styczeń
luty
2015
1

KONTROLA PAŃSTWOWA

KRZYSZTOF KWIATKOWSKI
PREZES NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Rola NIK w usprawnianiu funkcjonowania państwa

ELŻBIETA JARZĘCKA-SIWIK

Okresowa ocena kwalifikacyjna
mianowanego kontrolera NIK

WIESŁAWA SZYMAŃSKA

Przestrzeganie praw podatników

PAWEŁ WIECZOREK

Miejsce Polski w zmieniającej się UE

CZASOPISMO PUNKTOWANE

ISSN 0452-5027

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KONTROLA PAŃSTWOWA

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

WARSZAWA

DWUMIESIĘCZNIK – ROCZNIK 60: 2015 r. – NUMER 1 (360) – STYCZEŃ – LUTY

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. WSIiZ 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 Zająkała, 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. 201.

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

Spis treści

Kontrola i audyt 8

KRZYSZTOF KWIATKOWSKI: Rola NIK w usprawnianiu funkcjonowania państwa – wykład dla studentów Uniwersytetu Jagiellońskiego 8

Zasadnicza część wykładu, wygłoszonego przez prezesa Najwyższej Izby Kontroli Krzysztofa Kwiatkowskiego na Wydziale Zarządzania i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego, dotyczyła zarządzania i pracy w naczelnym organie kontroli państwa. Prezes mówił o badaniu i ocenianiu prawidłowości procesu planowania zadań publicznych oraz o roli NIK w usprawnianiu funkcjonowania państwa. Studenci mogli się dowiedzieć, jak szeroki jest zakres tematyczny kontroli prowadzonych przez Izbę. Prezes przekazał słuchaczom wiele cennych uwag o postępowaniach kontrolnych prowadzonych w ramach kontroli planowych i doraźnych, których przedmiotem była analiza obszarów kluczowych dla funkcjonowania państwa i spraw istotnych dla obywateli. Duża część wykładu dotyczyła przygotowywanych przez Izbę wniosków *de lege ferenda*, w których NIK postuluje wprowadzenie zmian w przepisach prawa.

ANNA OLESIEWICZ (oprac.): Roczny plan pracy Najwyższej Izby Kontroli 24

„Plan pracy Najwyższej Izby Kontroli na rok 2015", uchwalony przez Kolegium NIK 29 października 2014 r. przewiduje przeprowadzenie 110 kontroli, w tym: kontrolę wykonania budżetu państwa w 2014 r.; kontrolę wykonania założeń polityki pieniężnej w 2014 r.; cztery audyty finansowe Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych i Rady Europy za 2014 i 2015 r., wynikające z zobowiązań międzynarodowych NIK; 104 pozostałe kontrole planowe. Propozycje tematów kontroli sformułowano na podstawie analizy ryzyka przeprowadzonej przez poszczególne delegatury i departamenty NIK, zagadnienia zgłoszone we wnioskach parlamentarzystów oraz zawarte w skargach obywateli. Najwięcej badań zaplanowano w działach: „administracja publiczna" (19 kontroli), „zdrowie" (14 kontroli) oraz „transport" (13 kontroli). Kontrole w wymienionych trzech działach będą stanowiły 42% wszystkich kontroli ujętych w planie pracy.

ELŻBIETA JARZĘCKA-SIWIK: Okresowa ocena kwalifikacyjna mianowanego kontrolera NIK – egzekwowanie jakości świadczonej pracy 48

Celem oceny kwalifikacyjnej jest potwierdzenie przydatności pracownika mianowanego do pracy na zajmowanym stanowisku. Ocena stanowi też ważną informację dla kontrolera o tym, jak przełożeni postrzegają sposób wykonywania przez niego obowiązków służbowych, jest wskazówką, co należy usprawnić i na co zwrócić większą uwagę, aby poprawić jakość wykonywanych zadań. Przy tym jednak brakuje wyraźnego powiązania oceny kwalifikacyjnej ze ścieżką kariery zawodowej. Ustawodawca określił jedynie skutki dokonania drugiej z kolei negatywnej oceny. Ocena pozytywna, nawet ta najlepsza, nie gwarantuje otrzymania konkretnych profitów. Nie oznacza to jednak, że pozostaje bez wpływu na awans zawodowy, płacowy lub wysokość przyznawanych nagród pieniężnych.

