nepotyzmu w obsadzaniu lokalnych urzędów”, a skalę tego zjawiska obrazuje raport z działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego z ubiegłego roku. Zdaniem autorów projektu, „praktyka ostatnich lat pokazuje, iż wielu samorządowców po wygranych wyborach korzysta z zatrudnienia w lokalnych urzędach bądź też umieszcza w nich powiązane ze sobą osoby. Problem kumoterstwa w zatrudnianiu w podległych samorządowi jednostkach wykracza ponadto poza teren poszczególnych gmin”¹³.

Ta propozycja spotkała się z negatywną oceną ze strony rządu, który przedstawił następującą argumentację: „Kształtowania zakazów antykorupcyjnych, stanowiących element ustroju, nie można opierać na domniemanych wnioskach, nieznajdujących swego uzasadnienia w ukształtowanym systemie. Wskazuje na to wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 października 2001 r. (sygn. akt K 11/01), który podkreśla, że istnieje możliwość nakładania na osoby piastujące funkcje w organach stanowiących i wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego różnego rodzaju ograniczeń w odniesieniu do ich

¹⁰ J. Michałowski: *Przemówienie* [w:] *Europa bez korupcji*, III Międzynarodowa Konferencja Antykorupcyjna, 10.12.2012 r., Materiały pokonferencyjne, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2013, s. 20.

¹¹ Tamże, s. 20.

¹² Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz zmianie niektórych innych ustaw, Warszawa 8.02.2013 r., druk nr 1380; źródło: <<http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1380>>, dostęp 22.09.2014 r.

¹³ Zob. uzasadnienie projektu, druk nr 1380, s. 8-9

działalności zawodowej, pod warunkiem, że pozostają one w racjonalnym związku z interesem publicznym, któremu mają służyć, a zakres ograniczeń będzie współmierny do rangi tego interesu”¹⁴. W dalszej części zwrócono uwagę na to, że zakazów antykorupcyjnych nie można kształtować, a następnie interpretować przez wykładnię rozszerzającą w każdym, nie do końca wyjaśnionym przypadku. W przeciwnym razie, jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 25 października 2012 r. (sygn. akt II OSK 2357/12), „radnymi będą mogli być jedynie emeryci, renciści i bezrobotni, co by stanowiło wypaczenie *ratio legis* tych przepisów”¹⁵. Jeżeli chodzi o propozycję uchylecia przepisu art. 6 ustawy antykorupcyjnej, który umożliwia osobom pełniącym funkcje publiczne (nie tylko w jednostkach samorządu terytorialnego) zasiadanie w organach spółek komunalnych i spółek Skarbu Państwa z tytułu ich zgłoszenia przez określone podmioty, zdaniem rządu – jest to działanie nieuzasadnione, gdyż „może utrudnić obsadę organów w spółkach komunalnych, w szczególności w sytuacji, gdy osoby pełniące funkcję publiczną *ex lege* pełnią funkcję w organach spółki”¹⁶. W obiektywnej ocenie – z punktu widzenia standardów *corporate governance* – trudno zgodzić się z opinią (przy czym nie chodzi

tutaj o stanowisko prezentowane przez rząd), że to głównie w gronie osób pełniących funkcje publiczne należy poszukiwać kandydatów do organów spółek kapitałowych, a w Polsce nie ma innych kompetentnych obywateli, spełniających wymagania formalne do objęcia stanowiska we władzach spółek z udziałem państwowych osób prawnych.

Podstawowym założeniem ustawy antykorupcyjnej jest zapobieganie okolicznościom powodującym uwikłanie i sprzeczność interesów, wynikające z jednoczesnego łączenia stanowisk przez osobę pełniącą funkcję publiczną, co mogłoby rzutować na niezależność sprawowania mandatu, podważać autorytet władzy lub podawać w wątpliwość bezstronność i uczciwość jej piastuna. Podkreśla się również, że we współczesnych demokracjach dużą wagę przywiązuje się do etycznych aspektów życia publicznego, kładąc szczególny nacisk na przestrzeganie reguł jawności, jak również takich wartości, jak bezinteresowność i uczciwość¹⁷. Warto dodać, że ustawa antykorupcyjna stanowi jedną z wielu regulacji prawnych mających przeciwdziałać korupcji w życiu publicznym, niemniej jednak okazuje się, że to jej przepisy budzą najwięcej kontrowersji i niejasności. Jak zaznacza Jakub Jan Zięty, praktyka wskazuje, że występują różne sposoby interpretacji przepisów ustawy antykorupcyjnej,

¹⁴ Zob. *Stanowisko Rządu wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz zmianie niektórych innych ustaw* (druk nr 1380), projekt z 27.06.2013 r., s. 2; źródło: <<http://mac.bip.gov.pl/prawo-i-prace-legislacyjne/projekt-stanowiska-rzadu-wobec-poselskiego-projektu-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-samorządzie-gminnym.html>>, dostęp 22.09.2014 r.

¹⁵ Tamże, s. 2.

¹⁶ *Stanowisko Rządu wobec poselskiego projektu ustawy...*, op. cit., s. 4.

¹⁷ Por. A. Wierzbica: *Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym...*, op. cit., s. 88.

co sprawia, że takie rozwiązania utrudniają skuteczne egzekwowanie prawa¹⁸.

Mając na uwadze powyższe przesłanki, w dalszej części omówię wybrane przepisy ustawowe, które regulują możliwość łączenia funkcji publicznej z zajmowaniem stanowisk w organach nadzoru spółek prawa handlowego.

Członkostwo w radzie nadzorczej a ograniczenia antykorupcyjne

Przepisy ustawy antykorupcyjnej wprowadzają ograniczenia dotyczące łączenia funkcji publicznej z innymi zajęciami, które zostały enumeratywnie wymienione w art. 4: „Osoby wymienione w art. 1 i 2, w okresie zajmowania stanowisk lub pełnienia funkcji, o których mowa w tych przepisach, nie mogą być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego” (art. 4 pkt 1). Oznacza to, że wszystkie osoby, w stosunku do których stosuje się przepisy cytowanej ustawy, obejmuje – co do zasady – zakaz pełnienia dodatkowych zajęć w radach nadzorczych. Agnieszka Rzetecka-Gil stwierdza, że treść art. 4 jest jednoznaczna, a wprowadzony katalog zakazów należy rozumieć jako ograniczenie wolności

gospodarczej ze względu na ważny interes społeczny¹⁹. Można zatem powiedzieć, że takie rozwiązanie koresponduje z *ratio legis* omawianej ustawy.

Od zakazów określonych w art. 4 ustawodawca przewidział tylko jeden wyjątek, zawarty w art. 6 ust. 1 ustawy antykorupcyjnej²⁰, umożliwiający osobom wymienionym w art. 2 pkt 1, 2 i 6-10 zajmowanie stanowisk w organach spółek prawa handlowego, jednak pod warunkiem, że zostały one zgłoszone do objęcia takich stanowisk przez uprawnione do tego podmioty, a także określił maksymalną liczbę dwóch spółek, do których osoby te mogą zostać wyznaczone (zgłoszone). Warto zwrócić uwagę, że przewidziane odstępstwo od zakazu nie dotyczy wszystkich, lecz wyłącznie określonej kategorii osób.

Okazuje się, że w praktyce kwestią dyskusyjną jest interpretacja omawianego wyjątku w odniesieniu do osób wymienionych²¹ w art. 2 pkt 9. Jeśli ustawodawca w stosunku do wszystkich osób przewiduje w art. 4 zakaz zajmowania stanowisk w zarządach i radach nadzorczych, to pełnienie funkcji w zarządzie spółki z większościovym udziałem Skarbu

¹⁸ J. J. Zięty: *Przesłanki odwołania członka zarządu spółki gminnej – artykuł 5 ust. 2 ustawy antykorupcyjnej*, „Kontrola Państwowa” nr 1/2013, s. 191-199.

¹⁹ A. Rzetecka-Gil: *Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 58.

²⁰ Art. 6 ust. 1: „Zakaz zajmowania stanowisk w organach spółek, o którym mowa w art. 4 pkt 1, nie dotyczy osób wymienionych w art. 2 pkt 1, 2 i 6-10, o ile zostały zgłoszone do objęcia takich stanowisk w spółce prawa handlowego przez: Skarb Państwa, inne państwowe osoby prawne, spółki, w których udział Skarbu Państwa przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji, jednostki samorządu terytorialnego, ich związki lub inne osoby prawne jednostek samorządu terytorialnego; osoby te nie mogą zostać zgłoszone do więcej niż dwóch spółek prawa handlowego z udziałem podmiotów zgłaszających te osoby”.

²¹ Dotyczy to członków zarządu jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz spółek, w których udział Skarbu Państwa przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji.

Państwa jest wyjątkiem przewidzianym w art. 6 ust. 1, jako zgłoszenie do objęcia tego stanowiska właśnie przez Skarb Państwa²². Wówczas osoby wymienione w art. 2 pkt 9 w okresie pełnienia swojej funkcji na mocy wyjątku z art. 6 ust. 1 mogłyby zostać zgłoszone do objęcia tylko jednego dodatkowego stanowiska w organie innej spółki, aby nie naruszać ograniczenia, że osoby te nie mogą zostać zgłoszone do więcej niż dwóch spółek prawa handlowego (przy czym chodzi tutaj o zgłoszenie do objęcia funkcji w organach spółek)²³.

Przyjmując inne założenie, że wyjątek zawarty w art. 6 ust. 1 umożliwia, aby osoby objęte zakazem określonym w art. 4 mogły „dodatkowo” (tj. nie wliczając zajmowanego stanowiska) zostać zgłoszone do nie więcej niż dwóch spółek, wtedy istniałaby możliwość objęcia kolejnych dwóch stanowisk w organach innych spółek. W tych okolicznościach osoby, do których ma zastosowanie omawiany wyjątek z art. 6 ustawy antykorupcyjnej, mogą pełnić maksymalnie trzy funkcje, przy czym określona grupa osób zasiadałaby jednocześnie w organach aż trzech spółek. Taka interpretacja stosowana przez Ministerstwo

Skarbu Państwa (MSP) prowadzi do sytuacji, w której osoby pełniące funkcje prezesów zarządu spółek z większościowym udziałem Skarbu Państwa dodatkowo zasiadają w dwóch radach nadzorczych, a więc *de facto* zajmują stanowiska we władzach trzech spółek. Trzeba zaznaczyć, że zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, takie praktyki „są niezgodne z art. 6 wymienionej ustawy, który stanowi, że członkowie zarządu spółki mogą być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego w przypadku ich zgłoszenia do powyższych organów przez SP lub spółkę z większościowym udziałem SP, lecz nie więcej niż w dwóch spółkach prawa handlowego z udziałem wspomnianych zgłaszających podmiotów”²⁴. W praktyce zdarzają się sytuacje, że organy państwowe prezentują odmienne wykładnie przepisów ustawowych regulujących kwestie dopuszczalności łączenia stanowisk przez osoby objęte ustawą antykorupcyjną z zasiadaniem w radach nadzorczych spółek²⁵, co jest wysoce niewłaściwe, a ponadto może podważać zaufanie obywateli do państwa.

Inny, wcześniej analizowany przeze mnie problem miał związek z interpretacją

²² Podobnie rzecz się przedstawia w odniesieniu do osób zarządzających i członków organów zarządzających gminnymi (powiatowymi, wojewódzkimi) osobami prawnymi (art. 6). Można posłużyć się przykładem, że członek zarządu spółki komunalnej (100% udziałów posiada gmina) może łączyć swoją funkcję z zasiadaniem w radzie nadzorczej tylko jednej innej spółki.

²³ Jest to zrozumiałe, jeśli uwzględni się to, że tylko nieliczne kategorie osób objętych ustawą antykorupcyjną mają możliwość zasiadania w organach spółek, a zakaz wynikający z art. 4 ma zastosowanie do wszystkich osób wskazanych w art. 1 i art. 2 ww. ustawy.

²⁴ Zob. Informacja o wynikach kontroli sprawowania nadzoru właścicielskiego w spółkach z większościowym udziałem Skarbu Państwa, nr ewid. 144/2009/P08051/KGP, NIK, Warszawa 2009, s. 51.

²⁵ Zob. szerzej: W. Walczak: Rada nadzorcza spółki kapitałowej działająca w niewłaściwym składzie osobowym, „Wiedza Prawnicza” nr 4/2014, s. 65-87.

przepisów prawa w odniesieniu do ważnego zagadnienia: jaką procedurę zgłoszenia kandydata do objęcia stanowiska w organach spółek należy uznać za prawidłową z punktu widzenia przestrzegania przepisów ustawy antykorupcyjnej? Wyjaśniałem wówczas różnicę pomiędzy pojęciami: „zgłoszenie” (wyznaczenie) reprezentanta i „powołanie” w skład organu spółki, a także akcentowałem potrzebę dokonania zgłoszenia kandydata przez właściwy organ gminy w kontekście zapisów ustawy antykorupcyjnej²⁶.

Rozpatrując procedury i podstawy prawne decyzji związanych ze wskazaniem przedstawiciela do rady nadzorczej²⁷, trzeba w każdym indywidualnym przypadku brać pod uwagę (stosować) przepisy innych ustaw, które mają rozstrzygające znaczenie w konkretnej sytuacji. Na tym tle warto zadać ważne pytanie: czy w myśl art. 9 ustawy antykorupcyjnej²⁸ fakt dokonania wpisu do KRS stanowi jednoznaczne potwierdzenie prawidłowości decyzji wyboru do organów nadzorczych spółki prawa handlowego w świetle przepisów ustawy antykorupcyjnej (w odniesieniu do osób podlegających jej rygorom)?

W trakcie badań poddałem analizie dokumenty źródłowe na poparcie tezy, że

w sytuacjach gdy czynności sprawdzające prowadzone są skrupulatnie i szczególnie (a interpretacja przepisów stosowana przez organy kontroli państwowej dokładnie potwierdza słuszność mojego rozumowania), za prawidłową należy uznać nie tylko taką procedurę zgłoszenia kandydata, która następnie skutkowałą jego powołaniem do pełnienia funkcji w organie spółki, lecz przede wszystkim musi być to decyzja – czynność prawna – przy podejmowaniu której nie zostały naruszone inne przepisy obowiązującego prawa. Dobrym przykładem na wzmocnienie przedstawionej argumentacji może być przypadek, kiedy osoba podlegająca przepisom ustawy antykorupcyjnej, zajmująca stanowisko starosty powiatu, w momencie wyznaczenia przez państwową osobę prawną do pełnienia funkcji w organie nadzorczym spółki nie posiadała wymaganych przez prawo kwalifikacji – to jest zdanego egzaminu dla członków rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa. W wyniku przeprowadzonego postępowania kontrolnego Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA) uznało, że z tego powodu „nie doszło *de facto* do jej zgłoszenia w myśl art. 6 ust. 1 ustawy antykorupcyjnej, przez co, z chwilą powołania, złamano zakaz z art. 4 pkt 1 tego aktu prawnego”²⁹. Interesująca jest także

²⁶ Zob. szerzej: W. Walczak: *Kontrola zakazu łączenia stanowisk w radach nadzorczych spółek – budowanie zaufania do państwa*, „Kontrola Państwowa” nr 1/2014, s. 66-83.

²⁷ Por. B. Nowakowski: *Forma oświadczenia woli gminy w sprawie wskazania przedstawiciela do rady nadzorczej jednoosobowej spółki z o.o.* [w:] A. Żołotar (red.): *Spółki jednostek samorządu terytorialnego*, C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 133-136.

²⁸ Art. 9: „Wybór lub powołanie do władz spółki, spółdzielni lub fundacji z naruszeniem zakazów określonych w art. 4 i 7 są z mocy prawa nieważne i nie podlegają wpisaniu do właściwego rejestru”.

²⁹ Pismo Departamentu Postępowania Kontrolnych Centralnego Biura Antykorupcyjnego z 29.01.2014 r., znak C/393/14.

dalsza argumentacja CBA, która odnosi się do nieważności czynności prawnej podjętej z naruszeniem obowiązujących ustaw w nawiązaniu do treści art. 58 § 1 k.c. Zaprezentowano przy tym ważny pogląd, że powołanie do rady nadzorczej, które jest obarczone wadą nieważności³⁰, stanowi naruszenie przepisu art. 4 ustawy antykorupcyjnej. Można zatem skonstatować, że skuteczne powołanie osoby do rady nadzorczej, to znaczy w rezultacie uchwały podjętej przez upoważniony organ spółki (co nie budziło najmniejszych zastrzeżeń sądu rejestrowego, który dokonał stosownego wpisu do KRS), nie zawsze jest potwierdzeniem, że nie wystąpiły nieprawidłowości od strony formalnoprawnej w procedurach podejmowania decyzji zarządczych o charakterze personalnym. Ta refleksja jest szczególnie ważna w kontekście rozważań na temat nieważności powołania do rady nadzorczej w myśl art. 9 ustawy antykorupcyjnej. Warto zauważyć, że starosta został przecież skutecznie powołany do rady nadzorczej, w której zasiada od czerwca 2012 r., a więc wcześniejsze naruszenie przepisów innych ustaw do czasu wszczęcia kontroli nie miało wpływu na prawomocność jego powołania i formalne pełnienie powierzonych funkcji, bowiem nikt wcześniej tego nie podważał.

Wobec stwierdzeń wyrażonych przez CBA można powiedzieć, że fakt ujawnie-

nia danej osoby w KRS nie stanowi relewantnej przesłanki dla sformułowania jednoznacznej oceny przez organy kontroli państwowej, że nie doszło do naruszenia zakazów przewidzianych w art. 4 i 7 ustawy antykorupcyjnej. Dla opinii, która będzie rozstrzygająca w odniesieniu do konkretnego badanego przypadku, każdorazowo konieczne staje się przeprowadzenie kompleksowych, rzetelnych czynności kontrolnych, ukierunkowanych na bardzo szczegółową analizę uwarunkowań organizacyjno-prawnych, istotnych z punktu widzenia rozpatrywanych czynności prawnych. W ocenie Sądu Najwyższego, „treść art. 4 jest jednoznaczna”, a wyjątki od zasady nie mogą być dowolnie interpretowane, bowiem „w konsekwencji ograniczenia wynikające z ustawy antykorupcyjnej nie byłyby respektowane”³¹.

Inny badany przypadek dotyczy sytuacji, w której osoba będąca prokuratorem w stanie spoczynku zajmuje stanowisko burmistrza, a jednocześnie zasiada w radzie nadzorczej gminnej spółki komunalnej. Dla dalszych rozważań konieczne jest zacytowanie, a następnie omówienie zaprezentowanej argumentacji polegającej, zdaniem obrońcy, na błędnej wykładni art. 49c i 49 pkt 3 ust. 1 ustawy o prokuraturze³²: „przepisy te stanowią bezwzględny zakaz uczestniczenia w radach nadzorczych spółki kapitałowej dla prokuratorów

³⁰ W analizowanym przypadku wada nieważności polegała na tym, że podjęta decyzja została uznana za sprzeczną z przepisami ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji. Należy jednak wyjaśnić, że każde powołanie do rady nadzorczej obarczone wadą nieważności z racji naruszenia innych przepisów prawa będzie stanowiło złamanie art. 4 ustawy antykorupcyjnej przez osoby, do których ustawa ma zastosowanie.

³¹ Zob. wyrok SN z 7.12.2006 r. (I PK 155/06).

³² Zob. ustawa z 20.06.1985 r. o prokuraturze (DzU.2014.504 j.t.).

w stanie spoczynku, choć taka wykładnia pozostaje w oczywistej sprzeczności z cytowanymi wyżej przepisami prawa (art. 30 ust. 2 pkt 3 i art. 31 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 6 ust. 1 ustawy antykorupcyjnej), które uprawniają i zobowiązują prokuratorów w stanie spoczynku sprawujących wybieralne funkcje w samorządzie terytorialnym do prowadzenia działalności zarządczej w zakresie gospodarowania mieniem gminnym, bycia przedstawicielem i pełnomocnikiem w takiej działalności, a także bycia członkiem rad nadzorczych spółek prawa handlowego z udziałem mienia gminnego³³. W żadnym wypadku nie można się zgodzić z tezą, że ustawa o samorządzie gminnym (dalej w skrócie: „usg”) zobowiązuje burmistrza do bycia członkiem rad nadzorczych spółek z udziałem kapitałowym danej jednostki samorządowej, a tym bardziej nie można uznać, że taki obowiązek powstaje w stosunku do burmistrza na mocy art. 6 ust. 1 ustawy antykorupcyjnej. Są to nieuprawnione opinie i kompletnie nieprawidłowe interpretacje obowiązującego prawa.

W ocenie Sądu Najwyższego – Sądu Dyscyplinarnego, burmistrz będący prokuratorem w stanie spoczynku jest obowiązany

realizować swe uprawnienia wynikające z art. 30 ust. 2 pkt 3 usg tak, aby nie naruszać zakazu określonego w art. 49 ust. 3 pkt 5 ustawy o prokuraturze. Bardzo ważna jest dalsza argumentacja Sądu, który zauważa, że „prokurator w stanie spoczynku dalej pełni funkcję publiczną (takie stanowisko zajął Sąd Najwyższy w postanowieniu z 9 listopada 2011 r.), i jeśli uznać, że trafna jest interpretacja, iż art. 2 pkt 11 ustawy antykorupcyjnej³⁴ wyłącza takiego burmistrza z kręgu osób wymienionych w art. 6 ust. 1 tej ustawy, to nie otwiera się żadne pole do rozważania, czy burmistrz – prokurator w stanie spoczynku może wyjątkowo na podstawie tego ostatniego przepisu być członkiem władz spółki prawa handlowego, czego co do zasady zakazuje art. 4 pkt 1 tej ustawy”³⁵.

W świetle zaprezentowanych opinii można uznać, że przy podejmowaniu czynności prawnych skutkujących powołaniem burmistrza będącego jednocześnie prokuratorem w stanie spoczynku do rady nadzorczej spółki doszło do złamania innych obowiązujących przepisów prawa³⁶. Zgodnie z przytoczoną wcześniej argumentacją CBA, można w tej sytuacji mieć uzasadnione wątpliwości, czy w konsekwencji tych działań nie nastąpiło naruszenie

³³ Zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 10.01.2012 r. (SDI 34/11), s. 2.

³⁴ Art. 2 pkt 11: „Ustawa określa także ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej przez: inne osoby pełniące funkcje publiczne, jeżeli ustawa szczególna tak stanowi”.

³⁵ Postanowienie SN z 10.01.2012 r., op. cit., s. 5-6.

³⁶ W tej sprawie wypowiedział się również Prokurator Generalny, stwierdzając w swoim piśmie, że „prokurator w stanie spoczynku nie może pełnić funkcji w radach nadzorczych spółek prawa handlowego, jest to bezwzględny zakaz wynikający z art. 49 ust. 3 ustawy o prokuraturze. Prokurator w stanie spoczynku, który jednocześnie pełni funkcję członka rady nadzorczej spółki prawa handlowego dopuszcza się oczywistego i rażącego naruszenia przepisu art. 49 ust. 3 w zw. z art. 49c ustawy o prokuraturze, co stanowi przewinienie służbowe, za które odpowiada dyscyplinarnie”. Pismo PG IX K 0287/5/13 dot. sprawy BSP/043-28-1157/13 z 26.03.2013 r.

przepisów ustawy antykorupcyjnej przez osobę pełniącą funkcję publiczną. Inna kwestia dotyczy tego, że przez kilka lat (od 2004 r.) organy nadzoru i kontroli państwowej w ogóle nie dostrzegały występowania jakiegokolwiek problemu od strony formalnoprawnej.

Ograniczenia wynikające z ustawy kominowej

Zagadnienia związane z kumulowaniem stanowisk w organach nadzoru spółek podlegają dodatkowo innym regulacjom prawnym. Chodzi o przepisy ustawy kominowej mające „bezwzględnie imperatywny charakter prawny”³⁷. Trzeba wyraźnie zaznaczyć, że w myśl art. 4 ust. 1. ustawy z 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (tzw. ustawy kominowej): „Jedna osoba może być członkiem rady nadzorczej tylko w jednej spośród spółek, o których mowa w art. 1 pkt 4-7”. W orzecznictwie sądowym powszechną akceptację zyskuje pogląd, że przepisy ustawy kominowej mają charakter bezwzględnie obowiązujący³⁸, a zatem nieuprawnione są twierdzenia, że zakaz łączenia funkcji w dwóch radach nadzorczych określonych kategorii spółek wynikający z art. 4 ust. 1 ustawy kominowej nie ma zastosowania w stosunku do osób, do których dopuszcza się wyjątek przewidziany w art. 6 ust. 1 ustawy antykorupcyjnej, to jest między innymi do pracowników urzędów państwowych,

w tym członków korpusu służby cywilnej zajmujących określone stanowiska kierownicze bądź członków zarządu spółek SP.

Przedstawiając uzasadnienie właściwej interpretacji przepisów prawa, można się odwołać do stanowiska wyrażonego przez Sąd Najwyższy. „Wykładnia normy prawnej wymaga dokonywania interpretacji z zastosowaniem najpierw reguł językowych, co prowadzi do przypisania normie prawnej takiego sensu, jaki jest wynikiem prawidłowego zastosowania określonych reguł językowych, które w zasadzie uznaje się za znane wszystkim członkom określonej grupy językowej. Innymi słowy, tekst przepisu prawnego powinien być tak rozumiany, jak wskazują na to reguły składniowe oraz normy znaczeniowe danego języka, natomiast zadaniem ustawodawcy powinno być dochowanie jak najdalej idącej staranności i dbałości o to, by jego wola znalazła właściwe odzwierciedlenie w adekwatnym do niej brzmieniu tekstu aktu prawnego. Dokonywana następnie przez sądy wykładnia prawa, jako element jego stosowania, nie może przeradzać się w tworzenie pożądanego, a niekiedy nawet wręcz społecznie oczekiwanego, stanu prawnego”³⁹.

Oznacza to, że ograniczenie zawarte w ustawie kominowej nie jest wyłącznie uzależnione od faktu pobierania wynagrodzenia, gdyż ustawodawca wprowadził zakaz jednoczesnego pełnienia funkcji przez jedną osobę w dwóch organach

³⁷ Zob. Wyrok SN z 6.03.2012 r. (sygn. akt I PK 149/11).

³⁸ Sąd Najwyższy potwierdza w wyroku z 27.02.2014 r., że przepisy ustawy kominowej „mają charakter ściśle bezwzględnie obowiązujący” (sygn. akt II PK 134/13).

³⁹ Zob. uchwała SN z 7.06.2001 r. (III CZP 29/01).

nadzoru określonych (literalnie wskazanych) kategorii spółek prawa handlowego. Takie nadinterpretacje byłyby możliwe tylko wówczas, gdyby przepis ustawy stanowił, że jedna osoba może uzyskiwać przychody z tytułu członkostwa tylko w jednej radzie nadzorczej spośród wskazanych spółek. Treść art. 4 ust. 1 ma jednak całkowicie odmiennie brzmienie. Kwestia uzyskiwania dochodów przez jedną osobę za pracę w dwóch radach nadzorczych spółek objętych ustawą kominową będzie miała natomiast związek z zagadnieniem dotyczącym nienależnie pobieranych wynagrodzeń.

W nawiązaniu do tych stwierdzeń, w kontekście wcześniej omawianych dwuznacznych interpretacji (przez organy państwowe) możliwości łączenia funkcji przez prezesów spółek SP z zasiadaniem w dwóch radach nadzorczych, warto przywołać aktualne rekomendacje MSP zawarte w dokumencie pt. „Program profesjonalizacji nadzoru”. Sformułowano je w następujący sposób: „Zaleca się, aby członkowie zarządów nie pobierali wynagrodzenia z tytułu zasiadania w organach korporacyjnych spółek zależnych, powiązanych i stowarzyszonych. Ewentualne zasiadanie w organach tych spółek powinno mieć dla członka zarządu spółki dominującej charakter bezpłatny”⁴⁰. Nie trudno zrozumieć, że w ten bardzo zręczny sposób próbuje się przedstawić uzasadnienie dla zjawiska

przyjmowania dodatkowych stanowisk w radach nadzorczych spółek zależnych przez członków zarządu spółek SP zatrudnionych na kontraktach menedżerskich. Według MSP, ma ono podłoże bezinteresowne, gdyż nie wiąże się z dodatkowym otrzymywaniem wynagrodzenia, a w zamian może być postrzegane jako wyróżnienie i przejaw odpowiedzialności (podjęcie się dodatkowych obowiązków w celu dbania o ważne dobro społeczne). Jest to oczywiście złudne i bardzo powierzchowne rozumienie istoty kumulowania funkcji w organach spółek, gdyż najważniejsze jest zdobycie uprawnień decyzyjnych, umożliwiających przejęcie władzy i kontroli nad spółką (w szczególności nad jej majątkiem i finansami).

Warto w tym miejscu również wspomnieć, że ustawa antykorupcyjna w żadnym ze swoich artykułów nie wskazuje przesłanki koniecznej do złamania zakazów określonych w art. 4 tej ustawy w postaci osiągnięcia korzyści, w tym wypadku pobierania wynagrodzenia przez osoby wymienione w art. 1, art. 2 i naruszające art. 4 ustawy antykorupcyjnej. Dla potwierdzenia słuszności zaprezentowanego rozumowania CBA odwołuje się między innymi do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 26 stycznia 2011 r. (sygn. akt II S.A./Go 161/10): „Ustawowy zakaz łączenia prowadzonej działalności z wykonywaną funkcją publiczną ma

⁴⁰ Zob. szerzej: *Program profesjonalizacji nadzoru. Dobre praktyki dające wytyczne do ustalania wynagrodzeń na podstawie kontraktów menedżerskich w największych spółkach z udziałem Skarbu Państwa. Jest to pierwszy tego typu dokument, który uszczegóławia zakres objęty ustawą z 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (tzw. ustawą kominową). Źródło: <<http://www.msp.gov.pl>>, dostęp /22.09.2014 r.*

szeroki zakres i obejmuje zarówno zarządzanie samodzielne, jak też w ramach kolegialnego organu, w charakterze pracownika, jak też w innym charakterze, odpłatnie i nieodpłatnie⁴¹. CBA ponadto wyjaśnia, że „zakazy określone w art. 4 ustawy do ich złamania wymagają zaistnienia faktu wykonywania określonych czynności we wskazanych podmiotach bądź zasiadania w organach wymienionych podmiotów, a nie konkretnych okoliczności z tymi faktami związanych”⁴².

Istota prowadzonych postępowań kontrolnych

Trafne spostrzeżenia na temat roli CBA w ramach kontroli przestrzegania ustawy antykorupcyjnej zawierają się w zdaniu, że „CBA nie wydaje wobec kontrolowanych osób władczych rozstrzygnięć, a jedynie występuje do właściwych organów – na podstawie przepisów prawa – ze stosownym wnioskiem”. To jest istota działalności kontrolnej CBA w przedmiotowym zakresie, oznaczająca, że *de facto* instytucja ta nie ma uprawnień do wyciągania konsekwencji za złamanie zakazów ustawy antykorupcyjnej, a jedynie przedstawia swoją interpretację przepisów prawa – to jest uznaje i powiadamia, że przepisy prawa zostały naruszone.

Ostateczna ocena i decyzje w przedmiotowym zakresie leżą w gestii innych organów państwowych. Warto również zauważyć, że nie istnieje procedura odwoławcza dla osób, wobec których CBA wystąpiło z wnioskiem o odwołanie ze stanowiska, gdyż to „właściwe organy zobowiązane są do zastosowania sankcji przewidzianej przez art. 5 ustawy antykorupcyjnej i dopiero te decyzje mogą podlegać kontroli sądowej”. Wobec powyższego minister spraw wewnętrznych jest zdania, że „wprowadzenie ewentualnej procedury odwoławczej czy nawet kontroli sądowej w stosunku do wniosków z art. 46 ustawy o CBA nie znajduje podstaw w systemie prawnym”⁴³.

Wydaje się, że zaprezentowana interpretacja jest spójna, aczkolwiek rzeczywistość i praktyka zarządzania są bardziej skomplikowane. Podejmując próbę wskazania przesłanek skłaniających do sformułowania powyższej konstatacji, trzeba zauważyć, że ustawodawca w art. 5 ustawy antykorupcyjnej określił konkretne sankcje za złamanie jej przepisów, natomiast nie przewidział żadnych konsekwencji (restrykcji) z tytułu niezastosowania się do tych wytycznych przez określone organy, na co mało kto zwraca uwagę⁴⁴. Według CBA, „dyspozycja art. 5 ust. 2 wprost

⁴¹ Pismo szefa CBA z 27.03.2013 r., znak BI/WPK/621/13/W, s. 4.

⁴² Tamże, s. 3.

⁴³ Zob. Odpowiedź ministra spraw wewnętrznych na interpelację nr 19832; źródło: <<http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=71CA7499>>, dostęp 22.09.2014 r.

⁴⁴ Przepisy nie wprowadzają mechanizmów dyscyplinujących przestrzeganie ustawowych nakazów, a także nie ma sankcji w postaci zakazu powołania na poprzednie funkcje osób, które naruszyły przepisy ustawy antykorupcyjnej. Jest to sytuacja całkowicie odmienna niż rozwiązanie prawne wprowadzone w stosunku do członków rad nadzorczych naruszających przepisy ustawy z 3.03.2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi; por. J. J. Zięty: *Przesłanki odwołania członka zarządu spółki gminnej...*, op. cit., s. 199. Takie niezrozumiałe luki w przepisach nie tylko utrudniają egzekwowanie

określa sankcje za podjęcie niedozwolonych prawem zachowań, nie pozostawiając jej adresatom, ani też organom stosującym prawo możliwości subiektywnej interpretacji przyjętych przez ustawodawcę uregulowań w tym zakresie⁴⁵. W praktyce zdarzają się przypadki, że rada nadzorcza spółki, której prezes naruszył przepisy antykorupcyjne nie podziela opinii CBA i może bezkarnie ignorować nakaz wynikający z art. 5 ust. 2, nie ponosząc z tego tytułu żadnej odpowiedzialności. W takich okolicznościach CBA może, co najwyżej, wnosić o podjęcie działań mających na celu wyegzekwowanie od rady nadzorczej przestrzegania powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Podobne sytuacje mogą wystąpić między innymi w odniesieniu do organu stanowiącego, jakim jest rada powiatu, gdzie głosowanie nad stosowną uchwałą nie uzyska większości głosów⁴⁶. Z formalnoprawnego punktu widzenia możliwe jest również takie rozwiązanie, że dana osoba zostaje odwołana ze stanowiska

(wypełnienie dyspozycji art. 5), a następnie zostaje powtórnie powołana do pełnienia uprzednio sprawowanej funkcji, gdyż aktualnie nie zachodzą już okoliczności uzasadniające naruszenie ustawowych ograniczeń. Analizując przepisy prawne trzeba dostrzec, że ustawodawca nie przewidział zwolnienia od odpowiedzialności w stosunku do osób, które na skutek „spóźnionej refleksji” zaprzestały wykonywania innych zajęć (zajmowania innych dodatkowych stanowisk), niemniej jednak nie ma zakazu ponownego wyboru tej samej osoby, gdy nie występują przesłanki, jakie legły u podstaw wniosku o odwołanie ze stanowiska.

Przedstawiając kontrolną funkcję Najwyższej Izby Kontroli, można odwołać się do stwierdzenia⁴⁷, że „Izba ma przede wszystkim solidnie przeprowadzać kontrole i przedstawiać wnioski, ale ich wykonanie nie jest obligatoryjne” oraz że „realizacja wniosków zależy od kontrolowanego, który zgodnie z prawem może, ale nie musi zastosować się do wskazań

prawa, ale dodatkowo podważają samą ideę, sens i cele przyświecające wprowadzonym regulacjom antykorupcyjnym, a w konsekwencji wiarygodność ustawodawcy oraz zaufanie do państwa, skoro można łamać obowiązujące prawo bez ponoszenia jakiegokolwiek odpowiedzialności. Szczytne hasła oraz komunikaty kierowane do opinii publicznej o potrzebie przeciwdziałania korupcyjnym zachowaniom w praktyce okazują się jedynie pozornymi działaniami dla wywołania określonego wrażenia o charakterze medialnym. Jest to tym bardziej zastanawiające, że analizowane przepisy bezpośrednio dotyczą osób pełniących funkcje publiczne.

⁴⁵ Pismo Delegatury CBA w Białymstoku, znak BI-WPK 360/11/W, dot. sprawy: D/11/11 z 18.05.2011 r., s. 2.

⁴⁶ W praktyce dość często zdarzają się również takie rozwiązania, że np. rada powiatu podejmuje uchwałę o odwołaniu członka zarządu ze stanowiska, a następnie w kolejnym głosowaniu decyduje o ponownym wyborze, argumentując to m.in. tym, że ustąpiła przyczyna uzasadniająca wcześniejszy wniosek CBA. W ocenie Eugeniusza Czykwina (autora omawianej interpelacji nr 19832), uregulowania prawne umożliwiające takie rozwiązanie problemu, tj. bez zastosowania jakichkolwiek głębszych sankcji, nie stwarzają możliwości realnego przeciwdziałania sytuacjom korupcyjnym. Zob. pismo do Prezesa Rady Ministrów z 19.07.2013 r.; źródło: <<http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=75F17264>>, dostęp 11.04.2014 r.

⁴⁷ Zob. Rozmowa z Krzysztofem Kwiatkowskim prezesem NIK, „Kontrola Państwowa” numer jubileuszowy, luty 2014 r., s. 13.

kontrolerów". Przedstawiona przy tym argumentacja brzmi następująco: gdyby wnioski najwyższego organu kontroli były obligatoryjne, NIK stawałaby się częścią władzy wykonawczej. Na tle tych konstatacji można się zastanawiać, czy kontrolowana jednostka, w której zostały zdiagnozowane i potwierdzone ewidentne przykłady naruszenia obowiązującego prawa, rzeczywiście może ignorować i lekceważyć sformułowane zalecenia pokontrolne. Bardzo ważny pogląd na ten temat zawiera się w wypowiedziach prezesa NIK Krzysztofa Kwiatkowskiego: „drogą do realizacji wniosków pokontrolnych Izby nie jest wyłącznie nagłaśnianie wyników kontroli w mediach, lecz przede wszystkim przekonywanie różnych gremiów – w tym samych kontrolowanych – o istotności i potrzebie realizacji naszych zaleceń”⁴⁸. Do wniosków *de lege ferenda* NIK musi przekonać władzę ustawodawczą i opinię publiczną wysoką jakością przeprowadzonej diagnozy i oceny, a także precyzją przygotowanych zmian legislacyjnych⁴⁹.

Mając na uwadze powyższe, Najwyższa Izba Kontroli dostrzega potrzebę upowszechniania wiedzy o nie-

prawidłowościach w działalności samorządów, a także popularyzacji dobrych praktyk⁵⁰, o czym świadczy konferencja jaka się odbyła 1 kwietnia 2014 roku⁵¹. Założenia zorganizowania tego spotkania zdają się potwierdzać opinie Zbysława Dobrowolskiego, że naczelny organ kontroli państwowej chce dążyć do maksymalizacji swojej użyteczności⁵², a jednocześnie mogą uzasadniać tezę, że niektóre uprawnienia decyzyjne w ramach administracji samorządowej są wykorzystywane do pozorowania racjonalnych działań⁵³, a ich rzeczywiste przesłanki oraz skutki nie zawsze stanowią odzwierciedlenie procesów zarządczych podejmowanych na rzecz interesu publicznego i dbania o wspólne dobro.

Wątpliwości RPO odnośnie do art. 2 pkt 2 ustawy antykorupcyjnej

W nawiązaniu do wcześniejszych rozważań wskazujących na występowanie niejasności, a także problemów interpretacyjnych związanych z niektórymi przepisami ustawy antykorupcyjnej, warto zwrócić uwagę na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO) do

⁴⁸ Tamże, s. 15.

⁴⁹ Tamże, s. 14.

⁵⁰ Taka opinia jest prezentowana przez prezesa NIK Krzysztofa Kwiatkowskiego: „Najwyższa Izba Kontroli kieruje się zasadą: pomagamy ulepszać państwo. Oznacza to, że w swojej działalności kładziemy nacisk nie tylko na przeprowadzanie kontroli, ale dążymy do tego, by ich ustalenia mogły zostać wykorzystane w praktyce. Zależy nam na rozpowszechnianiu wiedzy, standardów i dobrych praktyk, na które trafiamy podczas badań kontrolnych”; źródło: *Przegląd kontroli przeprowadzonych przez NIK w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2011–2013*, nr ewid. 34/2014/KST, Warszawa, marzec 2014 r., s. 3.

⁵¹ Zob. Konferencja samorządowa NIK; źródło:

<<http://www.nik.gov.pl/aktualnosci/konferencja-samorzadowa-w-nik.html>>, dostęp 11.04.2014 r.

⁵² Z. Dobrowolski: *Ekonomiczna analiza działalności naczelnych organów kontroli państwowej*, „Studia Lubuskie” nr 5/2009, PWSZ w Sulechowie, s. 281.

⁵³ Z. Dobrowolski: *Niedostatki systemu nadzoru i kontroli w działalności samorządowych organizacji publicznych* [w:] „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Łądowych” nr 1(167), Wrocław 2013, s. 166.

Trybunału Konstytucyjnego z 18 marca 2014 r.⁵⁴. Zgłoszone zastrzeżenia dotyczą art. 2 pkt 2 ustawy antykorupcyjnej, który stanowi, że ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej obejmują pracowników urzędów państwowych, w tym członków korpusu służby cywilnej, zajmujących stanowiska równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskami wymienionymi w pkt 1 art. 2 tej ustawy. W ocenie RPO, sformułowane pojęcie dotyczące stanowisk: „równorzędne pod względem płacowym” jest niejasne i z tego względu nie został w wystarczającym stopniu sprecyzowany krąg osób, w stosunku do których ustawa antykorupcyjna ma zastosowanie – to jest nakłada określone ograniczenia, a także obowiązki. Należy podkreślić, że wykładnia tego przepisu ma bezpośredni związek z art. 4 ust. 1, zgodnie z którym osoby wymienione w art. 1 i 2, w okresie zajmowania stanowisk lub pełnienia funkcji, o których mowa w przepisach, nie mogą być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego, a także nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami (art. 4 pkt 6).

Te okoliczności mają zasadnicze znaczenie dla zrozumienia faktu, że problem nieprecyzyjnego katalogu osób, na które zostały nałożone ograniczenia antykorupcyjne, zgłosił do RRO wiceprezes Krajowej Rady Radców Prawnych, gdyż akurat ten problem szczególnie dotyczy właśnie radców prawnych zatrudnionych w urzędach państwowych, jednocześnie łączących etatową pracę w jednostkach administracji publicznej⁵⁵ z wykonywaniem zawodu w ramach indywidualnej działalności gospodarczej, a także zasiadaniem w organach spółek prawa handlowego. Takie sytuacje nie są incydentalne, a wręcz odwrotnie – stanowią często stosowaną praktykę kumulowania stanowisk i pełnionych funkcji. Można się jedynie zastanawiać, dlaczego tak ważny szczegół nie został przez nikogo wcześniej dostrzeżony, choć jest on istotny nie tylko z punktu widzenia teorii, lecz przede wszystkim praktyki zarządzania.