JUSTYNA ŁACNY: Korekty finansowe nakładane na państwa członkowskie UE – nowe ramy prawne na lata 2014–2020 64

Mechanizmy wydatkowania funduszy Unii Europejskiej uwidaczniają różnorodność i czasami sprzeczność interesów realizowanych w jej ramach. Państwa członkowskie pragnąc zapewnić jak najbardziej efektywne i zgodne z prawem wydatkowanie funduszy UE skłonne są ustalać w przepisach UE rygorystyczne wymogi warunkujące ich wydatkowanie, a ich przestrzeganie poddać kontroli Komisji. Gdy wymogi te są naruszane – Komisja jest upoważniona do podejmowania działań nadzorczych, w tym nakładania na państwa członkowskie korekt finansowych zapewniających zwrot funduszy UE wydatkowanych nienależnie. Opracowanie, zawierające część wyników badań przeprowadzonych przez Autorkę w ramach programu naukowego, finansowanego przez Trybunał Obrachunkowy, przedstawia i komentuje nowe przepisy UE, przyjęte dla okresu programowania obejmującego lata 2014–2020, które określają zasady nakładania korekt finansowych przez Komisję na państwa członkowskie UE w ramach wspólnej polityki rolnej i polityki spójności.

USTALENIA KONTROLI NIK 98

WIESŁAWA SZYMAŃSKA: Przestrzeganie praw podatników przez wybrane urzędy skarbowe i izby skarbowe – obsługa obywateli przez administrację 98

Na przestrzeni ostatnich lat systematycznie spada odsetek decyzji wymiarowych uchylonych przez organ odwoławczy i przez sądy administracyjne. Nadal jednak jakość decyzji jest niezadowalająca. Znacznie zwiększył się odsetek decyzji organów pierwszej instancji, od których podatnicy złożyli odwołania. NIK sprawdziła czy organy podatkowe przestrzegają praw podatników, czy traktują ich przyjaźnie oraz czy nie nadużywają prawa i swojej przewagi jako organ państwowy.

TOMASZ BICZYK: Egzekucja należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne – współpraca ZUS i urzędów skarbowych 116

Najwyższa Izba Kontroli oceniła skuteczność działań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i urzędów skarbowych w zakresie egzekucji należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne (oraz na Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Fundusz Emerytur Pomostowych i ubezpieczenie zdrowotne). Badanie dotyczyło lat 2012–2013. Izba stwierdziła, że w tym okresie Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie dysponował narzędziami umożliwiającymi wiarygodną bieżącą analizę skuteczności działań egzekucyjnych – zarówno w oddziałach terenowych, jak i w centrali Zakładu. Główną przeszkodą była niefunkcjonalność użytkowanych narzędzi informatycznych.

POZOSTAŁE KONTROLE NIK 132

Wyniki przekazane do publikacji w grudniu 2014 r. i styczniu 2015 r. – red. 132

Rubryka sygnalizuje zakończenie przez Najwyższą Izbę Kontroli badań w wybranych obszarach i opublikowanie ich w formie „Informacji o wynikach kontroli". W tym numerze piszemy o kontroli: funkcjonowania spółek komunalnych; programów terapeutycznych i lekowych; medycznych działań ratowniczych; sytuacji finansowej samorządu województwa mazowieckiego; wykorzystania 1% przez organizacje pożytku publicznego; funkcjonowania systemu krwiodawstwa; nadzoru nad fermami zwierząt; postępowania z odpadami medycznymi; realizacji zadań Narodowego Funduszu Zdrowia; ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami; warunków leczenia na oddziałach pediatrycznych; sprzedaży lokali komunalnych; zapewnienia przez gminy lokali socjalnych; ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry.

Państwo i społeczeństwo 135

PAWEŁ WIECZOREK: Miejsce Polski w zmieniającej się Unii Europejskiej – proces integracji krajów UE 135

Artykuł stanowi przyczynek do próby określenia, co Polska dotychczas zdołała osiągnąć na płaszczyźnie politycznej w ramach Unii Europejskiej, a także przed jakimi wyzwaniami wkrótce stanie w związku z kształtowaniem się nowej struktury instytucjonalno-prawnej Unii. Korzystna pozycja w UE, jaką nasz kraj wypracował w pierwszych latach po akcesji, nie jest dana raz na zawsze, zwłaszcza że Unia znajduje się w okresie zmian strukturalnych, których wpływ na kształt integracji, a szczególnie zwartość UE na razie trudno jeszcze definitywnie określić. W konsekwencji Unia Europejska w krystalizującym się obecnie kształcie wkrótce będzie coraz mniej przypominać Unię, do której nasz kraj przystąpił w 2004 r. To może, przynajmniej częściowo, zniweczyć efekty wysiłków Polski na rzecz

utrzymania się w jej centrum decyzyjnym. Nasza dalsza pozycja w Unii będzie zależała od tego, na ile i na jak długo czołowe państwa strefy euro będą uznawały Polskę za ważny element sceny politycznej w Europie.