Rzecznik słusznie zauważa, że w obecnym stanie prawnym w przypadku zaskarżonego przepisu jego wykładnia oraz stosowana w praktyce interpretacja zostały przez ustawodawcę pozostawione stosującym prawo organom władzy publicznej – to jest każdy organ samodzielnie ustala, do których pracowników ograniczenia

⁵⁴ Zob. wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego z 18.03.2014 r. (I.711.3.2014. KM) o stwierdzenie niezgodności art. 2 pkt 2 w zw. z art. 4, art. 5 ust. 1 pkt 1, art. 10 ust. 1 oraz art. 13 ustawy z 21.08.1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (DzU.2006.216.1584 ze zm.) z art. 2 w zw. z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP; źródło: <<http://www.rpo.gov.pl/pl/content/wniosek-do-tk-ws-przepisow-nakladajacych-obowiazek-skladania-oswiadczzen-majatkowych>>, dostęp 22.09.2014 r.

⁵⁵ Problematykę zatrudniania w administracji publicznej i łączenia określonych funkcji można dodatkowo rozpatrywać z uwagi na kwestie występowania odmiennych uwarunkowań prawnych dla osób zajmujących urzędnicze stanowiska pracy w jednostkach administracji rządowej i samorządowej. Zob. szerzej: W. Walczak, *Uwarunkowania i procedury obsadzania stanowisk w administracji rządowej i samorządowej – analiza porównawcza i ocena*, „Edukacja ekonomistów i menedżerów” nr 3/2011, s. 27-43.

wynikające z ustawy antykorupcyjnej będą miały zastosowanie (dotyczy to również obowiązku składania oświadczeń majątkowych). Wynikający z tego faktu problem polega na tym, że brak jasnego zdefiniowania pojęcia „stanowiska równorzędnego pod względem płacowym” bezpośrednio rzutuje na niepewność co do kręgu osób, w stosunku do których będą miały zastosowanie przepisy ustawy antykorupcyjnej, co należy rozpatrywać w kontekście sankcji za naruszenie określonych zakazów przewidzianych w art. 5 tej ustawy.

Przedstawiając merytoryczną argumentację na poparcie słuszności wyśtośowanego wniosku, RPO powołuje się na wcześniejsze opinie i rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego pozostające w ścisłym związku z omawianym zagadnieniem, które w syntetycznym ujęciu można przedstawić następująco:

- Rzeczypospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP). Powyższe zasady opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne. To bezpieczeństwo ma umożliwić jednostce decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą (por. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00).

- Uzależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności obywateli dotyczy także sformułowania wymogu odpowiedzialnej szczegółowości unormowania ustawowego (por. wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98).
- Wymaganie umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej musi być stosowane ze szczególnym rygoryzmem, gdy regulacja ta dotyczy władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywateli (por. wyrok TK z 26 kwietnia 2004 r., sygn. K 50/02).
- Z art. 2 Konstytucji RP wynika nakaz stanowienia prawa w taki sposób, aby nie stawało się swoistą pułapką dla obywatela (por. wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00).
- Zasada poprawnej legislacji dotyczy przede wszystkim zasady określoności prawa, zgodnie z którą każdy przepis prawa, a zwłaszcza dotyczący wolności i praw jednostki lub przewidujący możliwość stosowania wobec niej sankcji, powinien być sformułowany w sposób poprawny, jasny i precyzyjny. Jasność przepisu oznacza klarowność i zrozumiałość dla adresatów (wyrok TK z 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01).
- Precyzyjność przepisu oznacza sformułowanie go na tyle konkretnie, by jego treść była oczywista i umożliwiała egzekucję (por. wyrok TK z 29 października 2003 r., sygn. K 53/02; wyrok TK z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00)⁵⁶.

⁵⁶ Wniosek RPO z 18.03.2014 r. do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie przepisów nakładających obowiązek składania oświadczeń majątkowych, s. 6-9.

Na podstawie zaprezentowanych opinii – zdaniem Rzecznika – można uznać, że w kontekście zaskarżonej normy znaczenie ma wynikająca z art. 2 Konstytucji RP zasada ochrony zaufania obywateli do Państwa i stanowionego przez nie prawa⁵⁷. Pozostaje na zakończenie zadać w tej kwestii dwa zasadnicze pytania. Po pierwsze: czy w tej sytuacji akurat grupa pracowników urzędów państwowych, będąca szczególnie zainteresowana takim obrotem sprawy, nie byłaby faworyzowana (uprzywilejowana) na tle pozostałych? Po drugie: czy w rozpatrywanej sprawie nie chodzi tak naprawdę o ochronę partykularnych interesów określonej grupy zawodowej, która ma i tak ustawowo zagwarantowane prawo do wieloetatowości i obniżony wymiar czasu pracy⁵⁸? Trzeba zauważyć, że wśród pozostałych kategorii pracowników żaden inny członek korpusu służby cywilnej bądź pracownik samorządowy nie może być jednocześnie zatrudniony na etacie w dwóch jednostkach administracji publicznej.

Konkluzja

Zgodnie z art. 31 ust. 1 pkt 1 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym⁵⁹, prowadzone przez CBA czynności kontrolne polegają na sprawdzaniu przestrzegania przez osoby pełniące funkcje publiczne

zakazów określonych w ustawie antykorupcyjnej. Warto podkreślić, że przepisy ustawy antykorupcyjnej nie uzależniają ich naruszenia od konieczności powstania działań korupcyjnych – to jest wystąpienia znamion czynu przestępczego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego.

W odniesieniu do omawianej problematyki nie powinna budzić kontrowersji konstatacja, że przepisy ustawy antykorupcyjnej muszą być przestrzegane dlatego, że uregulowania w tym zakresie są potrzebne. Powinny one jednak porządkować rzeczywistość społeczną w sposób przemyślany i racjonalny, a także uzasadniony ze względu na wymiar etyczno-moralny, służący przede wszystkim wzmocnieniu zaufania obywateli do państwa i jego organów. Wykonywanie przez niezależne organy kontroli państwowej zadań mających na celu eliminowanie przypadków naruszenia przepisów antykorupcyjnych powinno przede wszystkim sprzyjać zachowaniu określonego ładu społecznego i respektowaniu zasad praworządności w działaniach przedstawicieli władzy publicznej.

Dla osób pełniących funkcje publiczne, wybranych do objęcia stanowisk w radach nadzorczych spółek kapitałowych, orientacja w przepisach i znajomość ustawowych ograniczeń wydają się szczególnie ważne. Nie daje się bowiem racjonalnie

⁵⁷ Zasada zaufania obywatela do Państwa jest funkcjonalnie związana z zasadą poprawnej legislacji, także wynikającą z art. 2 Konstytucji RP.

⁵⁸ Art. 17: „Radca prawny wykonujący zawód w ramach stosunku pracy może być zatrudniony jednocześnie w więcej niż jednej jednostce organizacyjnej i w wymiarze przekraczającym jeden etat”.

Art. 18 ust. 2: „Czas pracy radcy prawnego w lokalu jednostki organizacyjnej nie może być krótszy niż dwie piąte czasu pracy ustalonego w zawartej z radcą prawnym umowie”.

Zob. Ustawa z 6.07.1982 r. o radcach prawnych (DzU.1982.19.145 ze zm.).

⁵⁹ Ustawa z 9.06.2006 r. (DzU.2006.104.708 ze zm.).

wytłumaczyć, że osoby te nie były świadome kolizyjności zajmowanych stanowisk, gdyż ich zachowanie może być oceniane według miary podwyższonej staranności. Zasadne jest także oczekiwanie od organów państwowych, że nie będą stosowały wzajemnie sprzecznych interpretacji przepisów ustawowych, ponieważ taka sytuacja nie powinna mieć miejsca. Poważne wyzwanie stanowi zatem jednoznaczne rozstrzygnięcie i uregulowanie kwestii spornych.

Zaprezentowane rozważania mogą stanowić punkt wyjścia kolejnych peregrinacji badawczych, umożliwiając dokonanie analizy komparatywnej podawanej merytorycznej argumentacji w wybranych postępowaniach kontrolnych z czynnościami sprawdzającymi, jakie mają miejsce w innych, podobnych sytuacjach. Dodatkowo mogą posłużyć do wypracowania określonych wzorców i standardów prowadzenia czynności nadzorczo-kontrolnych przestrzegania ustawy antykorupcyjnej w praktyce.

Syntetyczne ujęcie najważniejszych wniosków z przeprowadzonych wywodów można zawrzeć w następujących punktach:

- Przepisy ustawy antykorupcyjnej nie wskazują przesłanki koniecznej do zaistnienia złamania zakazów określonych w art. 4 ustawy w postaci osiągnięcia korzyści, w tym wypadku pobierania wynagrodzenia przez osoby wymienione w art. 1 i 2 i naruszające art. 4 przedmiotowej ustawy.
- Za prawidłową procedurę zgłoszenia (wyznaczenia) kandydata do objęcia stanowiska w organach spółki z punktu widzenia zgodności z art. 6 ust. 1

ustawy antykorupcyjnej należy uznać takie czynności prawne – to jest decyzje skutkujące powołaniem danej osoby do pełnienia określonej funkcji, przy podejmowaniu których nie zostały naruszone inne przepisy prawa, mające zastosowanie dla konkretnego przypadku.

- Wyznaczenie kandydata do rady nadzorczej spółki prawa handlowego z udziałem kapitałowym danej jednostki samorządowej musi być dokonane na podstawie właściwych przepisów prawa przez upoważniony do tego organ wykonawczy gminy.
- Powołanie do rady nadzorczej (organu) spółki, które z racji naruszenia innych regulacji prawnych jest obarczone wadą nieważności, stanowi złamanie przepisu art. 4 ustawy antykorupcyjnej przez osoby podlegające jej rygorom.
- W stosunku do osób objętych regulacjami ustawy antykorupcyjnej mają również zastosowanie bezwzględnie obowiązujące zakazy łączenia stanowisk w radach nadzorczych określonych kategorii spółek, wynikające z ustawy kominowej.
- Najmniej klarownym, lapidarnie brzmiącym i niedookreślonym, a wręcz iluzorycznym zakazem, umożliwiającym całkowicie dowolną interpretację przez stworzenie pola do pełnej uznaniowości (na co praktycznie nikt nie zwraca uwagi), jest art. 4 pkt 2, stanowiący, że osoby podlegające ograniczeniom ustawy antykorupcyjnej „nie mogą być zatrudnione lub wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność”. To właśnie takie regulacje prawne mogą

podważać zaufanie obywateli do państwa i jego organów.

Niewątpliwie otwarta pozostaje dyskusja na temat propozycji konkretnych rozwiązań (zarówno w sferze legislacyjnej, jak i w zakresie standardów postępowań kontrolnych), które przyczyniłyby się do przestrzegania prawa antykorupcyjnego. Podstawowa refleksja odnosi się jednak do tego, że organy państwowe w Polsce muszą stosować jednolitą i jednoznaczną interpretację przepisów prawa. Trudno bowiem uznać za przejaw budowania zaufania do państwa i jego organów oficjalną odpowiedź, zawierającą takie na przykład sformułowanie: „Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji pragnie zastrzec, iż opinia ta

– stanowiąc jedną z możliwych interpretacji danych przepisów prawa – nie ma charakteru wiążącego”⁶⁰. Wskazywanie na dopuszczalność występowania innych interpretacji wydaje się wysoce niefortunne i może być dla innych instytucji państwowych punktem odniesienia, skoro takie stanowisko jest prezentowane przez wysokiego rangą urzędnika administracji rządowej, który udziela wyjaśnień (przedstawia stanowisko) z upoważnienia premiera.

dr WALDEMAR WALCZAK
Uniwersytet Łódzki

⁶⁰ Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji – z upoważnienia prezesa Rady Ministrów – na zapytanie nr 2944 w sprawie ograniczeń w pełnieniu funkcji członka rady nadzorczej spółki komunalnej. Źródło: <<http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=654F57B3>>, dostęp 22.09.2014 r.

Potrzebna reforma systemu fiskalnego UE

Podatek od sprzedaży zamiast VAT?

W kontekście europejskiej fiskalnej harmonizacji systemów podatkowych niezbędne jest takie kształtowanie prawa podatkowego w poszczególnych państwach członkowskich, aby zachęcało do inwestowania, innowacji, tworzenia nowych miejsc pracy, pozytywnie wpływało na konkurencję oraz było wydajne w zagwarantowaniu odpowiedniego poziomu wpływów budżetowych. System podatkowy powinien być przy tym przyjazny podatnikowi, prosty i tani w naliczaniu, odprowadzaniu i poborze z punktu widzenia administracyjnego. Takie cechy powinien mieć też podatek od wartości dodanej (VAT). Niestety, z punktu widzenia kosztów jego obsługi, poboru i administrowania VAT nie spełnia tych kryteriów, zaś szczegółowa jego analiza upoważnia do stwierdzenia, że powinien on być niezwłocznie zastąpiony podatkiem od sprzedaży, na wzór rozwiązań amerykańskich.

JACEK PASTUSZKA

Dysfunkcyjność podatku VAT

Podatek od wartości dodanej obowiązujący w krajach Unii Europejskiej jest szeroko krytykowany z powodu skomplikowanego sposobu jego naliczania, fakturowania, odliczania, odprowadzania do krajowych instytucji podatkowych i Unii. Przez wzrost

cen towarów spowodowany podwyższeniem stawek podatkowych, jak również powszechnym posługiwaniem się fakturami nieodzwierciedlającymi rzeczywistych zdarzeń gospodarczych, występują zakłócenia w rozliczaniu VAT skutkujące ograniczeniem konsumpcji, spadkiem zyskowności przedsiębiorstw i dochodów budżetowych¹. Bezterminowe odroczenie

¹ Odliczeniowy charakter podatku VAT skutkuje istnieniem „czarnego rynku kosztów”, polegającego na księgowaniu faktur nieodzwierciedlających rzeczywistych zdarzeń gospodarczych w celu obniżenia należnej stawki VAT. Więcej na temat oszustw bazujących na fikcyjnych fakturach można odnaleźć w bazie internetowej pod hasłem „rozliczanie w VAT pustych faktur”. Jest to nieograniczona kwintesencja powstałej patologii.

możliwości aktywowania systemu docelowego zakładającego opodatkowanie dostaw wewnątrz Wspólnoty w państwie zbywcy powoduje, że w transakcjach wewnątrzwspólnotowych nadal funkcjonuje zerowa stawka VAT. Konsekwencją takiego rozwiązania są wyłudzenia nie należnych zwrotów podatku dla fikcyjnych transakcji, jak również możliwość wprowadzania na rynek towarów w cenach dumpingowych². Obecny VAT nie spełnia elementarnych kryteriów propagowania skutecznej polityki makroekonomicznej, zapewniającej długookresową stabilność gospodarczą poszczególnych krajów członkowskich. Nie są też respektowane normy przejrzystości i jawności stanowionego prawa materialnego. Uniwersalizm tych zasad powinien być odniesiony przede wszystkim do działań władz monetarnych i fiskalnych, czego wyrazem może być opracowanie przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) „Kodeksu dobrych praktyk w zakresie przejrzystości polityki monetarnej i finansowej”³ oraz „Kodeksu dobrych praktyk w zakresie przejrzystości polityki fiskalnej”⁴. Termin ‘przejrzystość’ opisany w tych kodeksach jest rozumiany jako proces, w którym informacja o istniejących warunkach, podejmowanych działaniach i decyzjach staje się bardziej

dostępna, widoczna i łatwa do zrozumienia przez podmioty gospodarcze. W definicji przejrzystości fiskalnej podkreśla się także znaczenie jakości informacji dostarczanych przez władze fiskalne opinii publicznej, które powinny być aktualne, spójne i wiarygodne. Z kolei zasada jawności wskazuje na konieczność publikowania przepisów prawa materialnego w zbiorach obejmujących teksty jednolite (po zmianach) – co jest rzadkim zjawiskiem w krajowym i unijnym stanie prawnym materialnego prawa podatkowego w zakresie VAT.

W konsekwencji podatek VAT rozliczany w UE nie odpowiada elementarnym wymaganiom spójności systemu, a jego ułomność skutkuje wielomiliardowymi stratami budżetowymi dla poszczególnych państw członkowskich. Równomiernie i cyklicznie zwiększający się poziom i skala przestępczych działań skutkujących nadużyciami fiskalnymi może spowodować w perspektywie krótkookresowej, a już na pewno długookresowej, całkowite zachwianie równowagi systemowej VAT. Biorąc bowiem pod uwagę skalę procedury wprowadzania do obiegu prawnych faktur nieodzwierciedlających rzeczywistych zdarzeń gospodarczych, występującego w Polsce w ostatnich latach, jak również tendencję wzrostową patologii,

² Rozszerzenie tych zagadnień – patrz: J. Pastuszka: *Podatek VAT w transakcjach wewnątrz Unii Europejskiej – system przejściowy, docelowy czy podatek od sprzedaży*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2012, s. 102-118.

³ W 2001 r. *Kodeks dobrych praktyk w zakresie polityki monetarnej i finansowej* został rozwinięty przy współpracy IMF z Bankiem Rozrachunków Międzynarodowych, OECD, a także innymi organizacjami międzynarodowymi. MFW, *Manual on Monetary and Financial Transparency*, 1999, <www.inf.org/external/np/fad.manual.htm>.

⁴ MFW, *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*; IMF, *Manual on Fiscal Transparency*, 1998, <www.inf.org/external/np/fad.manual.htm>.

sięgającą z roku na rok aż 160%, upoważnia do stwierdzenia, że każdy kolejny rok utrzymywania w UE systemu VAT przybliża do krytycznego załamania się finansów publicznych państw członkowskich. Szacowane w Polsce straty w VAT, sięgające w skali roku nawet 40 mld zł, przy dochodach budżetowych z VAT wynoszących średnio 120 mld zł, powodują, że utracone korzyści, przy wciąż rosnących kosztach poboru, stanowią ponad 30% wpływów. Odnosząc to zjawisko do pozostałych państw członkowskich Unii, można z pełną odpowiedzialnością wysnuć wniosek, że podatek VAT może być w niedalekiej przyszłości powodem fiskalnego załamania się procesów integrujących Europę⁵. Na uwagę zasługuje również to, że preferowane przez UE kierunki zmian w VAT nie odzwierciedlają faktycznych potrzeb i oczekiwanych reform. Zmiany nakierowane są przede wszystkim na poprawę współpracy instytucjonalnej i zasad rozliczania VAT, a nie na wyeliminowanie stwierdzonego dysonansu przez chociażby aktywowanie systemu docelowego, w którym obowiązek rozliczania VAT powstawałby w państwie pochodzenia towaru lub usługi, a nie – jak obecnie – w państwie finalnej konsumpcji⁶.

Podatek VAT a podatek od sprzedaży

Przy ocenie rzetelności funkcjonowania systemu podatkowego VAT w Unii Europejskiej w kontekście jego administrowania, jasności i przejrzystości stosowanych procedur, transparentności rozliczeń i ich wpływu na koszty poboru, nie sposób wyrazić wiążącą opinię bez próby porównania VAT z innym systemem podatkowym. Dlatego też w niniejszej publikacji dokonano analizy dwóch systemów podatkowych, to jest VAT i podatku od sprzedaży, który obecnie występuje w Stanach Zjednoczonych. Porównano mechanizmy funkcjonowania oraz rozliczania VAT i podatku od sprzedaży, wiedząc o tym, że oba podatki są co do zasady niekumulacyjne i opodatkowana jest konsumpcja.

Ocenę przeprowadzono biorąc pod uwagę następujące kryteria:

- podstawowe zasady konstrukcji podatków, to jest: pewność, dogodność, taniość, unikanie fiskalizmu oraz równomierność i ochrona źródeł podatkowych;
- poziom złożoności przeprowadzanych kontroli skarbowych, w tym krajowych i symultanicznych;
- zakres obsługi instytucjonalnej.

⁵ Szerzej: J. Pastuszka: *Dysfunkcyjność podatku od towarów i usług – VAT skutecznym środkiem dochodów fiskalnych?*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2014, s. 131-146. Publikacja ta uwypukla aspekty dysonansu VAT w kontekście nadużyć fiskalnych szacowanych przez: administrację brytyjską na kwotę 3,5-4,75 mld funtów rocznie (tj. 9,6 mln funtów dziennie), Niemiecki Instytut Badań Gospodarczych na kwotę 17-18 mld euro rocznie, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) na 2-2,5% PKB wspólnotowego, tj. na kwotę 200-250 mld euro rocznie. Analiza poziomu nadużyć występujących w Polsce wskazuje na 30% straty w stosunku do dochodów budżetowych.

⁶ Szerzej: J. Pastuszka: *Podatek VAT w transakcjach...*, op. cit. W publikacji tej zostały podniesione bariery wprowadzenia systemu docelowego VAT, jak również proponowane przez UE zmiany systemu VAT. Ponadto zagadnienia te zostały szeroko omówione w: J. Pastuszka: *Przyszłość VAT w zjednoczonej Europie*, „Monitor Podatkowy” nr 8/2012, s. 17-21.

Kryterium	VAT Wady i zalety	Ocena	Podatek od sprzedaży Wady i zalety	Ocena
Zasada pewności (podatek płacony jest w określonej wysokości, a nie na zasadach dowolności)	VAT podlegający wpłacie do organu skarbowego jest pochodną podatku należnego i naliczonego. Zasady wyliczania tych dwóch składników w znacznej mierze uzależnione są od interpretacji przez samych podatników prawnopodatkowego stanu faktycznego. Normy prawa wynikają z ustawy o VAT, dyrektywy VAT oraz aktów wykonawczych – brak pojęcia dowolności. W konsekwencji: • organy skarbowe ponoszą dodatkowe nakłady finansowe na analizowanie podatku należnego i naliczonego wykazanego w deklaracjach podatkowych; • podmioty ponoszą znaczące koszty obsługi systemu związane z określaniem podatku należnego naliczonego, podlegającego odliczeniu tylko w ustawowych przypadkach, jego ewidencjonowanie oraz deklarowania.	**	Opodatkowany jest tylko detal. Występuje pewność opodatkowania, brak dowolności. Podatek wynika z ewidencji prowadzonej w formie elektronicznej, tj. za pomocą kas fiskalnych. Naliczany jest automatycznie w chwili dokonania transakcji. Organy skarbowe ponoszą nakłady przede wszystkim na ewidencjonowanie wpłat. Podmioty gospodarcze funkcjonują na zasadach inkasa – pobierają podatek i odprowadzają go do administracji skarbowej.	***
Zasada dogodności (każdy podatek powinno się ściegać w takim czasie i w taki sposób, aby podatnik mógł go zapłacić)	Konstrukcja VAT oparta jest na zasadach memoriału. Podatek w większości wypadków podlega wpłacie do organu podatkowego w układzie miesięcznym, pod datą złożenia deklaracji. Brak zapłaty podatku przez kontrahenta, np. przez udzielenie kredytu kupieckiego lub z innych powodów niezależnych od sprzedawcy, nie ma wpływu na odroczenie obowiązku uiszczenia podatku w administracji skarbowej. W rezultacie występują u przedsiębiorcy zaległości podatkowe, a organy skarbowe ponoszą dodatkowe nakłady finansowe na ich pobór przez egzekucję.	**	W handlu detalicznym sprzedawca otrzymuje od kupującego zapłatę za towar objęty transakcją w chwili jej realizacji. W związku z tym dysponuje środkami płatniczymi pozwalającymi na uiszczenie daniny w z góry określonym terminie.	***

Zasada tanioci (akcentuje konieczność ograniczania kosztów poboru)	Obsługa systemu podatkowego VAT jest niewspółmiernie wysoka, bowiem VAT generuje koszty w granicach 30% wpływów budżetowych (poziom kosztów opisany powyżej).	*	Koszty poboru podatku są znikome. Analizie i obsłudze administracyjnej podlegają przede wszystkim wpłaty wnoszone przez podatników na konta bankowe organów skarbowych.	***
Zasada fiskalizmu i ochrony źródeł podatkowych (wpływ poziomu opodatkowania na zasobność obywateli i na przedsiębiorczość)	Stawki podatkowe w krajach UE kształtują się na poziomie: • 15-27% w stawce standardowej, • 5-13,5% w stawce preferencyjnej, • 0% – stałe derogacje (stawka występuje wyłącznie w niektórych państwach UE). Stosunkowo wysokie stawki negatywnie wpływają na poziom konsumpcji i inwestycji. Poziom opodatkowania jest dla firm neutralny, lecz to właśnie przedsiębiorcy dokonują rozliczenia podatku VAT w każdej fazie obrotu i to oni ponoszą dodatkowe koszty obsługi systemu.	**	Stawki w podatku od sprzedaży są stosunkowo niskie, gdyż w poszczególnych stanach nie przekraczają 7%. Transakcje dokonywane pomiędzy podmiotami gospodarczymi nie są opodatkowane. Brak możliwości przypisania przedsiębiorcom nieuzasadnionych i nadmiernych kosztów obsługi systemu.	***
Zasada równości i sprawiedliwości opodatkowania (sprawiedliwość i równość ponoszonych danin podatkowych)	W poszczególnych krajach UE podatek VAT jest powszechnym źródłem opodatkowania konsumpcji. Zakres i przedmiot opodatkowania, dzięki obowiązkowi implementacyjnemu, jest tożsamy w każdym kraju Wspólnoty. Różnice dotyczą przede wszystkim poziomu opodatkowania, tj. wysokości stawek podatkowych. Koszty danin są na społeczeństwo rozłożone proporcjonalnie.	***	Podatek od sprzedaży jest podatkiem stanowym. Są stany, w których podatek ten nie obowiązuje (Alaska, Oregon) oraz takie, gdzie stawka wynosi nawet 9,75% (Kalifornia). W konsekwencji zasada sprawiedliwości i równości ponoszonych danin podatkowych nie jest w Stanach Zjednoczonych w pełni respektowana, gdyż koszty obciążeń podatkowych nałożone na społeczeństwo są różne w poszczególnych stanach.	*

Poziom złożoności podjętych kontroli (kryterium zgodne z zasadą: czym niższe koszty, tym systemem bardziej spójny)	W podmiotach dokonujących transakcji krajowych kontrolą podatkową objęte są dowody źródłowe niezbędne do wyliczenia podatku należnego, naliczonego i ich rozliczenia w odpowiednim okresie sprawozdawczym. Szczegółową analizę objęte są także dowody pod względem ich autentyczności i rzetelności, w celu ograniczenia możliwości wprowadzenia do obrotu prawnego dokumentów nieodzwierciedlających rzeczywistych transakcji gospodarczych. W związku z tym istnieje potrzeba przeprowadzania kontroli o znacznej częstotliwości, przez co koszty obsługi systemu VAT są wyższe w stosunku do innych tytułów podatkowych. W kontrolach symultanicznych podejmowanych jednocześnie w dwóch lub kilku państwach członkowskich UE, na zasadach dwustronnych działań, konfrontowana jest dostawa z nabyciem wewnątrzspółnotowym celem określenia obowiązku podatkowego w państwie docelowej konsumpcji. Koszty takich kontroli są znaczące, a czas postępowania wydłużony.	Podatek od transakcji detalicznych jest naliczany i odprowadzany do administracji skarbowej według miejsca wystąpienia zdarzenia gospodarczego, na podstawie danych wynikających z kas fiskalnych. Kontrole źródłowe ograniczają się do sprawdzenia rzetelności wykazywanych transakcji i sposobu ewidencjonowania sprzedaży, gdzie do wartości netto sprzedawanego towaru doliczany jest podatek według jednolitej stawki podatkowej. Podatek wynikający z ksiąg podlega wpłacie do organu skarbowego. Koszty postępowania kontrolnych nie generują wysokich nakładów finansowych, mogą być przeprowadzane w siedzibie organu skarbowego. Administracja podatkowa nie przeprowadza kontroli symultanicznych w dwóch lub więcej stanach jednocześnie, gdyż obowiązek taki nie istnieje.	***
Zakres obsługi instytucjonalnej (analiza podstawowa: czym niższy poziom zaangażowania urzędów i instytucji, tym kryterium jest oceniane bardziej pozytywnie)	W związku ze zdefiniowanymi i zidentyfikowanymi nadwyżkami fiskalnymi występującymi w podatku od wartości dodanej, oprócz organów skarbowych poszczególnych państw członkowskich nadzorowaniem systemu VAT zajmują się: • instytucje koordynujące transakcje wewnątrzspółnotowe, • wydzielone w organach skarbowych tzw. wydziały wywiadowcze, funkcjonujące na zasadach operacyjnych, działające w ramach organów ścigania grupy eliminujące przestępczość zorganizowaną nastawioną na wyłudzenia VAT. Wymienione organy i instytucje w ramach statutowych zakresów działania mają obowiązek nadzorowania prawidłowości rozliczania podatku VAT. Zaangażowanie dużej liczby osób i znaczących środków technicznych generuje koszty, które są niewspółmierne wysokie w stosunku do kosztów poboru innych tytułów podatkowych.	Rozliczaniem podatku od sprzedaży zajmuje się wyłącznie stanowy organ skarbowy. Brak innych instytucji nadzorujących ten podatek.	***

Źródło: Opracowanie własne.

Każdy z analizowanych aspektów został oceniony w skali od 1 do 3 punktów według następującego klucza:

*** Wysoki stopień spełnienia danego kryterium. Pozytywne argumenty przeważają nad negatywnymi. Z punktu widzenia kosztów obsługi systemu występuje niski poziom nakładów.

** Są ważne zarówno pozytywne, jak i negatywne argumenty. Ich wpływ jest zrównoważony, stąd kryterium jest spełnione tylko częściowo. Występuje umiarkowany poziom kosztów administrowania i obsługi systemu.

* Negatywne argumenty przeważają nad pozytywnymi. Podatek nie spełnia w dużej mierze danego kryterium. Występuje prawdopodobieństwo wysokich kosztów obsługi systemu podatkowego i wysokiego poziomu nadużyć fiskalnych.

Analizując powyższe informacje, należy zwrócić uwagę, że tylko w stosunku do jednego kryterium, to jest równości i sprawiedliwości opodatkowania, zalety VAT w stosunku do podatku od sprzedaży są widoczne. Obciążenia podatkowe VAT są rozłożone równomiernie na społeczeństwo jako powszechne źródło opodatkowania konsumpcji. Natomiast podatek od sprzedaży, jako podatek nakładany w niektórych stanach, może negatywnie wpływać na poczucie sprawiedliwości społecznej.

W stosunku do pozostałych kryteriów VAT w kontekście kosztów jego obsługi i administrowania ma więcej wad niż zalet. Został on oceniony w sposób następujący:

- Zasady pewności, dogodności oraz fiskalizmu i ochrony źródeł podatkowych wskazują na zrównoważony poziom wad i zalet funkcjonowania VAT, stąd w tym

zakresie należy go ocenić umiarkowanie. Natomiast w podatku od sprzedaży pozytywne argumenty wynikające z analizowanych kryteriów przeważają nad negatywnymi, gdyż zarówno ściągalność podatku, jak i zasady jego płacenia do organów skarbowych są dla podatników bardziej przystępne. Również stawki podatkowe obciążające ostatnie ogniwo obrotu są zdecydowanie niższe od stawek VAT, co pozwala na dodatkową kumulację dochodu z przeznaczeniem na konsumpcję i inwestycje. Te pozytywne aspekty wpływają także na niższy poziom generowanych przez podatek od sprzedaży kosztów administracyjnych oraz operacyjnych w przedsiębiorstwach.

- Zasady taniości, poziomu złożoności podejmowanych kontroli oraz zakresu działalności instytucjonalnej generują koszty obsługi systemu VAT w sposób nieporównywalnie wyższy niż podatkowi od sprzedaży. Złożoność VAT określona w ustawach, rozporządzeniach i dyrektywach oraz konieczność angażowania w procesie obsługi systemu wielu instytucji i wydzielonych organów nadzorujących i kontrolujących wpływa niekorzystnie na sposób procedowania w ramach postępowań kontrolnych prowadzonych na terenie kraju i w ramach podejmowanych kontroli symultanicznych. Dlatego też koszty obsługi systemu VAT są wyższe niż przy podatku od sprzedaży.

Porównanie VAT i podatku od sprzedaży według wymienionych kryteriów, stanowiących jednocześnie trzon teoretycznych podstaw funkcjonowania podatku i systemów podatkowych, nie pozostawia złudzeń. VAT jest systemem, który w swej

konstrukcji generuje potrzebę nadmiernego inwestowania dochodów państwa w jego obsługę. Tylko w jednej z siedmiu badanych płaszczyzn, związanej z równością i sprawiedliwością społeczną, VAT przewyższa w ocenie podatek od sprzedaży. W pozostałym zakresie został scharakteryzowany na zdecydowanie niższym poziomie merytorycznej oceny.

Zasady odwrotnego obciążenia (*reverse charge*)

Z punktu widzenia systemowego należy szczególną uwagę zwrócić na to, że wprowadzone w Polsce w 2013 r. zmiany w ustawie o VAT⁷ spowodowały, że na fakturach dokumentujących transakcje niektórych grup towarowych dokonywane pomiędzy podmiotami gospodarczymi podatek VAT nie występuje. Jest on odprowadzany dopiero przez tę firmę, która sprzedaje towar docelowemu odbiorcy, to jest konsumentowi. W tym wypadku mamy do czynienia z odwrotnym obciążeniem, zwanym potocznie *reverse charge*. Z początkiem 2013 r. taką formą opodatkowania objęte były wyłącznie wyroby złomowe, natomiast od października 2013 r. również wyroby stalowe, szeroko rozumiane surowce wtórne i odpady. Co

do ogólnych zasad, dostawca, dokonując sprzedaży towarów wymienionych w załączniku nr 11 do ustawy o VAT, wykazuje na fakturze jedynie kwotę netto transakcji. Obliczenie podatku według właściwej stawki od kwoty transakcji, która została wykazana na dokumencie sprzedaży przez dostawcę, spoczywa na nabywcy. Zatem faktura sprzedaży nie zawiera kwoty podatku VAT, a jedynie adnotację „odwrotne obciążenie”. Kwota podatku zostanie bowiem obliczona przez podatnika – nabywcę, który stosując mechanizm *reverse charge*, ma możliwość potraktowania podatku należnego jako kwotę podatku naliczonego, jeżeli oczywiście podatnik ten wykorzystuje nabyty towar do wykonywania czynności opodatkowanych⁸.

Takie zasady rozliczania VAT dotyczą nie tylko podmiotów handlujących złomem i stalą na dużą skalę, lecz także tych, u których ta działalność ma charakter poboczny i którzy prowadzą sprzedaż przeważnie na rzecz osób fizycznych, dokumentując ją paragonami. W tym wypadku, jeżeli sprzedaż jest dokonywana na rzecz osoby fizycznej nieprowadzącej działalności gospodarczej, dylemat związany z odwrotnym obciążeniem nie powstaje – sprzedaż jest bowiem opodatkowana na zasadach

⁷ Uzasadnienie zmian w podatku VAT na 2013 r., Ministerstwo Finansów, styczeń 2013 r., <www.mf.gov.pl>.

⁸ Stan prawny wynika z art. 29 ust. 18a ustawy z 11.03.2004 r. o podatku od towarów i usług (DzU.2004.54.535 ze zm.) w przypadku dostawy towarów, dla których zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 7 podatnikiem jest nabywca, a podstawą opodatkowania jest kwota, którą nabywca jest obowiązany zapłacić. Dostawca, dokonując sprzedaży towarów wymienionych w załączniku nr 11 do ustawy o VAT, wykazuje na fakturze jedynie kwotę netto transakcji. Obliczenie podatku według właściwej stawki podatku spoczywa już na nabywcy, od kwoty transakcji, która została wykazana na dokumencie sprzedaży przez sprzedawcę. Zgodnie z art. 86 ust. 2 pkt 4 lit. b ustawy o VAT, kwotę podatku naliczonego stanowi kwota podatku należnego z tytułu dostawy towarów, dla której zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 5 lub 7 podatnikiem jest ich nabywca. Odliczenie może zostać zrealizowane w rozliczeniu za okres, w którym u nabywcy powstał obowiązek podatkowy w podatku należnym od ww. transakcji zgodnie z art. 86 ust. 10 pkt 2 ustawy o VAT.

ogólnych. Sprawa zaczyna się jednak komplikować, gdy nabywcą, osobą fizyczną, jest przedsiębiorca będący czynnym lub zwolnionym podatnikiem VAT i zażąda wystawienia faktury. W takiej sytuacji sprzedawca jest zobowiązany do podjęcia decyzji, czy sprzedaż ma opodatkować podatkiem VAT, czy też należy zastosować mechanizm odwrotnego obciążenia, dokumentując transakcję fakturą bez VAT.

Z opisanego stanu prawnego wynika, że zastosowanie mechanizmu odwrotnego obciążenia ma wyeliminować VAT z łańcucha dostaw złomu, stali i odpadów pomiędzy podmiotami gospodarczymi i forma ta nie powinna rozliczającym takie transakcje nastręczać trudności. Jednak problemem, jak wskazuje praktyka, może okazać się weryfikacja statusu nabywcy. To, że kupujący poda sprzedawcy numer NIP nie oznacza, że jest on podatnikiem w rozumieniu ustawy o VAT. Nawet bowiem posiadanie przez kupującego numeru NIP nie potwierdza, że jest on podatnikiem VAT i przedsiębiorcą, a tylko sprzedaż na rzecz tych podmiotów może być opodatkowana na zasadach odwrotnego obciążenia. Obecnie jeszcze wiele osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej i tym samym niebędących podatnikami VAT numer NIP posiada – nie oznacza to jednak, że sprzedaż na ich rzecz powinna być dokonana z zastosowaniem przedstawionego mechanizmu. To sprzedawca wystawiając fakturę, powinien się każdorazowo zastanowić, czy ma do czynienia z podatnikiem VAT czynnym lub zwolnionym i dokładnie jego status zweryfikować. Jak tego dokonać? Przepisy ustawy o VAT nie dają na to odpowiedzi. Informacji o statusie

podatnika VAT udzielają urzędy skarbowe, ale absurdem wydaje się każdorazowe potwierdzanie statusu podatnika VAT przez sprzedawcę. Z drugiej jednak strony, błędne wystawienie faktury (z zastosowaniem mechanizmu odwrotnego obciążenia, gdy nie było ku temu podstaw) wiąże się z wieloma negatywnymi konsekwencjami dla sprzedawcy – od konieczności zapłaty należnego VAT, na reperkusjach karnych skarbowych kończąc. Zatem rozszerzenie katalogu wyrobów stalowych, elektronicznych i innych, których sprzedaż jest rozliczana na zasadach odwrotnego obciążenia spowodowało, że dużo więcej podmiotów, niż do tej pory, będzie musiało się zastanowić czy ten system nie powinien być przez nich aktywowany. Mechanizm odwrotnego obciążenia może mieć bowiem zastosowanie w przypadku tych podmiotów, które nawet w szczerokim zakresie zajmują się sprzedażą np.: telefonów komórkowych, prętów stalowych, drutów, kształtowników, kątowników oraz innych wyrobów stalowych i złomowych – czyli hurtowników, detalistów i supermarketów budowlanych. Dlatego regulacje te z punktu widzenia przedsiębiorcy należy ocenić negatywnie, gdyż wprowadzone mechanizmy odwrotnego obciążenia, które dotknęły tak szeroką grupę sprzedawców, nie wskazują żadnych metod weryfikacji kontrahentów gwarantujących bezpieczeństwo transakcji. Do dziś nie funkcjonuje narzędzie, które precyzyjnie i szybko pozwoliłoby określić status kupującego. Wprowadzanie tak istotnych zmian bez mechanizmów umożliwiających sprawdzenie kontrahenta nie jest rozwiązaniem dobrym dla biznesu i stawia przedsiębiorstwa w podrożdnej

pozycji w stosunku do organów skarbowych. Wnikliwe badanie kontrahentów dla rzetelnego wypełniania obowiązków skarbowych wiąże się bowiem z dodatkowymi kosztami obsługi systemu i często zarządzający podmiotami będą musieli rezygnować z ponoszenia tych kosztów dla osiągnięcia odpowiedniego poziomu rentowności podejmowanych działań gospodarczych. Jest to błędne koło, w którym czynnik destrukcyjny dotyczy niestety nieprecyzyjnego i zawiłego stanu prawnego.

Odnosząc się do celu niniejszej publikacji, którym jest uzasadnienie poziomu dysfunkcyjności podatku VAT i konieczności jego zastąpienia podatkiem od sprzedaży, należy zwrócić uwagę, że przy rozliczaniu transakcji dotyczących stali i złomu na zasadach odwrotnego obciążenia, na fakturach dokumentujących transakcje pomiędzy podmiotami gospodarczymi podatek VAT nie występuje. Jest on odprowadzany dopiero przez tę firmę, która sprzedaje towar docelowemu odbiorcy, to jest konsumentowi. W tym miejscu nasuwa się zasadnicze pytanie – dlaczego ustawodawca dla tych grup towarowych rezygnuje z fundamentalnej zasady wielofazowości rozliczania VAT związanej z określaniem wartości dodanej podatku w poszczególnych fazach obrotu towarowego? Aby dać odpowiedź wiążącą, należy podkreślić, że zarówno złom, jak i stal to grupy towarowe, które zgodnie ze statystykami przedkładanymi zarówno przez Ministerstwo Finansów,

jak i konsorcja stalowe⁹, były w bardzo dużym zakresie narażone na wyłudzenia podatkowe VAT dotyczące wprowadzania do obiegu prawnego „pustych” faktur i sprzedaży towarów po cenach dumpingowych. Konkludując, należy stwierdzić, że taki stan prawny został zaimplementowany celem wyeliminowania nierzetelnych transakcji nastawionych na wyłudzenia fiskalne zarówno w transakcjach krajowych, jak i wewnątrzwspólnotowych. W obu wypadkach w łańcuchu dostaw nie występuje faktycznie podatek naliczony podlegający odliczeniu, a w transakcjach pomiędzy podmiotami z różnych państw członkowskich zbywca nie żąda od administracji skarbowej zwrotu podatku zapłaconego we wcześniejszych fazach obrotu. Przy tak sformułowanej odpowiedzi nasuwa się jeszcze jedno spostrzeżenie – że podatek VAT rozliczany w formie odwrotnego obciążenia ma bardziej znamiona podatku od sprzedaży. Właśnie bowiem przy tym tytule podatkowym transakcje dokonywane pomiędzy podmiotami gospodarczymi są wolne od opodatkowania, a danina należna Skarbowi Państwa jest odprowadzana przez detalistę, gdy towar w ramach zbycia jest przeznaczony do konsumpcji. W związku z tym ideologiczne rozważania dotyczące wyższości podatku od sprzedaży nad podatkiem VAT są już po części ugruntowane stanem prawnym wynikającym z ustawy. Należy

⁹ Konsorcja stalowe to zespół firm, przeważnie hut, które nieformalnie na zasadach lobbingu zaczęły działać na Polskim rynku celem ochrony własnych interesów ukierunkowanych na zmianę przepisów VAT. Zgodnie z opinią niezależnych firm audytorskich, podmioty te z tytułu obecnych zasad rozliczania VAT utraciły korzyści finansowe liczone w mld zł.

również zaznaczyć, że taki sposób rozliczania transakcji jest w dużej mierze preferowany przez Komisję Europejską i Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, czemu dano wyraz w opinii w sprawie wniosku dotyczącego zmiany dyrektywy nr 2006/112/WE w zakresie fakultatywnego i tymczasowego stosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia w związku z dostawami niektórych towarów i usług podatnych na oszustwa¹⁰. EKES podkreślił, że w pełni popiera wniosek dotyczący dyrektywy wprowadzającej system odwrotnego obciążenia niektórych produktów i usług, ubolewając jednocześnie, że ponownie konieczne staje się poszukiwanie niekonwencjonalnych rozwiązań problemu oszustwa podatkowego i odejście od systemu przejściowego, który nadal ułatwia przedsiębiorcom dokonywanie oszustw wewnątrz Wspólnoty. Wnosi jednocześnie o przyjęcie nowego systemu VAT (bez skonkretyzowanych zaleceń), który ograniczyłby możliwości wprowadzania do obiegu prawnego niezrzetelnych dokumentów i zmniejszyłby obciążenia administracyjne podatników¹¹.