ANDRZEJ PANASIUK: Partnerstwo innowacyjne – pomoc w rozwoju innowacyjnej gospodarki? 155

W świetle postanowień pakietu nowych dyrektyw regulujących problematykę zamówień publicznych z 2014 r. zamówienia te mają być sposobem na pobudzenie innowacyjności unijnej gospodarki. Jednym z instrumentów prawnych przewidzianych dyrektywą nr 2014/24 jest partnerstwo innowacyjne, będące swoistą procedurą umożliwiającą zamawiającym ustanowienie długotrwałej współpracy z wykonawcami, opartej na relacjach partnerskich, mającej na celu opracowanie, a następnie zakup nowego, innowacyjnego produktu, usługi lub robót budowlanych. Artykuł jest analizą rozwiązań prawnych instytucji partnerstwa innowacyjnego, które znalazły się w treści przedmiotowej dyrektywy. Jednocześnie pokazane są potencjalne niebezpieczeństwa oraz wątpliwości interpretacyjne mogące wpływać na właściwe rozumienie tej instytucji. Wiadomo, że ustawodawstwo krajowe w tym zakresie jest definiowane przez regulacje europejskie, których zmiany powodują konieczność odpowiedniej transpozycji nowych rozwiązań prawnych do tego prawa, co również może oddziaływać na właściwą implementację partnerstwa innowacyjnego do prawa krajowego.

Współpraca międzynarodowa 166

EWA MIĘKINA: Sprawozdania specjalne w 2015 r. – program pracy Europejskiego Trybunału Obrachunkowego 166

Każdego roku Europejski Trybunał Obrachunkowy publikuje program pracy, zawierający wykaz sprawozdań specjalnych, które planuje przyjąć w danym roku. Artykuł prezentuje wykaz sprawozdań planowanych do realizacji w 2015 roku.

JACEK KOŚCIELNIAK: Rola NOK w poprawianiu zarządzania aktywami publicznymi – priorytetowe zadania Grupy Roboczej INTOSAI 174

Zadaniem Grupy jest promocja współpracy pomiędzy najwyższymi organami kontroli, a także z innymi międzynarodowymi instytucjami w zakresie walki z korupcją i praniem brudnych pieniędzy. Celem jej działalności jest również określenie polityki i strategii zwalczania tego procederu w ramach uprawnień organów kontroli. Aktualnie jednym z priorytetowych zadań jest sfinalizowanie prac nad dokumentem dotyczącym wytycznych na temat poprawy dobrego zarządzania aktywami publicznymi.

Z życia NIK 180

Nowy wiceprezes – red. 180

2 lutego 2015 r. Mieczysław Łuczak objął stanowisko wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli. Ostatnio był posłem na sejm. W czasie swojej aktywności zawodowej dobrze poznał zagadnienia związane z obroną narodową, samorządem terytorialnym oraz wydatkowaniem środków unijnych.

96. rocznica powołania Najwyższej Izby Kontroli – red. 181

W tym roku przypada 96. rocznica powołania Najwyższej Izby Kontroli Państwa. Z tej okazji odbyła się uroczystość poświęcona pamięci prezesów Józefa Higersbergera, Waleriana Pańki i Lecha Kaczyńskiego, którzy szczególnie zasłużyli się w historii NIK.

Audytor zewnętrzny w NIK – red. 183

W Najwyższej Izbie Kontroli zakończył się audyt zewnętrzny przeprowadzony na zlecenie Marszałka Sejmu RP. Dotyczył lat 2011–2013. Zdaniem audytora Izba w sposób gospodarny, celowy i rzetelny wydatkowała środki publiczne.