Podsumowanie

Wysoki poziom generowanych kosztów poboru podatku VAT i kosztów jego administrowania wpływa niekorzystnie na

rynek, a w konsekwencji na globalizację fiskalną Unii Europejskiej. Z przedstawionego wyżej materiału wyraźnie widać dysfunkcyjność zasad rozliczania VAT. Można wnioskować, że system jest drogi, skomplikowany, mało przejrzysty i narażony na coraz większą skalę oszustw podatkowych bazujących na wykorzystaniu luk w przyjętym stanie prawnym¹². VAT stał się na tyle złożonym instrumentem rozliczeniowym, że stanowi źródło znaczących kosztów, a także obciążeń i komplikacji przede wszystkim dla podatników i administracji, piętrząc tym samym przeszkody w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego oraz zewnętrznego. Ponadto w strategii zmian preferowanych przez UE brakuje czytelnych i transparentnych działań zmierzających do diametralnej zmiany zasad rozliczania VAT. Dlatego też sukcesem byłaby ogólnonarodowa dyskusja zmierzająca do zmiany w przyszłości VAT i zastąpienia go systemem odpornym na wielomiliardowe nadużycia fiskalne, prostym i tanim, który mógłby być pozytywnym bodźcem stabilnego wzrostu gospodarczego i konsolidacji finansów publicznych państw członkowskich Unii. Systemem takim mógłby być niekumulacyjny podatek od sprzedaży występujący w Stanach Zjednoczonych, który w porównaniu z podatkiem VAT pod względem formalnoprawnym, instytucjonalnym

¹⁰ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę nr 2006/112/WE w zakresie fakultatywnego i tymczasowego stosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia w związku z dostawami niektórych towarów i usług podatnych na oszustwa, COM(2009)511 wersja ostateczna (DzUrzUE C 339/41 z 14.12.2010).

¹¹ Punkty 1.1 i 1.2 wymienionej opinii EKES z 14.12.2010 r.

¹² Szerzej: W. Sońta, J. Pastuszka: *Tax harmonization in the European Union – debatable priority. In Management of organizations in real and virtual environment, Opportunities and challenges IV*, [CD], Ekonomická fakulta UMB, Banská Bystrica 2012.

i kosztochłonnym ma zdecydowanie więcej cech stabilnego, wydajnego i spójnego systemu. Podkreślenia także wymaga to, że po części – przez aktywowanie zasad rozliczania transakcji przy zastosowaniu formuły *reverse charge* – konstrukcja VAT w linii prostej utożsamia się z podatkiem od sprzedaży.

Za *résumé* niniejszej publikacji można uznać, że w dobie priorytetowych działań integrujących Europę w sferze fiskalnej ewolucyjna zmiana systemu podatkowego w podatku pośrednim jest niezbędna. Obecny VAT nie spełnia elementarnych wymogów systemu optymalnego i efektywnego, a oczekiwania obywateli i przedsiębiorców nie są kompatybilne z proponowanymi przez Unię Europejską reformami. Oceniany pod względem teoretycznym

i pragmatycznym, w dobie rozwiniętych technologii informatycznych przyspieszających obieg dokumentów i wobec zasad rozliczania obowiązków podatkowych nie zawsze popartych literą prawa, VAT pogłębia recesję i stagnację fiskalną. Jednym z kierunków, a może i jedynym, zmierzającym do wyeliminowania powstałych dysfunkcji rozliczania w Unii Europejskiej podatku pośredniego jest aktywowanie podatku od sprzedaży, a taka reforma wymaga ogólnonarodowego i ogólnoeuropejskiego porozumienia.

dr JACEK PASTUSZKA

pracownik administracji skarbowej
w Urzędzie Kontroli Skarbowej w Kielcach

Współpraca międzynarodowa

Kontrola sprawozdań finansowych

Najwyższa Izba Kontroli audytorem Rady Europy

Najwyższa Izba Kontroli przez najbliższych pięć lat będzie wykonywała zadania audytora zewnętrznego Rady Europy. Zdecydował o tym Komitet Ministrów Rady Europy podczas 1187 spotkania 11 i 12 grudnia 2013 r. O tę funkcję razem z Polską ubiegały się Niemcy, Norwegia, Grecja i Włochy – wybrano nasz najwyższy organ kontroli. To kolejne prestiżowe, a zarazem bardzo odpowiedzialne zadanie dla NIK.

PAWEŁ BANASZ

Rada Europy jest organizacją międzyrządową, powołaną w 1949 r. przez 10 państw; obecnie skupia 47 krajów. Komitet Ministrów Rady jest jej głównym organem decyzyjnym, gromadzącym ministrów spraw zagranicznych wszystkich krajów członkowskich. Wybór audytora

zewnętrznego odbywa się co pięć lat w postępowaniu konkursowym; wcześniej funkcję tę pełniły najwyższe organy kontroli Wielkiej Brytanii i Francji.

22 października 2014 r. Prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski i Sekretarz Generalny Rady Europy Thornbjørn Jagland podpisali umowę precyzującą zasady współpracy.

Audyty NIK obejmą lata finansowe 2014–2018. Audytorzy wyrażą opinię o sprawozdaniach finansowych Rady Europy, określając, czy przedstawiają one rzetelny obraz sytuacji finansowej i majątkowej Rady oraz jej jednostek, a także czy są wolne od błędów i zniekształceń.

Audyt finansowy obejmie w najbliższym roku następujące sprawozdania:

1. Skonsolidowane sprawozdanie finansowe Rady Europy za rok zakończony 31 grudnia 2014 (*Consolidated Financial Statements of the Council of Europe for the year ended 31 December 2014*);
2. Sprawozdanie z wykonania budżetu Rady Europy za rok zakończony 31 grudnia 2014 (*Budgetary Management Accounts of the Council of Europe for the year ended 31 December 2014*);
3. Sprawozdanie finansowe i sprawozdanie z wykonania budżetu Rozszerzonego Porozumienia Częściowego Ustanawiającego Europejskie Centrum Współzależności Globalnej i Solidarności za rok zakończony 31 grudnia 2014 (*Financial Statements and Budgetary Management Accounts of the Enlarged Partial Agreement establishing the European Centre for Global Interdependence and Solidarity for the year ended 31 December 2014*);
4. Sprawozdanie finansowe i sprawozdanie z wykonania budżetu Porozumienia Częściowego Europejskiego Funduszu Wsparcia dla Ko-produkcji i Dystrybucji Twórczości Filmowej i Audio-wizualnej „Eurimages” za rok zakończony 31 grudnia 2014 (*Financial Statements and Budgetary Management Accounts of the Partial Agreement of the European Support Fund for the co-production and distribution of creative cinematographic and*

audio-visual works “Eurimages” for the year ended 31 December 2014).

Badanie sprawozdań finansowych zostanie uzupełnione audytami organizacji i wykonania zadań – według tematyki zależnej od decyzji NIK. To niebagatelne wyzwanie. O skali aktywności Rady może świadczyć 200 traktatów międzynarodowych, które koncentrują się wokół ochrony praw człowieka, dziedzictwa kulturowego, wsparcia samorządności, wsparcia wartości humanitarnych, ale również wokół międzynarodowej współpracy w walce z przestępczością i praniem pieniędzy. Uzupełnieniem traktatów są porozumienia częściowe, obejmujące jedynie część członków Rady. Spośród tych porozumień, 11 dysponuje swoimi strukturami organizacyjnym. Mimo swojej „częściowości” porozumienia mają często istotne znaczenie dla ważnych dziedzin współpracy wielostronnej.

Wśród najbardziej wpływowych organizacji ufundowanych na mocy porozumień częściowych wymieniane są: Bank Rozwoju (Council of Europe Development Bank), Dyrekcja Jakości Leków (EDQM/European Pharmacopoeia), wspomniany wyżej program wsparcia kinematografii europejskich „Eurimages” czy Grupa Państw przeciw Korupcji (GRECO).

Audyty Najwyższej Izby Kontroli obejmą lata finansowe 2014–2018. Audytorzy wyrażą opinię o sprawozdaniach finansowych Rady Europy, określając, czy przedstawiają one rzetelny obraz sytuacji finansowej i majątkowej Rady oraz jej jednostek, a także czy są wolne od błędów i zniekształceń.

Programy realizowane na podstawie osobnych umów zawieranych przez Radę Europy i finansowane przez państwa trzecie znajdują się również w sferze audytu finansowego NIK. Aktualnie pomoc tego rodzaju jest zaplanowana lub realizowana w Armenii, Mołdawii i na Ukrainie.

Obok struktur organizacyjnych Rady Europy w Strasburgu działa dziewięć biur zewnętrznych w: Baku, Belgradzie, Kiszyniowie, Kijowie, Moskwie, Sarajewie, Tbilisi, Tiranie, Erywaniu oraz cztery biura

łącznikowe w: Brukseli, Genewie, Wiedniu i Warszawie.

Powyższe informacje dają pojęcie o bogactwie problematyki, która może zostać objęta audytem. Ostatecznie wybór tematów zostanie dokonany na podstawie analizy ryzyka, która musi uwzględniać zasoby, jakie NIK może przeznaczyć na ten cel.

oprac. PAWEŁ BANAŚ
radca prezesa NIK

Wzmocnienie współpracy europejskich organów kontrolnych

Zebranie Komitetu Kontaktowego prezesów NOK i ETO

W październiku 2014 r. odbyło się w Luksemburgu doroczne zebranie Komitetu Kontaktowego – zgromadzenia prezesów najwyższych organów kontroli (NOK) państw członkowskich Unii Europejskiej oraz Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Dyskutowano o możliwościach przeprowadzania kontroli równoległych, zwłaszcza w obszarach objętych działaniami strategii Europa 2020 i unii bankowej. Od tego roku Komitet będzie wspierany przez tak zwany mechanizm wczesnego ostrzegania, aby szefowie NOK UE mogli skutecznie i szybko reagować na zmiany i wydarzenia w zarządzaniu gospodarczym Unii.

EWA MIĘKINA

Jak co roku, prezesi 28 najwyższych organów kontroli Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO) spotkali się, aby omówić najważniejsze zagadnienia związane z kontrolą publiczną i zarządzaniem gospodarczym w Unii Europejskiej, a także uzgodnić wspólne działania w wybranych obszarach. W zebraniu uczestniczyli również w charakterze obserwatorów: przedstawiciele pięciu NOK państw kandydujących

i potencjalnie kandydujących do Unii Europejskiej oraz SIGMA (projektu realizowanego przez Komisję Europejską i Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju – OECD). Gośćmi specjalnymi byli: Igor Šoltes – wiceprzewodniczący komisji Parlamentu Europejskiego ds. kontroli budżetowej (były prezes słoweńskiego Trybunału Obrachunkowego) oraz Joaquim Nunes de Almeida – dyrektor ds. zamówień publicznych wydziału rynku wewnętrznego i usług w Komisji Europejskiej¹.

¹ Na temat poprzedniego zebrania zob. E. Miękina: *Europejskie NOK wobec zmian w zarządzaniu – doroczne zebranie Komitetu Kontaktowego*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2013.

Unijne postulaty wzmocnienia współpracy

Najważniejszym tematem tegorocznego zebrania były możliwości wzmocnienia współpracy między krajowymi najwyższymi organami kontroli a Europejskim Trybunałem Obrachunkowym. Przyczynkiem do dyskusji stały się opublikowane w 2014 r. dwa unijne dokumenty: rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie przyszłej roli ETO oraz przeprowadzony przez ETO przegląd horyzontalny mechanizmów rozliczalności i kontroli publicznej.

W rezolucji² Parlament Europejski (PE) przedstawił między innymi swoje oczekiwania w kwestii zacieśnienia współpracy ETO z krajowymi najwyższymi organami kontroli, szczególnie w zakresie kontroli w obszarze zarządzania dzielonego. Zaproponował lepsze skoordynowanie działań NOK i ETO związanych z oceną wydatków i wyników budżetu UE. W rezolucji proponuje się również zbadanie możliwości wydawania przez NOK krajowych poświadczeń o zarządzaniu unijnymi środkami finansowymi. Podkreśla się też znaczącą rolę parlamentów narodowych, które mogą się zwracać do NOK o przeprowadzenie kontroli

dotyczących europejskich funduszy i programów.

W drugim z dokumentów – przeglądzie horyzontalnym mechanizmów rozliczalności i kontroli publicznej UE³ – Europejski Trybunał Obrachunkowy zaakcentował konieczność ściślejszej współpracy z NOK, prowadzonej „na podstawie porozumień dwustronnych lub wielostronnych, w zależności od uwzględnianej tematyki”, a także potrzebę dyskusji na temat systemów rozliczalności i kontroli w Unii Europejskiej. W kontekście rozliczalności i kontroli Europejskiego Banku Centralnego z racji powierzenia mu nowych zadań w ramach unii bankowej⁴, za jedno z wyzwań dla krajowych organów kontroli Trybunał uznał potrzebę stałej aktualizacji umiejętności i wiedzy Trybunału, krajowych NOK i innych kontrolerów banków centralnych – pogłębiona współpraca w poszczególnych państwach członkowskich umożliwi bardziej kompleksowe oceny nowego systemu bankowego.

W przeglądzie horyzontalnym nawiązano również do niektórych głównych działań unijnych podjętych w odpowiedzi na kryzys finansowy: takie instrumenty wsparcia, jak na przykład pakt fiskalny, Europejski Instrument Stabilności

² Rezolucja PE z 4.02.2014 r. w sprawie przyszłej roli Trybunału Obrachunkowego. Procedura powoływania członków Trybunału Obrachunkowego: konsultacja z Parlamentem Europejskim (2012/2064(INI)); <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0060+0+DOC+XML+V0//PL>>.

³ Jest to nowy rodzaj publikacji, poświęcony ogólnym zagadnieniom leżącym w kompetencjach ETO; <http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/LR14_01/QJ0214776PLC.pdf>.

⁴ Utworzenie unii bankowej proponowała w 2012 r. Komisja Europejska w celu wzmocnienia regulacji sektora bankowego. Jednym z jej trzech zasadniczych elementów jest nadzór bankowy strefy euro, z wiodącą rolą Europejskiego Banku Centralnego.

Finansowej czy Europejski Mechanizm Stabilności⁵, przewidują możliwość przeprowadzenia kontroli przez kontrolera zewnętrznego, jednak i w tym obszarze należałoby – zdaniem ETO – wzmocnić mechanizmy kontroli z uwagi na rozproszenie uprawnień kontrolnych organów kontroli publicznej. Trybunał wskazał na potrzebę zacieśnienia współpracy z organami kontroli publicznej również w kontekście ograniczania nakładania się funkcji kontrolnych w odniesieniu do polityk i funduszy unijnych, aby kontrolerzy na każdym szczeblu mogli korzystać z wyników prac innych kontrolerów.

Kierujący przeglądem horyzontalnym członek ETO Kevin Cardiff zwrócił uwagę na złożoność procesu rozliczalności w Unii Europejskiej, w którym uczestniczą między innymi instytucje unijne, ponad 40 różnego rodzaju agencji, krajowe, regionalne i lokalne władze, beneficjenci oraz organy kontroli. Z tego względu nie trudno w tym procesie o pewne luki, niezgodności lub nakładanie się działań kontrolnych. Stąd też propozycja większej koordynacji działań NOK i współpracy w obszarach, w których unijne i krajowe środki „inwestowane” są w te same projekty lub gdzie unijne decyzje polityczne wpływają na krajowy sposób ich wdrażania.

Współdziałanie NOK i ETO

Zarówno rezolucja Parlamentu Europejskiego, jak i przegląd horyzontalny ETO nie są dokumentami prawnie wiążącymi, a jedynie zaleceniami (rezolucja) lub zachętą do refleksji (przegląd). Jednak stały się one inspiracją dla NOK do przedyskutowania możliwości wzmocnienia współpracy z Trybunałem.

Igor Šoltes z Parlamentu Europejskiego nawiązał w swoim wystąpieniu do postulowanej w rezolucji ściślejszej współpracy NOK i ETO, która – jego zdaniem – istnieje od dawna i może należałoby jedynie poszerzyć wiedzę posłów Parlamentu Europejskiego o działalności Komitetu. Komitet powinien wyraźnie zaznaczyć, że europejskie NOK odgrywają kluczową rolę w zwalczaniu wszelkich form niewłaściwego wykorzystania funduszy unijnych. I. Šoltes zaproponował, aby NOK opracowały nową strategię informowania innych instytucji i opinii publicznej o swojej działalności i zaproponował współpracę w tym zakresie.

Szefowie NOK UE uznali, że jednym ze sposobów wzmocnienia współpracy kontrolnej między krajowymi organami kontroli i ETO mogłoby być powołanie grupy zadaniowej, która wypracowałaby konkretne działania w kontekście wyzwań związanych z kontrolą wykorzystania środków unijnych i przedstawiłaby wyniki swojej

⁵ Pakt fiskalny to potoczna nazwa Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej, podpisanego w 2012 r. przez 25 państw członkowskich UE (oprócz Czech i Wielkiej Brytanii) w celu zwiększenia dyscypliny budżetowej i wprowadzenia ściślejszego nadzoru w strefie euro; EISF (ang. *European Financial Stability Facility*) został utworzony w 2010 r. przez państwa członkowskie strefy euro w celu udzielania pomocy tym z nich, które znajdują się w trudnej sytuacji finansowej – od 2013 r. takiego wsparcia finansowego udziela EMS (ang. *European Stability Mechanism*); więcej zob. E. Miękina: *Europejski Mechanizm Stabilności – nowe rozwiązania dla strefy euro*, „Kontrola Państwowa” nr 5/2012.

analizy na kolejnym zebraniu Komitetu. Koncepcję utworzenia takiej grupy sformułowano już podczas wrześniowego zebrania NOK krajów Grupy Wyszehradzkiej (Austrii, Czech, Polski, Słowacji, Słowenii i Węgier, czyli tzw. grupy V4+2), dla której punktem wyjścia była właśnie rezolucja Parlamentu Europejskiego⁶. Z uwagi na złożoność działań, jakimi miałyby się zajmować potencjalna grupa zadaniowa, Komitet postanowił o kontynuowaniu prac nad określeniem zakresu jej mandatu.

Najwyższa Izba Kontroli za istotne uważa zarówno rezolucję Parlamentu Europejskiego, jak i wyniki przeglądu horyzontalnego przeprowadzonego przez Trybunał, potwierdzające potrzebę koordynacji i współdziałania NOK i ETO. Zdaniem NIK, do tej pory współpraca ta – ze względu na różnice w procedurach i metodyce kontroli oraz obawy o podważenie niezależności organów kontroli – nie była zbyt intensywna, dlatego warto zacząć ją od najprostszych form, na przykład od kontroli równoległych. Na zebraniu Komitetu NIK przedstawiła wstępną propozycję sposobu przeprowadzania takich kontroli przez zainteresowane NOK we współdziałaniu z ETO⁷.

O wzmocnieniu współpracy NOK UE w kontekście europejskiego okresu oceny⁸ mówił Raffaele Squitieri – prezes włoskiego Trybunału Obrachunkowego. Jego zdaniem, z uwagi na znaczenie dogłębnej analizy makroekonomicznej podstawowych wskaźników ekonomicznych, jak i bliskich relacji NOK z krajowymi rządami i parlamentami, właściwe wydaje się pogłębienie współpracy NOK w tym zakresie. Najlepiej gdyby ich działania odpowiadały założeniom europejskiego okresu oceny, tak jak miało to miejsce we Włoszech w 2014 r. W lutym włoski Trybunał opublikował raport o perspektywach dla finansów publicznych po wejściu w życie ustawy o stabilności budżetowej, w kwietniu przedstawił przed parlamentarną komisją ds. budżetu swoje stanowisko w sprawie raportu Ministerstwa Finansów o gospodarce i finansach publicznych, w maju opublikował raport o koordynacji finansów publicznych wraz z analizą zarządzania na szczeblach rządowych i samorządowych, a w czerwcu – raport o stanie rachunków publicznych wraz z ocenami makroekonomicznymi i systemu ustawodawczego. Zdaniem R. Squitieriego, przyjmując takie zintegrowane podejście, NOK mogą nie tylko

⁶ Więcej na ten temat zob. J. Mazur: *Aktualne tematy dyskusji między NOK – kraje Grupy Wyszehradzkiej*, „Kontrola Państwowa” nr 5/2014.

⁷ Jw.

⁸ Ang. *European semester*; jest to sześciomiesięczny okres, podczas którego – począwszy od stycznia 2011 r. – odbywa się coroczny przegląd polityki budżetowej i strukturalnej państw członkowskich w celu wykrycia ewentualnych niezgodności. W styczniu każdego roku Komisja Europejska przedstawia roczne sprawozdanie gospodarcze. W marcu Rada Europejska omawia i ostatecznie przyjmuje propozycje reform gospodarczych i polityki budżetowej państw członkowskich. W kwietniu państwa te przedkładają Komisji krajowe programy reform oraz programy stabilności (państwa strefy euro) lub konwergencji (państwa spoza strefy euro), a w czerwcu Komisja przedstawia projekt zaleceń dla każdego kraju. Zalecenia te państwa członkowskie uwzględniają w krajowych budżetach w drugiej połowie roku.

oceniać to co było, ale też stale obserwować zmiany i reformy gospodarcze, ich oddziaływanie społeczne, a także dostarczać informacji o inicjatywach, jakie mogą podejmować rząd i parlament.

Rola NOK w sprawdzaniu wdrażania strategii Europa 2020

Unijna strategia Europa 2020 ma na celu podniesienie konkurencyjności UE przy jednoczesnym zachowaniu modelu społecznej gospodarki rynkowej i znacznej poprawie efektywnej gospodarki zasobami. Zainicjowana w marcu 2010 r. w odpowiedzi na kryzys gospodarczy i finansowy, poddana jest obecnie śródk okresowemu przeglądowi przeprowadzanemu przez Komisję Europejską, którego wstępne wyniki wskazują, że jej realizacja nie jest na właściwych torach⁹. Szefowie NOK UE dyskutowali o tym, jak można by wzmocnić działania Komitetu w tym obszarze, który przecież od lat stanowi przedmiot jego zainteresowania.

Trybunał Obrachunkowy Portugalii – przewodniczący sieci współpracy KK ds. strategii Europa 2020 – przedstawił wyniki ankiety na temat działań NOK UE w związku z wdrażaniem krajowych wytycznych związanych ze strategią. Ankieta wykazała, że NOK uwzględniają w swoich kontrolach strategię Europa 2020,

a większość z nich kontroluje wdrażanie działań ukierunkowanych na osiągnięcie celów strategii na poziomie krajowym. Jednocześnie wydaje się, że podczas kontroli wydatkowania środków unijnych zbyt mały nacisk kładzie się na badanie tego, czy same cele zostały osiągnięte. Najczęściej kontrolowane są sprawy dotyczące klimatu i energii, a najmniej – spójności społecznej¹⁰. Zasadne wydaje się wzmocnienie oceny NOK dotyczącej wykorzystania zasobów, osiągniętych rezultatów i przyczyn rozbieżności we wdrażaniu strategii w poszczególnych krajach.

W imieniu ETO głos w dyskusji o strategii Europa 2020 zabrał Henrik Otbo, który przedstawił możliwości współpracy ETO i najwyższych organów kontroli. Skoro – jego zdaniem – strategia jest partnerstwem między Unią Europejską a państwami członkowskimi, staje się ona oczywistą platformą współpracy NOK i ETO, a ważnym forum wymiany informacji i doświadczeń jest sieć współpracy KK ds. strategii Europa 2020. Cele strategii są głównym punktem odniesienia przy opracowywaniu przez ETO rocznego sprawozdania – w tym kontekście H. Otbo zaprosił NOK do włączenia się w prace nad tematami związanymi ze strategią, które zostaną omówione w kolejnych rocznych sprawozdaniach Trybunału.

⁹ W marcu 2014 r. Komisja wydała komunikat pt. *Podsumowanie strategii Europa 2020 na rzecz zatrudnienia i inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu*; do końca października br. trwały konsultacje społeczne. Na ich podstawie Komisja przedstawi na początku 2015 r. wnioski dotyczące dalszego rozwoju strategii.

¹⁰ Pięć celów strategii dotyczy zatrudnienia, badań i rozwoju, klimatu i energii, edukacji oraz walki z wykluczeniem społecznym. Oprócz tego są tzw. inicjatywy przewodnie obejmujące konkretne programy w obszarach uznanych za priorytetowe dla pobudzenia wzrostu gospodarczego: innowacje, gospodarka cyfrowa, zatrudnienie, młodzież, polityka przemysłowa, ubóstwo oraz efektywne gospodarowanie zasobami.

Działania NOK w obszarze unii bankowej

Już w czerwcu 2013 r. Komitet Kontaktowy zareagował na przyszłe zmiany w nowej unijnej strukturze bankowej, przesyłając na ręce ówczesnego przewodniczącego Rady Europejskiej – Hermana van Rompuya oświadczenie, w którym podkreślił potrzebę ustanowienia odpowiedniego systemu kontroli instytucji nadzorujących w ramach powstającej unii bankowej, zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym¹¹.

Na mocy podpisanego w 2013 r. międzyinstytucjonalnego porozumienia Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Banku Centralnego (EBC) o jednolitym mechanizmie nadzorczym, od 4 listopada br. EBC sprawuje nadzór nad największymi bankami państw strefy euro (są to banki o ogólnej wartości aktywów przekraczającej 30 mld euro). Będzie odpowiadał za skuteczne funkcjonowanie mechanizmu, współpracując w tym zakresie z właściwymi organami krajowymi, a ze swojej funkcji nadzorczej będzie rozliczany przed Parlamentem Europejskim i Radą.

Podczas tegorocznego zebrania Komitetu uznano za konieczne zintensyfikowanie współpracy w obszarze unii bankowej. Kees Vendrik – wiceprezes Powszechnej Izby Obrachunkowej Holandii poinformował o działaniach jego instytucji zmierzających do zbadania, w jaki sposób NOK

mogą współpracować ze sobą w kwestii jednolitego mechanizmu nadzorczego. W maju br. odbyło się w Hadze spotkanie kilku NOK z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym i holenderskim bankiem centralnym, podczas którego dyskutowano między innymi o utracie przez NOK – w wyniku unii bankowej – prawa do kontrolowania uprawnień znacznej części banków. Spotkanie zaowocowało przeprowadzeniem ankiety na temat uprawnień NOK UE do kontrolowania nadzoru ostrożnościowego oraz potencjalnego wpływu mechanizmu na ich możliwości kontrolne. Wyniki ankiety wykazały chęć współpracy NOK w tym zakresie.

Poglądy ETO na kontrole jednolitego mechanizmu nadzorczego przedstawił Neven Mates. Zwrócił uwagę na złożoność procesu nadzorczego w UE, w którym część funkcji została zcentralizowana (np. nadzór ostrożnościowy), a część pozostaje na poziomie lokalnym (np. konsekwencje finansowe nieodpowiedniego nadzoru). Wszystkie mechanizmy kontrolne jednolitego mechanizmu nadzorczego i nadzoru bankowego w UE pozostają jeszcze do ustalenia – obecnie ETO prowadzi rozmowy z Europejskim Bankiem Centralnym na temat pierwszej kontroli mechanizmu nadzorczego.

Sprawozdanie Komisji o zwalczaniu korupcji

Jednym z tematów dyskusji było sprawozdanie Komisji Europejskiej o zwalczaniu

¹¹ Oświadczenie nt. znaczenia odpowiednich mechanizmów kontroli i rozliczalności w kontekście unii gospodarczej i walutowej oraz zarządzania gospodarczego dostępne jest na stronie internetowej Komitetu Kontaktowego: <http://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/12111898/12111898_PL.PDF>.

korupcji w UE¹². Po raz pierwszy Komisja przedstawiła analizę sytuacji w każdym z 28 państw UE, między innymi wdrożone środki zwalczania korupcji, obszary wymagające poprawy i metody jej osiągnięcia.

W kwietniu br. ETO przedstawił stanowisko w sprawie sprawozdania, w którym sformułował uwagi dotyczące, na przykład, zbyt opisowego i ogólnego charakteru informacji (brak informacji o skuteczności oddziaływania różnych środków zwalczania korupcji oraz wyjaśnienia przyczyn jej występowania), braku kompleksowej analizy związku między postrzeganiem korupcji a doświadczeniami Komisji i państw członkowskich, nieuwzględnienia ustaleń Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) czy nieobjęcia badaniem instytucji unijnych. Na te kwestie zwrócił uwagę w swoim wystąpieniu na forum Komitetu Alex Brenninkmeijer z ETO.

Joaquim Nunes de Almeida z Komisji Europejskiej zaakcentował potrzebę prowadzenia polityki antykorupcyjnej w zakresie zamówień publicznych w odniesieniu do krajowych i unijnych funduszy. Jego zdaniem, dogłębna znajomość sytuacji w państwach członkowskich i dokonywanie właściwych ustaleń przez audytorów mogą pomóc w zwalczaniu korupcji w tym obszarze.

Także i w tym procesie kluczową rolę odgrywają krajowe i unijne ograny kontroli.

Kontrole związane z UE

Jednym z istotnych punktów każdego zebrania Komitetu jest prezentacja przez wybrane NOK wyników kontroli zagadnień dotyczących UE. W tym roku Krzysztof Kwiatkowski – prezes Najwyższej Izby Kontroli przedstawił wyniki kontroli pn. „Przygotowanie systemu wdrażania polityki strukturalnej na lata 2014–2020”. Była to kontrola nietypowa, gdyż przeprowadzono ją w trakcie procesu przygotowywania instytucji oraz dokumentów i procedur do wdrożenia nowej perspektywy finansowej w Polsce, która może otrzymać z budżetu unijnego nawet 82,5 mld euro. Aby w móc w pełni wykorzystać te fundusze, polska administracja musiała podjąć działania w celu opracowania i uzgodnienia z Komisją Europejską umowy partnerstwa i 22 programów operacyjnych. Niezbędne było również wyznaczenie i przygotowanie instytucji odpowiedzialnych za wykorzystanie funduszy, a także opracowanie zmian w prawie krajowym oraz przygotowanie niezbędnych procedur i wytycznych. Prezes NIK podkreślił, że proces przygotowań w okresie objętym kontrolą Izby przebiegał prawidłowo i sprawnie, co pozwala przypuszczać, że polska administracja należycie ustanowi system wdrażania funduszy polityki spójności na lata 2014–2020.

Lone Strøm – kontroler generalna Danii omówiła wyniki kontroli absorpcji funduszy unijnych przez duńską administrację. Środki otrzymane z budżetu UE należało

¹² Ustanowiony w 2011 r. unijny mechanizm zwalczania korupcji zobowiązuje Komisję do przedkładania co dwa lata – począwszy od 2013 r. – sprawozdania o zwalczaniu korupcji.

wykorzystać w ciągu dwóch lat i tak krótki okres stanowił ogromne wyzwanie dla administracji. Następnie Giedrė Švedienė – kontroler generalna Litwy poinformowała o doświadczeniach jej urzędu związanych z wykonywaniem funkcji instytucji audytowej w zakresie pomocy strukturalnej z UE. Jest to jeden z nielicznych przypadków w Unii, gdzie taką funkcję pełni najwyższy organ kontroli, a nie ministerstwo czy instytucja samorządowa. Zalety takiego rozwiązania to między innymi audyt przeprowadzany przez godny zaufania organ według profesjonalnych standardów; do wad G. Švedienė zaliczyła konflikt związany z niezależnością i zapotrzebowanie na znaczące zasoby ludzkie i narzędzia metodyczne.

Działania KK w 2014 r. oraz w kolejnych latach

Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła sprawozdanie ze współpracy najwyższych organów kontroli i krajowych urzędów statystycznych. Wyniki ankiety przeprowadzonej przez Izbę wśród NOK UE wskazują, że różnice w ich uprawnieniach i podejściu kontrolnym, a także w krajowym ustawodawstwie, tworzą naturalne zróżnicowanie w zakresie ich współpracy z krajowymi urzędami statystycznymi. Jednak ankieta pokazała również, że wiele NOK aktywnie angażuje się w jej rozwijanie¹³.

Fiński Urząd Kontroli Państwowej – przewodniczący sieci współpracy KK ds. kontroli polityki fiskalnej poinformo-

wał o wynikach badania wdrażania paktu fiskalnego w poszczególnych państwach członkowskich UE, a także o roli NOK w tym zakresie. Badanie wykazało sprawny przebieg tego procesu na szczeblu krajowym, bliską współpracę najwyższych organów kontroli z radami fiskalnymi, a także przeprowadzanie przez NOK kontroli związanych z paktem (praktycznie wszystkie NOK państw strefy euro uprawnione są do kontrolowania wdrażania paktu).

Komitet przyjął trzy istotne uchwały. Pierwsza z nich to uchwała w sprawie standardów rachunkowości sektora publicznego dla państw członkowskich UE (ESRSP), przedstawiona przez grupę zadaniową KK ds. ESRSP.

Kwestia standardów jest istotna dla NOK UE i ma priorytetowe znaczenie dla współpracy w ramach Komitetu – w tej chwili trwa proces ich opracowywania przez Komisję Europejską, a do końca 2015 r. Komisja planuje przedłożyć propozycję regulacji ramowych ESRSP. Dlatego też w uchwale przyjętej na tegorocznym zebraniu Komitet postanowił o kontynuowaniu monitorowania przez grupę zadaniową Komitetu całego procesu i zachęcił NOK, aby utrzymywały kontakt z krajowymi ministerstwami finansów w tej sprawie i włączały się w prace grup zadaniowych Komisji Europejskiej ds. zarządzania i standardów ESRSP (wiele NOK, w tym Najwyższa Izba Kontroli, już uczestniczy w pracach Komisji).

¹³ Zob. również 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.

Druga uchwała przyjęta przez Komitet dotyczy utworzenia tak zwanego mechanizmu wczesnego ostrzegania (*early warning mechanism*), którego rolą ma być bieżące monitorowanie zmian w zarządzaniu gospodarczym UE ze szczególnym uwzględnieniem procesów legislacyjnych, co pozwoli Komitetowi reagować na nie szybko i w odpowiednim czasie. Początkowo mechanizm będzie koordynowany przez Trybunał i wdrożony na okres próbny dwóch lat, po czym nastąpi jego ocena. Elastyczne rozwiązania stwarzają wszystkim NOK UE możliwość skutecznego włączenia się w jego funkcjonowanie.

Utworzenie mechanizmu wczesnego ostrzegania wiązało się z potrzebą uaktualnienia dwóch dokumentów określających wewnętrzną organizację i procedury działania Komitetu. W związku z tym Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła propozycje zmian w „Wytocznych proceduralnych KK” oraz „Oświadczeniu w sprawie roli przewodniczącego KK”, a Komitet przyjął je w formie uchwały. Dotyczą one między innymi możliwości podejmowania przez Komitet decyzji w trybie procedury pisemnej i odbywania zebrań nadzwyczajnych, powiadamiania innych instytucji i osób o uchwałach podejmowanych na zebraniach Komitetu, koordynowania jego działań między zebraniem, a także opracowania planu zadań w związku z realizacją uchwał przyjętych na danym zebraniu.

Komitet Kontaktowy zaakceptował propozycję holenderskiej Powszechnej

Izby Obrachunkowej zorganizowania koordynowanej kontroli nadzoru bankowego na poziomie unijnym i krajowym. Przygotowania do tego przedsięwzięcia rozpoczną się w przyszłym roku, a sama kontrola zostanie przeprowadzona w latach 2016–2017.

Sieć współpracy KK ds. strategii Europa 2020 zaproponowała, że będzie kontynuować przygotowania do przeprowadzenia w latach 2015–2016 kontroli równoległej obejmującej jeden lub więcej głównych celów strategii (nastąpi to w koordynacji z siecią współpracy KK ds. kontroli polityki fiskalnej) i zachęciła pozostałe NOK do aktywnego uczestniczenia bądź w kontroli, bądź w innych działaniach sieci. Na kolejnym zebraniu Komitetu zostanie przedstawiona szczegółowa propozycja kontroli.

László Domokos – prezes Państwowej Izby Obrachunkowej Węgier przedstawił wstępną propozycję przeprowadzenia wspólnej kontroli realizacji jednego z celów strategii Europa 2020, dotyczącego edukacji¹⁴.

Grupa robocza KK ds. funduszy strukturalnych VI, której członkiem jest NIK, prowadzi obecnie kontrolę równoległą pn. „Analiza błędów przy udzielaniu zamówień publicznych w programach współfinansowanych z funduszy strukturalnych”. Kontrola będzie kontynuowana w przyszłym roku, a jej wyniki zostaną przedstawione na następnym zebraniu Komitetu.

Na zakończenie obrad Vítor Caldeira – prezes Europejskiego Trybunału Obrachunkowego wydał koktajl upamiętniający

¹⁴ Podniesienie poziomu wykształcenia m.in. poprzez zwiększenie do co najmniej 40% odsetka osób w wieku 30-34 lata mających wykształcenie wyższe lub równoważne.

10. rocznicę rozszerzenia w 2004 r. Unii Europejskiej. Spotkaniu towarzyszyła wystawa plakatów prezentujących kontrole z obszaru UE przeprowadzone przez NOK dziesięciu państw członkowskich, które przystąpiły do Unii w 2004 roku¹⁵.

Najwyższa Izba Kontroli miała okazję pochwalić się około 100 kontrolami koordynowanymi związanymi ze sprawami Unii, przeprowadzonymi w latach 2004–2013. Były to kontrole wykorzystania środków unijnych (dotyczące np. przygotowania polskiej administracji do pozyskania funduszy unijnych, funkcjonowania systemu zarządzania tymi funduszami w Polsce lub wykorzystania środków przez polskie instytucje i beneficjentów), a także kontrole wykonania zadań

związanych z członkostwem Polski w UE (np. z zakresu wdrażania ustawodawstwa unijnego lub przygotowania polskiej administracji do wydajnego i skutecznego wykonywania zadań wynikających z członkostwa w UE. Z roku na rok rośnie liczba kontroli NIK w obszarze związanym z Unią Europejską (w 2014 r. mają one stanowić ok. 11% wszystkich kontroli Izby).

Kolejne zebranie Komitetu Kontaktowego odbędzie się w czerwcu 2015 r. w Rydze. Do tego czasu przewodniczącym Komitetu będzie kontroler generalna Łotwy.

EWA MIĘKINA

zastępca łącznika NIK z ETO,
Departament Strategii NIK

¹⁵ Należy zwrócić uwagę na ogromne zaangażowanie ETO w upamiętnienie 10. rocznicy rozszerzenia w 2004 r. Unii Europejskiej. Trybunał zaprosił 10 NOK również do opublikowania w biuletynie ETO artykułów na temat ich kontroli z obszaru UE. Jednym z pierwszych, które podjęły się tego zadania była Najwyższa Izba Kontroli – zob. J. Mazur *Audit activity of the Polish Supreme Audit Office in EU-related matters*, ECA Journal, June 2014; <http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/JOURNAL14_06/journal_0614.pdf>.

Sygnały o książkach

Zarządzanie w organizacji sektora publicznego

Tadeusz Zawadzak, DIFIN, Warszawa 2014, s. 266.

Podręcznik obejmuje swym zakresem wiedzę o podstawach zarządzania, obowiązującą na pierwszym roku studiów wyższych. Zagadnienia dotyczące zarządzania instytucjami sektora publicznego zostały klarownie przedstawione w dziesięciu rozdziałach. Początkowe części zawierają wyjaśnienie podstawowych pojęć i terminów związanych z zarządzaniem i sektorem publicznym. W dalszych rozdziałach przedstawiono różne aspekty organizowania pracy w instytucjach publicznych, gospodarowania kadrami oraz metody oceniania i motywowania pracowników. Końcowe rozdziały obejmują kwestie nadzoru, sprawności zarządzania i zarządzania wiedzą. Publikacja ma nie tylko walory dydaktyczne, może być także pomocna w procesie kontrolowania i oceniania działalności polskich instytucji publicznych

Finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej

Redakcja naukowa Małgorzata Dziubińska, Adrian Janus, Jarosław Kostrubiec, Tomasz Sroka, Paweł Szczęśniak, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2014, s. 189.

Książka powstała z inicjatywy Rady Kół Naukowych przy wydziałach prawa i administracji różnych polskich uczelni. Jest to praca zbiorowa składająca się z rozpraw autorstwa szesnastu naukowców z kilku ośrodków akademickich. Podjęto w niej zagadnienia prawne związane z finansowaniem świadczeń opieki zdrowotnej. Autorzy wykorzystali dorobek polskiej i zagranicznej nauki prawa, ochrony zdrowia, a także prawa medycznego, farmaceutycznego, finansowego i ubezpieczeń społecznych. Zamieszczone w książce artykuły reprezentują różne szkoły badawcze oraz odmienne punkty widzenia na zagadnienia będące przedmiotem analiz. Potencjalnymi adresatami publikacji są

osoby zawodowo związane ze służbą zdrowia i ubezpieczeniami społecznymi, jak również instytucje kontrolne i środowisko akademickie.

Zatrudnienie w administracji publicznej

Redakcja naukowa Helena Szewczyk, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 376.

Jest to praca zbiorowa, stanowiąca głos w trwającej od dwudziestu lat dyskusji na temat reformy prawa urzędniczego. Jak wiadomo, podstawą praworządnego i demokratycznego państwa jest właściwy dobór ludzi do pracy w służbie publicznej. Stąd tak ważne jest stworzenie udanego modelu zatrudniania urzędników, chroniącego administrację przed korupcją, kumoterstwem i protekcją. W książce przeanalizowane zostały wszystkie elementy procedury obsadzania stanowisk w służbie cywilnej i administracji samorządowej, a także wszystkie aspekty statusu prawnego urzędników. Omówiono również ostatnią nowelizację ustawy o pracownikach samorządowych oraz dokonano wykładni budzących wątpliwości przepisów prawnych z uwzględnieniem najnowszych orzecznictwa sądowego. Monografia skierowana jest przede wszystkim do pracowników administracji publicznej, może też być przydatna w dydaktyce uniwersyteckiej.