Listy, polemiki 184

TOMASZ LUBAŃSKI: Zmiana art. 76 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli – okresowe oceny kwalifikacyjne mianowanych kontrolerów 184

Znowelizowana ustawa o NIK z dnia 22 stycznia 2010 r. ograniczyła mianowanym kontrolerom Najwyższej Izby Kontroli prawo odwołania się od okresowej oceny kwalifikacyjnej. Artykuł stanowi przyczynek do dyskusji nad rolą okresowych ocen kwalifikacyjnych mianowanych kontrolerów NIK po nowelizacji ustawy. Autor próbuje odpowiedzieć na pytania, czy w obecnym stanie prawnym ocena kwalifikacyjna może spełniać inną rolę poza oceną przydatności mianowanego kontrolera do pracy w NIK, jaka powinna być skala ocen, czy wysiłek włożony w proces oceny pracowników i zaangażowanie wielu osób przynosi korzyści Izbie i wpływa na rozwój zawodowy pracowników, czy jest to tylko realizacja niechcianego, ustawowego obowiązku?

Sygnały o książkach 193

Contents 195

Informacja dla Czytelników i Autorów 201

Informacja dla Prenumeratorów 204

Kontrola i audyt

Wykład dla studentów Uniwersytetu Jagiellońskiego

Rola NIK w usprawnianiu funkcjonowania państwa

Najwyższa Izba Kontroli bada i ocenia prawidłowość procesu planowania zadań publicznych oraz sprawowania kontroli przez powołane do tego instytucje publiczne. Sprawdza między innymi, czy przy konstruowaniu planu wykorzystano właściwe dane, czy dokonywano korekty celów określonych w planach zgodnie z wymaganiami stawianymi przez zmieniające się uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne. Znaczenie NIK dla działania państwa należy zatem rozpatrywać przez pryzmat funkcji zarządzania: planowania, organizowania, motywowania i kontrolowania, jak również przez pryzmat sprawności.

KRZYSZTOF KWIATKOWSKI
PREZES NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Szanowni Państwo!

Z ogromną radością przyjąłem zaproszenie władz Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie do wygłoszenia wykładu na Wydziale Zarządzania i Komunikacji Społecznej. Wydział ten corocznie kształci kilka tysięcy studentów w zakresie zarządzania, polityki społecznej, ekonomii, dziennikarstwa i komunikacji społecznej oraz psychologii i uzyskał, uchwałą Prezydium Polskiej Komisji

Fot. Dominik Zimny, NIK

Akredytacyjnej[1], ocenę wyróżniającą w obszarze nauk humanistycznych. Wiem, że w ramach zajęć dydaktycznych studenci mają okazję studiować problematykę kontroli i audytu. Kształcą się zatem w Krakowie przyszli kontrolerzy.

Przybyłem na najstarszy w Polsce i jeden z najstarszych w Europie uniwersytet, który w 2014 r. świętuje swoje 650-lecie.

Warto nieustannie przypominać, zwłaszcza studentom, że gdy w 1364 r. król Kazimierz Wielki uzyskał po latach starań zgodę papieża na założenie uniwersytetu w Krakowie, stał się on drugim, po powstałym w 1348 r. w Pradze, uniwersytetem w środkowej Europie.

Od samego początku swojego istnienia krakowscy naukowcy wnosili istotny wkład w wyjaśnianie różnorodnych zjawisk. To tu w latach 1491–1495 studiował Mikołaj Kopernik, a rektor uniwersytetu, Stanisław ze Skarbimierza[2] sformułował teorię wojny sprawiedliwej (*De bello iusto*) i do dziś zaliczany jest do grona twórców międzynarodowego prawa publicznego. Był on także zwolennikiem, sięgającej starożytnej Grecji, koncepcji państwa-organizmu[3] (*corpus regni*), którego funkcjonowanie uzależnione było od prawidłowej współpracy poszczególnych jego elementów.

Przytoczyłem poglądy Stanisława ze Skarbimierza, nawiązujące nieprzypadkowo

[1] Uchwała Prezydium Polskiej Komisji Akredytacyjnej nr 314 z 6.06.2013 r. Ocena wyróżniająca w zakresie: strategii rozwoju, wewnętrznego systemu zapewnienia jakości kształcenia, zasobów kadrowych, materialnych i finansowych oraz wewnętrznych przepisów normujących proces zapewnienia jakości kształcenia.

[2] Zmarły w 1431 r.