Zawieranie umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej

Tamara Zimna, wyd. III poprawione i uaktualnione, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 276.

To wydanie książki zostało rozszerzone i znacznie zmodyfikowane z uwagi na zmiany w systemie prawnym po wejściu w życie ustawy z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej. Autorka przedstawiła prawne możliwości świadczenia usług medycznych w Polsce w kontekście obowiązującego modelu opieki zdrowotnej. Publikacja składa się z pięciu rozdziałów. Po prezentacji zasad systemu opieki zdrowotnej (rozdział 1) analizie poddany został charakter prawny relacji między podmiotami uczestniczącymi w tym systemie (rozdział 2). Zasadniczą część rozprawy stanowi opis umów: o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (rozdział 3), o udzielenie zamówienia na świadczenia zdrowotne (rozdział 4) oraz o świadczenie usług medycznych (rozdział 5). Ostatni, szósty rozdział odnosi się do kwestii przedawnienia roszczeń wynikających z tych umów.

Roczny spis treści 2014

Kontrola i audyt

AUGUSTYNIAK ŁUKASZ

Postępowanie naruszeniowe jako forma kontroli

– nadzór Komisji Europejskiej nad implementacją prawa Unii _____ 5/26

BOLIKOWSKA DANUTA (oprac.)

Roczny plan pracy Najwyższej Izby Kontroli _____ 1/8

BUZEK JERZY

W naszych osiągnięciach musimy znaleźć źródło motywacji do dalszego wysiłku — 3/8

CICHOSZ MARIAN

Partnerstwo publiczno-prywatne – refleksje po kontroli NIK _____ 2/95

JARZĘCKA-SIWIK ELŻBIETA, SKWARKA BOGDAN

Odpowiedzialność dyscyplinarna mianowanych kontrolerów NIK

– znowelizowana ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli _____ 4/34

KOŚCIŃSKA-PASZKOWSKA ANNA

Wybrane aspekty podmiotowego zakresu odpowiedzialności

– przestrzeganie dyscypliny finansów publicznych _____ 6/42

LISZCZ TERESA

Nawiązanie stosunku pracy na stanowisku kontrolerskim

– znowelizowana ustawa o NIK _____ 2/80

MAZUR JACEK

Aktywność NIK w Unii Europejskiej 3/10

MAZUR JACEK

Kontrola wykonania budżetu Unii Europejskiej 6/58

MURAT LESZEK

Rzetelność jako prawne i pozaprawne kryterium kontroli 4/60

SKWARKA BOGDAN, JARZĘCKA-SIWIK ELŻBIETA

Odpowiedzialność dyscyplinarna mianowanych kontrolerów NIK

– znowelizowana ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli 4/34

SZYMAŃSKI MARCIN

System wdrażania i kontroli projektów UE

– ustawa o realizacji polityki spójności 2014–2020 (część I) 5/8

SZYMAŃSKI MARCIN

System wdrażania i kontroli projektów UE

– ustawa o realizacji polityki spójności 2014–2020 (część II) 6/24

UCZKIEWICZ JACEK

Trybunał jaki pamiętam, Trybunał jaki widzę 3/43

UCZKIEWICZ JACEK

The Court as I remember it, the Court as I see it 3/48

WALCZAK WALDEMAR

Kontrola zakazu łączenia stanowisk w radach nadzorczych spółek,

a budowanie zaufania do państwa 1/66

WOJCIECHOWSKI PAWEŁ

Organy urzędowej kontroli żywności w Polsce

– struktura, kompetencje i zakres działań 1/49

ZAŁĘGA KRZYSZTOF

Rozwój obszarów wiejskich – kontrola ETO w roku budżetowym 2012 1/35

*

Budując na mocnych stronach, mierząc się z wyzwaniami

– wywiad z prezesem ETO Vitorem Manuelem da Silva Caldeirą 3/37

Wystąpienie w Sejmie prezesa Najwyższej Izby Kontroli _____ 4/8

Wystąpienie w Sejmie prezesa Najwyższej Izby Kontroli _____ 6/8

USTALENIA KONTROLI NIK

ANTKIEWICZ BARBARA

Profilaktyka narkomanii w szkołach

– zapobieganie, leczenie i reintegracja społeczna _____ 2/132

BŁASIAK-NOWAK BEATA, RAJCZEWSKA MARZENA

Trwałość projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych

– realizacja regionalnych programów operacyjnych _____ 6/62

DZIWIŚ STANISŁAW, KOPEĆ MARCIN

Bezpieczeństwo turystyki i rekreacji w górach

– funkcjonowanie oraz sposób finansowania ratownictwa górskiego _____ 5/55

GOSTYŃSKA MARIA M.

Nocna i świąteczna opieka zdrowotna

– zasady funkcjonowania i obowiązujące procedury _____ 3/66

HUMEL-MACIEWICZAK MAŁGORZATA

Zadania pracodawcy w odniesieniu do pracowników

– polityka kadrowa jednostek samorządu terytorialnego _____ 1/84

JURCZUK DARIUSZ, KUŁAGA KRYSTIAN

Finansowanie przez gminy przedszkoli publicznych i niepublicznych

– kształcenie, wychowanie i opieka _____ 6/87

KOŁTUN JAN, ZDYCH ALICJA

Gospodarowanie Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa

– polityka rolna państwa _____ 2/109

KOŁTUN JAN

Gospodarowanie osadami z oczyszczalni ścieków komunalnych

– ochrona środowiska _____ 4/101

KOPEĆ MARCIN, DZIWIŚ STANISŁAW

Bezpieczeństwo turystyki i rekreacji w górach

– funkcjonowanie oraz sposób finansowania ratownictwa górskiego 5/55

KUŁAGA KRYSTIAN, JURCZUK DARIUSZ

Finansowanie przez gminy przedszkoli publicznych i niepublicznych

– kształcenie, wychowanie i opieka 6/87

MIŁOŃ MIROSŁAW

Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie

– zadania administracji publicznej i formy pomocy 1/96

MIŁOŃ MIROSŁAW, SZCZERBIŃSKI JACEK

Aktywizacja zawodowa osób powyżej 50. roku życia

– łagodzenie skutków bezrobocia 4/81

NOWASZCZUK BOŻENA, WRONA TADEUSZ

Oświetlenie dróg publicznych w gminach

– planowanie i finansowanie oświetlenia przestrzeni publicznej 3/53

RAJCZEWSKA MARZENA, BŁASIAK-NOWAK BEATA

Trwałość projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych

– realizacja regionalnych programów operacyjnych 6/62

RÓG ŁUKASZ

Organizacja meczów piłkarskich na Stadionie Narodowym

– ochrona prawna interesu Skarbu Państwa 5/66

SZCZERBIŃSKI JACEK, MIŁOŃ MIROSŁAW

Aktywizacja zawodowa osób powyżej 50. roku życia

– łagodzenie skutków bezrobocia 4/81

WASILEWSKI PIOTR

Narodowy program zwalczania chorób nowotworowych

– realizacja planów – sukces, czy porażka? 6/73

WRONA TADEUSZ, NOWASZCZUK BOŻENA

Oświetlenie dróg publicznych w gminach

– planowanie i finansowanie oświetlenia przestrzeni publicznej 3/53

ZALESKI-EJGIERD ANDRZEJ

Doskonalenie zawodowe nauczycieli

– podwyższanie kompetencji ogólnych i specjalistycznych _____ 2/119

ZALESKI-EJGIERD ANDRZEJ

Wychowanie fizyczne w szkołach – uwarunkowania edukacji zdrowotnej _____ 5/39

ZDYCH ALICJA, KOŁTUN JAN

Gospodarowanie Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa

– polityka rolna państwa _____ 2/109

POZOSTAŁE KONTROLE NIK

Wyniki przekazane do publikacji w grudniu 2013 r. i styczniu 2014 r. _____ 1/109

Wyniki przekazane do publikacji w lutym i marcu 2014 r. _____ 2/145

Wyniki przekazane do publikacji w kwietniu i maju 2014 r. _____ 3/79

Wyniki przekazane do publikacji w czerwcu i lipcu 2014 r. _____ 4/112

Wyniki przekazane do publikacji w sierpniu i wrześniu 2014 r. _____ 5/76

Wyniki przekazane do publikacji w październiku i listopadzie 2014 r. _____ 6/104

Państwo i społeczeństwo

CHOJNA-DUCH ELŻBIETA

Zmiany w systemie ubezpieczeń emerytalnych

– uwarunkowania prawne i ekonomiczne _____ 1/132

CZARNOW SŁAWOMIR

Terminy zapłaty w transakcjach handlowych

– funkcjonowanie przepisów w praktyce _____ 2/147

ĆWIK DARIUSZ

Zamówienia na sprzęt wojskowy po implementacji dyrektywy obronnej

– bezpieczeństwo państwa _____ 3/130

JASIŃSKI WIESŁAW

Rządowy program przeciwdziałania korupcji

– kształtowanie polityki antykorupcyjnej w latach 2014–2019 _____ 5/95

KOWALSKI DARIUSZ

Zwrot środków publicznych nieprawidłowo wykorzystywanych

– programy finansowe z udziałem funduszy europejskich 4/147

LISZEWSKA AGNIESZKA

Przestępstwo nadużycia władzy przez funkcjonariusza publicznego

– problemy z wykładnią art. 231 § 1 Kodeksu karnego 5/79

LUBAŃSKI TOMASZ

Finansowanie potrzeb obronnych Polski

– konieczność modernizacji i zwiększenia wydatków na armię 5/114

ŁACNY JUSTYNA

Zasada należytego zarządzania finansami Unii Europejskiej

– przestrzeganie unijnych przepisów budżetowych 3/104

MODRZEJEWSKI ARTUR K.

Nadzór RIO i wojewodów nad czystością i porządkiem w gminach

– stanowienie aktów prawa miejscowego 3/119

PASTUSZKA JACEK

Dysfunkcyjność podatku od towarów i usług

– VAT skutecznym środkiem dochodów fiskalnych? 4/131

PASTUSZKA JACEK

Podatek od sprzedaży zamiast VAT?

– potrzebna reforma systemu fiskalnego UE 6/151

PEŁKA WANDA

Podatek transakcyjny jako instrument kontroli

– zachowanie stabilności rynków finansowych w UE 4/115

WALCZAK WALDEMAR

Łączenie funkcji publicznej z zasiadaniem w radzie nadzorczej spółki

w świetle ustawowych ograniczeń – naruszenia ustawy antykorupcyjnej

i ustawy kominowej 6/131

WIECZOREK PAWEŁ

Stabilność finansów publicznych – gospodarka Polski w warunkach spowolnienia 1/111

WIECZOREK PAWEŁ

Gospodarczy wymiar integracji z Unią Europejską
– 10 lat członkostwa Polski w UE _____ 3/82

ZAŁĘGA KRZYSZTOF

Europejska polityka rozwoju obszarów wiejskich
– nowy okres programowania 2014–2020 (art. w j. polskim) _____ 6/106

ZAŁĘGA KRZYSZTOF

European Union Rural Development Policy
– New Programming Period 2014–2020 (art. w j. angielskim) _____ 6/119

Współpraca międzynarodowa

BANAŚ PAWEŁ

NIK audytorem Rady Europy – kontrola sprawozdań finansowych _____ 6/163

DOWGIAŁO PRZEMYSŁAW

Audyt śródroczny w CERN – NIK w Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych _____ 1/156

GOSTYŃSKI PIOTR

Polsko-indyjskie spotkanie specjalistów ds. kontroli informatycznej
– audyt obszaru IT _____ 5/138

HABER GRZEGORZ

Pierwszy Kongres EUROSAI dla Młodych „YES”
– NIK współautorką inicjatywy _____ 1/159

KURZYCA WIESŁAW

Przegląd partnerski w dziedzinie audytu finansowego
– NIK sprawdzi jak kontrolowane jest NATO _____ 5/133

MAZUR JACEK

Relacje między NOK i parlamentami – konferencja w Czarnogórze _____ 1/149

MAZUR JACEK

Konstytucje a kryzys finansowy
– IX Światowy Kongres Prawa Konstytucyjnego _____ 4/159

MAZUR JACEK

Aktualne tematy dyskusji między NOK – kraje Grupy Wyszehradzkiej _____ 5/124

MIĘKINA EWA

Prezes NIK z wizytą w ETO – intensyfikacja współpracy obu instytucji _____ 2/166

MIĘKINA EWA

Zebranie łączników NOK UE w Kopenhadze _____ 3/151

MIĘKINA EWA

Zebranie Komitetu Kontaktowego prezesów NOK i ETO
– wzmocnienie współpracy europejskich organów kontrolnych _____ 6/166

MORAWSKA AGNIESZKA

IX Kongres EUROSAL w Hadze – ulepszamy jakość swoich działań _____ 4/156

WOJTYCH ELŻBIETA

NIK audytorem zewnętrznym Rady Europy – wyniki postępowania konkursowego ____ 1/154

ŻYNDUL KAMILA

Wizyta Prezesa NIK w NOK Litwy
– posiedzenie Podkomisji ds. Standardów Kontroli Wewnętrznej _____ 3/146

ŻYNDUL KAMILA

Walka z korupcją i praniem brudnych pieniędzy – narada grupy roboczej INTOSAI ____ 5/136

Z życia NIK

95. rocznica powołania NIK – red. _____ 1/161

Możliwości rozwoju współpracy NIK i GUS – W.K, J.M. _____ 5/140

Nagroda im. Władysława Stasiaka – red. _____ 2/170

NIK otrzymała certyfikat ISO 14001 – M.S. _____ 5/143

Wiceprezes Marian Cichosz pożegnał się z NIK – red. _____ 4/161

Trochę historii

MAJ JANUSZ

Najwyższa Izba Kontroli w Litzmannstadt Getto
– żydowska administracja samorządowa łódzkiego getta _____ 2/173

roczny spis treści 2014 _____

Pożegnania

CICHOSZ MARIAN

Pozostał dobry ślad – wspomnienie o Józefie Kaliszu _____ 1/162

SYGNAŁY O KSIĄŻKACH _____ 1/165; 2/193; 3/157; 4/162; 5/144; 6/176

Roczny spis treści w języku polskim _____ 6/178

Roczny spis treści w języku angielsku _____ 6/189

95-lecie NIK

Numer jubileuszowy „Luty 2014” wydany dodatkowo z okazji 95-lecia NIK oraz materiały z obchodów jubileuszowych w nrze 2/2014

BŁASZCZAK MARIUSZ

Wystąpienie na seminaryjnym posiedzeniu Kolegium NIK w Sejmie _____ 2/34

BOLIKOWSKA DANUTA

Dokumenty kontrolne NIK w XX wieku

– sposoby przedstawiania wyników kontroli _____ luty 2014/ 159

BORUSEWICZ BOGDAN

Wypowiedź z okazji jubileuszu 95-lecia NIK _____ luty 2014/9

JAGIELSKI JACEK

Kompetencje prezesa i Kolegium NIK – Izba w latach 1919–2013 _____ luty 2014/63

JAGIELSKI JACEK

Ewolucja Najwyższej Izby Kontroli w ostatnich dwudziestu latach i rekomendacje na przyszłość niektórych zagadnień pod rozprawę ustawodawcy (referat) _____ 2/38

JEZIERSKI JACEK

NIK na forum międzynarodowym _____ luty 2014/19

JEZIERSKI JACEK

Wystąpienie na seminaryjnym posiedzeniu Kolegium NIK w Sejmie 2/63

KOPACZ EWA

Wypowiedź z okazji jubileuszu 95-lecia NIK luty 2014/7

KOPACZ EWA

Wystąpienie na seminaryjnym posiedzeniu Kolegium NIK w Sejmie 2/28

KUBIK AUGUSTYN

Wystąpienie na seminaryjnym posiedzeniu Kolegium NIK w Sejmie 2/37

KWIATKOWSKI KRZYSZTOF

Słowo wstępne prezesa NIK z okazji 95-lecia NIK luty 2014/ 5

KWIATKOWSKI KRZYSZTOF

W trosce o obywatela (rozmowa z prezesem NIK) luty 2014/13

KWIATKOWSKI KRZYSZTOF

Wystąpienie na seminaryjnym posiedzeniu Kolegium NIK w Sejmie 2/25

LISZCZ TERESA

Status prawny pracowników NIK – zmiany na przestrzeni lat luty 2014/113

MAZUR JACEK

Działalność kontrolna NIK w sprawach dotyczących UE luty 2014/131

MICHAŁOWSKI JACEK

Wypowiedź z okazji jubileuszu 95-lecia NIK luty 2014/11

NYCZ KAZIMIERZ

Wystąpienie na seminaryjnym posiedzeniu Kolegium NIK w Sejmie 2/32

PILARCZYK PIOTR M.

Początki kontroli państwowej w Polsce

– obce wzorce i własne osiągnięcia luty 2014/45

SARNECKI PAWEŁ

Relacje Najwyższej Izby Kontroli z polskim parlamentem

– konstytucyjne granice podległości luty 2014/89

SEKUŁA MIROSŁAW

Reagować na nieprawidłowości _____ luty 2014/23

SEKUŁA MIROSŁAW

Wystąpienie na seminaryjnym posiedzeniu Kolegium NIK w Sejmie _____ 2/59

WŁODARCZYK MAŁGORZATA

Archiwum i system kancelaryjny NIK – zachowanie ciągłości historii ____ luty 2014/191

WOJCIECHOWSKI JANUSZ

Rozważania nad modelem kontroli państwowej _____ luty 2014/27

WOJCIECHOWSKI JANUSZ

Wystąpienie na seminaryjnym posiedzeniu Kolegium NIK w Sejmie _____ 2/56

WYROWIŃSKI JAN

Wystąpienie na seminaryjnym posiedzeniu Kolegium NIK w Sejmie _____ 2/30

*

Listy gratulacyjne z okazji 95-lecia NIK _____ 2/11

Obchody jubileuszowe na fotografii _____ 2/69

Słowo od redakcji z okazji jubileuszu _____ 2/8

Życiorysy nieżyjących prezesów NIK, którzy

w III RP kładli podwaliny pod nowoczesną kontrolę państwową (oprac. red.)

Pierwszy Prezes NIK po przełomie demokratycznym – Walerian Pańko __ luty 2014/35

Twórca nowoczesnego organu kontroli państwowej – Lech Kaczyński ____ luty 2014/39

Annual Contents 2014

Auditing

AUGUSTYNIAK ŁUKASZ

Contravention Procedure as a Form of Control – European Commission's
Supervision of the European Law Implementation 5/26

BOLIKOWSKA DANUTA (ed.):

Annual Work Plan of the Supreme Audit Office 1/8

BUZEK JERZY

We Have to Find Motivation for Further Effort in Our Achievements 3/8

CICHOSZ MARIAN

Public-Private Partnership – Reflections after NIK's Audit 2/95

JARZĘCKA-SIWIK ELŻBIETA, SKWARKA BOGDAN

Disciplinary Responsibility of Nominated Auditors – Amended Act
on the Supreme Audit Office 4/34

KOŚCIŃSKA-PASZKOWSKA ANNA

Selected Aspects of Personal Liability – Compliance with Public Finance
Discipline 6/42

LISZCZ TERESA

Establishing an Employment Relationship for the Post of an Auditor
– the Amended Act on the Supreme Audit Office 2/80

MAZUR JACEK

Activity of NIK in the European Union _____ 3/10

MAZUR JACEK

Audit of the Execution of the EU Budget _____ 6/58

MURAT LESZEK

Integrity as a Legal and Non-legal Audit Criterion _____ 4/60

SKWARKA BOGDAN, JARZĘCKA-SIWIK ELŻBIETA

Disciplinary Responsibility of Nominated Auditors – Amended Act on
the Supreme Audit Office _____ 4/34

SZYMAŃSKI MARCIN

System for the Implementation and Auditing of EU Projects
– Act on the Cohesion Policy Realisation 2014–2020 (Part I) _____ 5/8

SZYMAŃSKI MARCIN

System for the Implementation and Auditing of European Union Projects
– Act on the Implementation of the Cohesion Policy 2014-2020 (Part II) _____ 6/24

UCZKIEWICZ JACEK

Trybunał jaki pamiętam, Trybunał jaki widzę (Polish version) _____ 3/43

UCZKIEWICZ JACEK

The Court as I Remember it, the Court as I See it (English version) _____ 3/48

WALCZAK WALDEMAR

Audit of the Ban on Combining Positions in Supervisory Boards
– Building Confidence in the State _____ 1/66

WOJCIECHOWSKI PAWEŁ

Official Bodies that Control Food in Poland – their Structure,
Competence and Mandate _____ 1/49

ZAŁĘGA KRZYSZTOF

Development of Rural Areas – ECA Audit in the Budget Year 2012 _____ 1/35

*

Building on Our Strengths, Addressing Our Challenges	
– an interview with ECA President Vítor Manuel da Silva Caldeira	3/37
NIK President's Address at the Parliament	4/8
NIK President's Address at the Parliament	6/8

FINDINGS OF NIK AUDITS

ANTKIEWICZ BARBARA

Battle against Drug Addiction Measures in Schools	
– Prevention, Treatment and Social Reintegration	2/132

BŁASIAK-NOWAK BEATA, RAJCZEWSKA MARZENA

Sustainability of Projects Co-financed from the Structural Funds	
– Implementation of Regional Operational Programmes	6/62

DZIWISZ STANISŁAW, KOPEĆ MARCIN

Safety of Mountain Tourism and Relaxation	
– Functioning and Financing of Mountain Rescue Services	5/55

GOSTYŃSKA MARIA M.