[3] Platon, Arystoteles.

do Cycerona, Seneki i średniowiecznego myśliciela Jana z Salisbury[4]. Państwo to makrostruktura, to organizacja, którą znany polski prakseolog Tadeusz Kotarbiński definiował jako pewien rodzaj całości, której wszystkie składniki współprzyczyniają się do powodzenia całości[5]. Organizacja to także system, na co zwracali uwagę między innymi Ludwig von Bertalanffy, Fremont Kast, James Erwin Rosenzweig czy polscy teoretycy zarządzania Jan Lichtarski i Andrzej Koźmiński[6].

Szanowni Państwo!

Zanim przejdę do wykładu przypomnę, że Najwyższa Izba Kontroli w lutym 2014 r. obchodziła rocznicę swego powołania – dziewięćdziesiątą piątą. Najwyższa Izba Kontroli Państwa została utworzona 7 lutego 1919 r., a zatem zaledwie kilka miesięcy po odzyskaniu niepodległości, dekretem Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego. Tradycje polskiej kontroli państwowej sięgają oczywiście głębiej – roku 1591, kiedy to utworzono Trybunał Skarbowy, sprawujący jurysdykcję nad skarbowością pospolitą[7].

Pozycję ustrojową, zadania i zakres kompetencji kontrolnych współczesnej NIK określa ustawa zasadnicza z 2 kwietnia 1997 r. i ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli.

Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwa, podległym Sejmowi, działającym na zasadzie kolegialności. Jak stanowi art. 203 Konstytucji RP, kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. NIK może kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności. Może również kontrolować pod względem legalności i gospodarności działalność innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa.

Wyniki naszej pracy są prezentowane opinii publicznej, decydentom, a nasze podstawowe obowiązki wobec Sejmu określa art. 204 Konstytucji RP. Najwyższa Izba Kontroli przedkłada Sejmowi: 1) analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej; 2) opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów; 3) informacje o wynikach kontroli, wnioski i wystąpienia, określone w ustawie o NIK.

---

[4] W XII-wiecznym dziele *Policraticus sive de nugis curialium*.

[5] T. Kotarbiński: *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Wrocław – Warszawa 1975, s. 74; Z. Dobrowolski: *Organizacja i zarządzanie. Zarys problematyki i metod*, PWSZ, Sulechów 2008, s. 11.

[6] A. K. Koźmiński, W. Piotrowski (red.): *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2001, s. 703. W podejściu systemowym organizacja to zespół wzajemnie powiązanych elementów funkcjonujących jako całość, w którym nakłady w procesach transformacji przekształcają się w wyniki. Te z kolei w następstwie sprzężenia zwrotnego oddziałują na nakłady.

[7] Zob. < http://www.nik.gov.pl/o-nik/historia-nik/tradycje-kontroli-panstwowej.html>; dostęp: 14.09.2014 r.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli przedstawia Sejmowi coroczne sprawozdanie ze swojej działalności.

Organizację wewnętrzną Najwyższej Izby Kontroli regulują dwa dokumenty: statut nadany zarządzeniem Marszałka Sejmu oraz zarządzenie Prezesa NIK z 29 sierpnia 2011 r. wraz z późniejszymi zmianami. Drugi dokument, oprócz szczegółowej organizacji wewnętrznej Izby, określa właściwości poszczególnych departamentów, delegatur NIK i biur.

Szanowni Państwo!

Rolę Najwyższej Izby Kontroli w usprawnianiu funkcjonowania państwa można rozpatrywać z perspektywy nauk o zarządzaniu. Jest to uzasadnione, gdyż kontrolowanie stanowi przedmiot zainteresowania tej dyscypliny naukowej, jako jedna z klasycznych – według Henriego Fayola – funkcji zarządzania[8]. Kontrolowanie stanowi etap nieodłączny cyklu działania zorganizowanego. Dostrzegł to nie tylko Henri Louis Le Chatelier, lecz także polski uczony Karol Adamiecki[9].

Najwyższa Izba Kontroli bada i ocenia prawidłowość procesu planowania zadań publicznych. Sprawdzamy między innymi, czy przy konstruowaniu planu wykorzystano właściwe dane, czy dokonywano korekty celów określonych w planach zgodnie z wymaganiami stawianymi przez zmieniające się uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne. Analizujemy poziom zorganizowania instytucji, co pozwala na wprowadzanie niezbędnych korekt w podziale zadań, uprawnień i odpowiedzialności między poszczególne składowe instytucji, a także między organizacjami. Diagnozujemy poziom oddziaływania czynników mających zapewnić zgodność zachowań z oczekiwaniami. W ten sposób funkcja kontrolowania powiązana jest z funkcją motywowania. Badamy i oceniamy prawidłowość sprawowania kontroli przez powołane do tego instytucje publiczne[10].