Healthcare at Night and during Holidays – Rules and Binding Procedures	3/66
--	------

HUMEL-MACIEWICZAK MAŁGORZATA

Obligations of Employers towards Employees	
– Personnel Policy of Local Self-Government Units	1/84

JURCZUK DARIUSZ, KUŁAGA KRYSTIAN

Financing of State and Private Kindergartens by Municipalities	
– Education, Schooling and Care	6/87

KOŁTUN JAN, ZDYCH ALICJA

Management of Agricultural Property of the State Treasury	
– State's Influence on the Agricultural Policy in Poland	2/109

KOŁTUN JAN

Management of Residue from Urban Waste-Water Treatment Plants	4/101
---	-------

KOPEĆ MARCIN, DZIWISZ STANISŁAW

Safety of Mountain Tourism and Relaxation	
– Functioning and Financing of Mountain Rescue Services	5/55

KUŁAGA KRYSTIAN, JURCZUK DARIUSZ

Financing of State and Private Kindergartens by Municipalities

– Education, Schooling and Care _____ 6/87

MIŁOŃ MIROSŁAW

Preventing Violence in Families

– Obligations of the Public Administration and Forms of Assistance _____ 1/96

MIŁOŃ MIROSŁAW, SZCZERBIŃSKI JACEK

Professional Activation of Persons above the Age of 50

– Mitigating the Results of Unemployment _____ 4/81

NOWASZCZUK BOŻENA, WRONA TADEUSZ

Lighting on Public Roads in Municipalities

– Planning and Financing of Lighting in Public Areas _____ 3/53

RAJCZEWSKA MARZENA, BŁASIAK-NOWAK BEATA

Sustainability of Projects Co-financed from the Structural Funds

– Implementation of Regional Operational Programmes _____ 6/62

RÓG ŁUKASZ

Organisation of Football Matches on the National Stadium in 2012

– Legal Protection of the State Treasury's Interest _____ 5/66

SZCZERBIŃSKI JACEK, MIŁOŃ MIROSŁAW

Professional Activation of Persons above the Age of 50

– Mitigating the Results of Unemployment _____ 4/81

WASILEWSKI PIOTR

National Programme for Combating Cancer

– Realisation of Plans – a Success or a Failure? _____ 6/73

WRONA TADEUSZ, NOWASZCZUK BOŻENA

Lighting on Public Roads in Municipalities

– Planning and Financing of Lighting in Public Areas _____ 3/53

ZALESKI-EJGIERD ANDRZEJ

Professional Development of Teachers – Improvement of General
and Specialist Qualifications _____ 2/119

ZALESKI-EJGIERD ANDRZEJ

Physical Education at Schools – Methods of Health-Oriented Education 5/39

ZDYCH ALICJA, KOŁTUN JAN

Management of Agricultural Property of the State Treasury

– State's Influence on the Agricultural Policy in Poland 2/109

OTHER AUDITS OF NIK

Audit Findings Published in December 2013 and in January 2014 1/109

Audit Findings Published in February and March 2014 2/145

Audit Findings Published in April and May 2014 3/79

Audit Findings Published in June and July 2014 4/112

Audit Findings for Publication in August and September 2014 5/76

Audit Findings for Publication in October and November 2014 6/104

State and Society

CHOJNA-DUCH ELŻBIETA

Changes in the Pension System – Legal and Economic Factors 1/132

CZARNOW SŁAWOMIR

Payment Dates in Trade Transactions – Regulations in Practice 2/147

ĆWIK DARIUSZ

Military Equipment Procurement after the Implementation of the Directive

on Defence – Providing for the State's Security 3/130

JASIŃSKI WIESŁAW

Governmental Programme on Corruption Prevention

– Shaping the Anti-Corruption Policy for the Years 2014–2019 5/95

KOWALSKI DARIUSZ

Return of Improperly Spent Public Resources

– Financial Programmes Co-financed from European Funds 4/147

LISZEWSKA AGNIESZKA

Abuse of Power by a Public Functionary

– Problems with Interpretation of Article 231 (1) of the Criminal Code 5/79

LUBAŃSKI TOMASZ

Financing of Poland's Defence Needs

– Necessity to Modernise and Increase Subsidies for the Army _____ 5/114

ŁACNY JUSTYNA

Principle of Sound Financial Management in the European Union

– Compliance with the EU Budgetary Provisions _____ 3/104

MODRZEJEWSKI ARTUR

Supervision of Regional Accounting Chambers and Regional Governors
of the Cleanliness and Order in Municipalities – Providing Local Laws _____

3/119

PASTUSZKA JACEK

Dysfunction of the Value Added Tax – Is VAT an Effective Means
of Fiscal Revenue? _____

4/131

PASTUSZKA JACEK

Sales Tax Instead of VAT? – a Reform of the EU

Fiscal System Needed _____ 6/151

PEŁKA WANDA

Transaction Tax as a Control Instrument

– Preserving the Stability of Financial Markets in the EU _____ 4/115

WALCZAK WALDEMAR

Combining Public Functions with Membership in a Company's Supervisory Board
in the Light of Legal Limitations – Breaches of the Anti-corruption Act
and the Excessive Salary Act _____

6/131

WIECZOREK PAWEŁ

Stability of Public Finance – Slowdown in the Polish Economy _____ 1/111

WIECZOREK PAWEŁ

Economic Dimension of the Integration with the European Union

– Ten Years of Poland's Membership in the EU _____ 3/82

ZAŁĘGA KRZYSZTOF

Europejska polityka rozwoju obszarów wiejskich

– nowy okres programowania 2014–2020 (Polish version) _____ 6/106

ZAŁĘGA KRZYSZTOF

European Union Rural Development Policy

– New Programming Period 2014–2020 (English version) 6/119

International Cooperation

BANAŚ PAWEŁ

NIK to Audit the Council of Europe – Audit of Financial Statements 6/163

DOWGIAŁO PRZEMYSŁAW

Financial Audit of CERN 1/156

GOSTYŃSKI PIOTR

Meeting of Polish and Indian Experts on Information Technology Auditing

– Auditing of the IT Area 5/138

HABER GRZEGORZ

First Young EUROSAL Congress “YES” 1/159

KURZYCA WIESŁAW

Peer Review in the Field of Financial Audit – NIK to Audit NATO 5/133

MAZUR JACEK

Relations between SAs and Parliaments – Conference in Montenegro 1/149

MAZUR JACEK

Constitutions and Financial Crisis 4/159

MAZUR JACEK

Current Issues Debated Among the Supreme Audit Institutions

of the Visegrad Countries 5/124

MIĘKINA EWA

President of NIK Krzysztof Kwiatkowski with a Visit to the ECA 2/166

MIĘKINA EWA

Meeting of Liaison Officers in Copenhagen 3/151

MIĘKINA EWA

Meeting of the Contact Committee of the Heads of SAIs and the ECA

– Improvement of Cooperation among European Audit Institutions _____ 6/166

MORAWSKA AGNIESZKA

IX EUROSAI Congress in the Hague

– We Are Improving the Quality of Our Activities _____ 4/156

WOJTYCH ELŻBIETA

NIK to Audit the Council of Europe _____ 1/154

ŻYNDUL KAMILA

Visit of NIK President to the SAI of Lithuania

– Meeting of the Subcommittee on Internal Control Standards _____ 3/146

ŻYNDUL KAMILA

Fight against Corruption and Money Laundering

– Meeting of the INTOSAI Working Group _____ 5/136

NIK in Brief

95th Anniversary of the Establishment of NIK – ed. _____ 1/161

NIK again certified to ISO 14001 quality standard – M.S. _____ 5/143

Opportunities for Cooperation between NIK and GUS – W.K., J.M. _____ 5/140

Vice-President of NIK Marian Cichosz Leaves the Office – ed. _____ 4/161

Władysław Stasiak Award _____ 2/170

Some History

MAJ JANUSZ

The Supreme Audit Office in the Litzmannstadt Ghetto

– Jewish Self-Government Administration of the Łódź Ghetto _____ 2/173

FAREWELLS

CICHOSZ MARIAN

He Has Left Good Things Behind – Tribute to Director Józef Kalisz _____ 1/162

NOTES ABOUT NEW BOOKS _____ 1/165; 2/193; 3/157; 4/162; 5/144; 6/176

Annual Contents in Polish _____ 6/178

Annual Contents in English _____ 6/189

95 Years of NIK _____

A jubilee issue of the *State Audit* and the articles from the second issue presenting the celebrations of the 95th anniversary of the establishment of NIK.

BŁASZCZAK MARIUSZ

Speech at the Seminar Session of the Council of NIK _____ 2/34

BOLIKOWSKA DANUTA

Audit Documents of NIK in the 20th Century

– Ways of Audit Findings Presentation _____ February 2014/159

BORUSEWICZ BOGDAN

Speech on the Occasion of the Jubilee _____ February 2014/9

JAGIELSKI JACEK

Competence of the President and the Council of NIK

– Office in the years 1919–2013 _____ February 2014/63

JAGIELSKI JACEK

Evolution of the Supreme Audit Office over the Last Twenty Years and Future

Recommendations for the Legislators with Regard to Selected Issues (paper) ____ 2/38

JEZIERSKI JACEK

Supreme Audit Office in the International Arena _____ February 2014/23

JEZIERSKI JACEK

Speech at the Seminar Session of the Council of NIK _____ 2/63

KOPACZ EWA

Speech on the Occasion of the Jubilee _____ February 2014/7

KOPACZ EWA

Speech at the Seminar Session of the Council of NIK _____ 2/28

KUBIK AUGUSTYN

Speech at the Seminar Session of the Council of NIK _____ 2/37

KWIATKOWSKI KRZYSZTOF

Foreword by President of NIK on the Occasion of the Jubilee _____ February 2014/5

KWIATKOWSKI KRZYSZTOF

Out of Concern for a Citizen (interview with President of NIK) _____ February 2014/13

KWIATKOWSKI KRZYSZTOF

Speech by President of NIK at the Seminar Session of the Council of NIK
in the Polish Parliament (Sejm) _____ 2/25

LISZCZ TERESA

Changes in the Legal Status of NIK Employees over the Years _____ February 2014/113

MAZUR JACEK

Audit Activity of NIK with Regard to EU related Matters _____ February 2014/131

MICHAŁOWSKI JACEK

Speech on the Occasion of the Jubilee _____ February 2014/11

NYCZ KAZIMIERZ

Speech at the Seminar Session of the Council of NIK _____ 2/32

PILARCZYK PIOTR M.

Origins of State Auditing in Poland
– Foreign Models and Polish Achievements _____ February 2014/45

SARNECKI PAWEŁ

Relations of NIK with the Polish Parliament
– Constitutional Limits of Subordination _____ February 2014/89

SEKUŁA MIROSLAW

Respond to Irregularities _____ February 2014/23

SEKUŁA MIROŚŁAW

Speech at the Seminar Session of the Council of NIK _____ 2/59

WŁODARCZYK MAŁGORZATA

Archive and System for Organising Correspondence at NIK

– Preserving Historical Continuity _____ February 2014/191

WOJCIECHOWSKI JANUSZ

On the Model of State Auditing _____ February 2014/27

WOJCIECHOWSKI JANUSZ

Speech at the Seminar Session of the Council of NIK _____ 2/56

WYROWIŃSKI JAN

Speech at the Seminar Session of the Council of NIK _____ 2/30

*

Congratulatory Letters _____ 2/11

Editorial _____ 2/8

Jubilee Celebrations in Photos _____ 2/69

The founders of the modern state auditing in the Third Republic of Poland (ed.)

1st President of NIK after Democratic Transformation – Walerian Pańko ____ Feb. 2014/35

Founder of Modern State Audit Institution – Lech Kaczyński _____ Feb. 2014/39

Contents

Auditing 8

NIK President's Address at the Parliament 8

NIK President Krzysztof Kwiatkowski presented to the lower house of the Polish Parliament (the Sejm) the results of the research concerning road safety. In the document, containing the upshot of seven earlier audits on traffic safety, the Supreme Audit Office proposed several comprehensive solutions that should dramatically improve road safety in Poland.

MARCIN SZYMAŃSKI: System for the Implementation and Auditing of European Union Projects – Act on the Implementation of the Cohesion Policy 2014–2020 (Part II) 24

The second part of the article, which presents the solutions adopted in the Act on the principles for the implementation of programmes within the Cohesion Policy financed in the 2014–2020 financial perspective, focuses on the analysis of the provisions related to auditing of spending within projects co-financed from the EU funds. In his article, the author also discusses issues related to accounting for irregularities found in projects financed from the EU funds. The provisions referred to are presented in the context of the requirements set forth in Regulation No 1303/2013 that introduced the principle of annual accounting for spending between a Member State and the European Commission.

ANNA KOŚCIŃSKA-PASZKOWSKA: Selected Aspects of Personal Liability – Compliance with Public Finance Discipline 42

In her article, the author presents issues related to personal liability for breaching public finance discipline, after amendments introduced to the Act, in force since 11th February 2012. The article comprises important information on those regulations that have been changed or are controversial in application, related to persons who may be subject to this kind of liability. The conclusions might be of significance to the improvement of public finance protection.

JACEK MAZUR: Audit of the Execution of the EU Budget _____ **58**

In its annual report on the EU budget published on 5 November 2014, the European Court of Auditors (ECA) warns that the budget system is too focused on just getting funds spent and needs to place more emphasis on achieving results. As independent auditor, the ECA signed off the 2013 accounts of the European Union, but stresses that the management of EU spending is not yet good enough overall – either at EU level or in the Member States.

FINDINGS OF NIK AUDITS _____ **62**

BEATA BŁASIAK-NOWAK, MARZENA RAJCZEWSKA: Sustainability of Projects Co-financed from the Structural Funds – Implementation of Regional Operational Programmes _____ **62**

In their article, the authors discuss the findings of the audit on how the obligation to provide for sustainability of projects is fulfilled in three Polish regions: Lubuskie, Małopolskie and Śląskie. The article presents the principles related to project sustainability, set forth in Regulation (EU) No 1083/2006 of the Council, and the most important problems and irregularities in their application. A need has been observed to clarify the requirements in contracts concluded in the new financial perspective (2014–2020), related to archiving and marking documents, rooms and devices, and, in the first place, to clear defining of indicators for project impact, implementation of tasks and maintaining sustainability of effects.

PIOTR WASILEWSKI: National Programme for Combating Cancer – Realisation of Plans – a Success or a Failure? _____ **73**

The National Programme for Combating Cancer for the years 2006–2015 (NPZChN) has been implemented by the Minister of Health on the basis of Article 4 of the Act of 1st July 2005 on adopting the multiannual NPZChN programme. The objectives of the programme that have been set in the Act, have not been achieved so far. NIK has for a long time called for considering some new methods that would allow for increasing the number of women participating in cancer screening, and that would provide immediate access to treatment. The indicators for early cancer detection and effectiveness of treatment are still much lower than the European averages. The Minister of Health did not provide conditions for effective achieving of the programme objectives, he did not have sufficient information on the activities of various entities that deal with cancer prevention and treatment, and he did not create an effective system for cooperation and data exchange among these entities. The effectiveness of preventive tests was low due to the low turnout of women for smear tests and mammographic tests.

DARIUSZ JURCZUK, KRYSTIAN KUŁAGA: Financing of State and Private Kindergartens by Municipalities – Education, Schooling and Care _____ **87**

The kindergartens audited by NIK, both state and private, provided appropriate conditions for children's preparing for learning at primary schools. The kindergartens audited had qualified staff, proper teaching materials and equipment. Although some kindergartens have limited the number of optional classes, NIK observes first positive results of the governmental programme called *Kindergarten for a Penny* (Polish: *Przedszkole za złotówkę*) – a significant decrease in payments for kindergartens that parents make. Moreover, since September 2013, municipalities have had at their disposal an additional source of financing for fulfilling their tasks related to kindergarten education, in the form of an earmarked subsidy from the state budget.

OTHER AUDITS OF NIK _____ **104**

Audit Findings for Publication in October and November 2014 – ed. _____ **104**

In this section, we present audits that the Supreme Audit Office has carried out in the given areas, and that have been published in the form of pronouncements on audit results. In this issue of our bimonthly, we present the following audits: road safety; the system for protection of the copyright law in dissertations; access to and financing of medical rehabilitation; the state of the construction and use of the city stadium in Wrocław; research, development and implementation projects of the Polish Defence Holding (Polish: *Polski Holding Obronny*); Poland's migration policy with regard to repatriates; activities of local self-government bodies with regard to those having maintenance arrears.

State and Society _____ **106**

KRZYSZTOF ZALEGA: European Union for Rural Development Policy – New Programming Period 2014–2020 _____ **106**

Despite positive contribution of the Common Agricultural Policy to their development, rural areas are still facing difficult development challenges – social and economic, environmental and territorial alike. On 1st January 2014, a new package of EU regulations entered into force, providing a new shape to the Common Agricultural Policy, and, consequently, to the policy of rural areas development. The new regulations reflect the European Union's strategic goals, including the key goal for the next decade, namely a growth that would be intelligent, permanent and inclusive. Such a growth is to be achieved thanks to the intelligent and sustainable economy, part of which is agriculture.

KRZYSZTOF ZALEGA: European Union for Rural Development Policy – New Programming Period 2014–2020 (English version of the article) _____ **119**

WALDEMAR WALCZAK: Combining Public Functions with Membership in a Company's Supervisory Board in the Light of Legal Limitations – Breaches of the Anti-corruption Act and the Excessive Salary Act — 131

The main objective of the article is to clarify and broaden knowledge on the organisational and legal conditions that are of importance from the perspective of concrete managerial processes and decisions which we meet in practice. In the article, the results of research are also presented that mainly consisted in analysing the provisions of the anti-corruption act, and assessing various cases where these provisions are not complied with. The utilitarian objective has been also set, namely paying attention to significant aspects of the interpretation of some cases of breaching the anti-corruption act and the excessive salary act (Polish: *ustawa kominowa*).

JACEK PASTUSZKA: Sales Tax Instead of VAT? – a Reform of the EU Fiscal System Needed — 151

It is extremely important to provide financial stability of the world economies, as well as fiscal harmonisation of tax systems. Attempts made to construct a new model of the tax system are also of great interest these days. In his article, the author presents economic, financial and legal arguments in favour of the thesis that VAT should be replaced with a sales tax in the European Union. These arguments are presented in two ways: in an analysis of VAT functioning in the EU, and in a comparative study (the tabular system) of VAT and the indirect tax system that is used in the USA. In his critical assessment of the system, the author also refers to the Polish economy, namely the amendments introduced to the Act on VAT in 2013.

International Cooperation 163

PAWEŁ BANAŚ: NIK to Audit the Council of Europe – Audit of Financial Statements — 163

The Committee of Ministers of the Council of Europe has decided that the Supreme Audit Office, for the next five years, will be the external auditor of the Council of Europe. Auditors from NIK will give an opinion on financial statements of the Council of Europe, and they will examine whether these statements present a reliable and real picture of the financial situation of the Council and its units. This is another prestigious task that NIK will deal with, which is at the same time very demanding.

EWA MIĘKINA: Meeting of the Contact Committee of the Heads of SAIs and the ECA – Improvement of Cooperation among European Audit Institutions	166
--	------------

In October 2014, in Luxembourg, Heads of twenty-eight Supreme Audit Institutions (SAIs) of the European Union and the European Court of Auditors (ECA) met to discuss the most important issues related to public audit and economy management in the EU, and to agree on joint activities in certain areas. The most important issue discussed at this year's meeting were opportunities to improve cooperation between national Supreme Audit Institutions and the European Court of Auditors.

Notes About New Books	176
-----------------------	-----

Annual Table of Contents in Polish	178
------------------------------------	-----

Annual Table of Contents in English	189
-------------------------------------	-----

Information for Subscribers	205
-----------------------------	-----

Information for Readers and Authors	208
-------------------------------------	-----

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 6 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 grudnia 2013 r. na podstawie §14 ust. 2 rozporządzenia z 13 lipca 2012 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania kategorii naukowej jednostkom naukowym (DzU 2012 r., poz. 877 oraz z 2013 r., poz. 191).

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” sprostowała wszystkim tym wymaganiom, choć przejście do następnego etapu zapewnia spełnienie już 5 z nich.

W drugim etapie oceny uwzględnia się 13 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/>. Umowa zawarta w 2014 r. z Interdyscyplinarnym Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego Uniwersytetu Warszawskiego (ICM UW) umożliwia także udostępnianie pełnych tekstów artykułów w bazie CEJSH.

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 pogładowe, poświęcone problematyce związanej z profilem czasopisma – szeroko rozumianej kontroli i audytowi oraz artykuły o pokrewnej tematyce.
2. Nie przyjmujemy artykułów opublikowanych w innych wydawnictwach.
3. Publikowane są jedynie te artykuły, które uzyskały pozytywne recenzje dwóch niezależnych recenzentów, zgodnie z przyjętymi w piśmie kryteriami: znaczenia podjętego tematu oraz zgodności tematyki z profilem pisma; nowatorskiego ujęcia problematyki; wartości merytorycznej. Warunkiem publikacji jest uwzględnienie zgłoszonych przez recenzentów uwag i poprawek.
4. Recenzentami są członkowie Komitetu Redakcyjnego (lista recenzentów znajduje się w zakładce „Komitet Redakcyjny” oraz w każdym wydaniu papierowym, na s. 2). 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.

PRZYPOMINAMY O PRENUMERACIE

Szanowni Prenumeratorzy!

Koszt zaprenumerowania naszego pisma na 2015 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

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 2014 r.

Nakład 850 egz.

Wersja papierowa jest wersją pierwotną (referencyjną) pisma.

Prenumerata

tel. 22 444 57 81, 22 444 54 01, 22 444 53 11

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