Znaczenie NIK dla działania państwa należy zatem rozpatrywać przez pryzmat funkcji zarządzania: planowania, organizowania, motywowania i kontrolowania, jak również przez pryzmat sprawności, którą polski prakseolog Tadeusz Kotarbiński zdefiniował jako ogół walorów praktycznych działania, czyli ocenianych pozytywnie jego cech. Walorami tej sprawności, według Tadeusza Kotarbińskiego, Jana Zieleniewskiego, Tadeusza Pszczołowskiego czy Witolda Kieżuna – doktora *honoris causa* Uniwersytetu Jagiellońskiego, są między innymi: preparacja, skuteczność, efektywność, racjonalność, dokładność, prostota, przejrzystość[11].

---

[8] Z. Dobrowolski: *Organizacja i zarządzanie. Zarys problematyki i metod,* op. cit., s. 29.

[9] H. Le Chatelier: *Filozofia systemu Taylora,* Instytut Naukowej Organizacji, Warszawa 1926, s. 82; T. Pszczołowski: *Zasady sprawnego działania. Wstęp do prakseologii,* wyd. V, Warszawa 1976, s. 113; K. Adamiecki: *O nauce organizacji,* PWN, Warszawa 1970, s. 231; J. Zieleniewski: *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania,* wyd. VI, Warszawa 1978, s. 325; Z. Dobrowolski: *Organizacja i zarządzanie. Zarys problematyki i metod,* op. cit., s. 237-238.

[10] Z. Dobrowolski, jw., s. 238-239.

[11] Z. Dobrowolski, jw., s. 26.

Kryteria kontroli NIK, według których oceniamy realizację zadań finansowanych ze środków publicznych: legalność, rzetelność, celowość, a także gospodarność – to w istocie walory sprawności. Dlatego też mowa jest dzisiaj o roli NIK w usprawnianiu zarządzania organizacjami publicznymi, a *sensu largo* – w usprawnianiu funkcjonowania państwa. Rolę tę można zatem rozpatrywać także przez pryzmat funkcji NIK: kontrolnej, informacyjnej oraz innych, na przykład: prewencyjnej, doradczej, koordynacyjnej.

Szanowni Państwo!

Przytoczę kilka przykładów[12]. W 2013 r. Najwyższa Izba Kontroli zakończyła postępowania kontrolne prowadzone w ramach 206 kontroli planowych i 108 innych kontroli, których przedmiotem była analiza obszarów kluczowych dla funkcjonowania państwa i istotnych dla obywateli. Ogółem skontrolowano 2556 podmiotów[13]. W okresie 9 miesięcy 2014 r.[14] Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała 1639 podmiotów. Realizujemy 128 kontroli planowych i 141 kontroli doraźnych, a przed nami jeszcze tematy pozostałych kontroli zaplanowanych na 2014 r., które wkrótce zostaną podjęte.

Tematy kontroli oczywiście nie były i nie są przypadkowe. Podczas projektowania zakresu tematycznego i podmiotowego każdej kontroli NIK bierzemy pod uwagę wyniki analizy ryzyka wystąpienia nieprawidłowości i ich skutki. Taka analiza oparta jest zarówno na doświadczeniach kontrolnych NIK, jak i na analizie zewnętrznych sygnałów dotyczących nieprawidłowości w funkcjonowaniu administracji publicznej, niedoskonałości lub braku rozwiązań systemowych. Pod uwagę brane są także czynniki makroekonomiczne wpływające na jakość życia obywateli i funkcjonowanie państwa.

Analiza ryzyka przeprowadzana jest nie tylko na podstawie krajowych dokumentów strategicznych, wydawnictw statystycznych, informacji pozyskiwanych od tysięcy obywateli, ale także na podstawie raportów zagranicznych na temat sytuacji w Polsce (OECD, Banku Światowego, Rady Unii Europejskiej, Międzynarodowego Funduszu Walutowego)[15].

Za ryzyko zagrażające osiągnięciu celów określonych w „Strategii rozwoju kraju 2020", przyjętej przez Radę Ministrów 25 września 2012 r. uznaliśmy: 1) niską jakość usług publicznych; 2) brak racjonalizacji wydatków publicznych; 3) niską konkurencyjność i innowacyjność gospodarki; 4) nieskuteczne przeciwdziałanie negatywnym zmianom społeczno-demograficznym; 5) brak skutecznych działań na rzecz poprawy jakości stanowionego prawa i jego egzekwowania[16].

Jednym z rozwiązań wspierających planowanie kontroli są panele ekspertów,

[12] Wykład wygłoszony jesienią 2014 r. – wszystkie dane liczbowe dotyczą 2013 r.
[13] *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2013 roku*, NIK, Warszawa 2014, s. 42.
[14] Według stanu na 18.09.2014 r.
[15] *Plan pracy Najwyższej Izby Kontroli na 2014 rok*, NIK, Warszawa 2013, s. 6.
[16] *Założenia techniczno-organizacyjne do planu pracy Najwyższej Izby Kontroli na rok 2015*, NIK, Warszawa 2014, s. 2.

organizowane przez NIK, w których uczestniczą nie tylko praktycy życia publicznego, ale także przedstawiciele świata nauki. Na przykład, w 2013 r. NIK zorganizowała 19 spotkań panelowych z udziałem naukowców, przedstawicieli administracji publicznej, organizacji pozarządowych i innych instytucji[17].

Planowanie kontroli, w tym z udziałem ekspertów zewnętrznych, służy precyzyjnemu ustaleniu tych obszarów, w których państwo nie działa dostatecznie dobrze, a skutki nieprawidłowości są uciążliwe dla społeczeństwa. Dzięki lepszemu typowaniu kontroli, Najwyższa Izba Kontroli optymalizuje wykorzystanie swoich zasobów, co służy osiągnięciu sprawności działania, zgodnie z zaleceniami wymienionych przeze mnie wcześniej polskich prakseologów.

Szanowni Państwo!

Jak już wspomniałem, w 2013 r. Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała ogółem działalność 2556 podmiotów. Z uwagi na liczbę i zakres tematyczny kontroli nie sposób w ciągu kilkudziesięciominutowego wykładu przybliżyć wyniki wszystkich kontroli. Siłą rzeczy skupię Państwa uwagę na najważniejszych kontrolach.

W aktualnej sytuacji sektora finansów publicznych oraz wobec turbulentnych zmian w otoczeniu, coraz mniej poddających się predykcji i kreujących zagrożenie destabilizacji polskiej gospodarki, zachowanie stabilności finansowej państwa jest warunkiem *sine qua non* podejmowania jakichkolwiek działań rozwojowych. Zacznę zatem od podsumowania wyników kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli, po wnikliwej analizie tysięcy dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych, a także analizie efektów podjętych działań, pozytywnie oceniła wykonanie ustawy budżetowej w 2013 r. Jednak w niektórych obszarach sformułowaliśmy krytyczne spostrzeżenia. Zwróciliśmy na przykład uwagę na konieczność poprawy jakości planowania budżetowego[18]. Analizując stan finansów publicznych, wskazaliśmy między innymi na potrzebę uproszczenia i uodpornienia na oszustwa polskiego systemu podatkowego. Organy kontroli skarbowej oraz organy podatkowe nie przeciwdziałały skutecznie oszustwom podatkowym w podatku od towarów i usług (VAT). Rosły kwoty stwierdzanych w trakcie kontroli uszczupleń w podatku VAT i jednocześnie niski był poziom odzyskiwanych przez Skarb Państwa kwot z wydanych decyzji pokontrolnych[19].

Biorąc pod uwagę wyniki kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnosiła między

[17] *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2013 roku*, NIK, Warszawa 2014, s. 42.

[18] Jw., s. 65.

[19] Jw., s. 65 i 75. Na przykład, kwoty uszczupleń w VAT w 2011 r. to ok. 2,5 mld zł (2565,6 mln zł), a w 2012 r. już ponad 4 mld zł (4025,5 mln zł), podczas gdy w I półroczu 2013 r. wyniosły ok. 3,1 mld zł (3167,5 mln zł). Wyniki kontroli NIK przeprowadzonych w pięciu urzędach kontroli skarbowej wykazały, że w 2011 r. dla Skarbu Państwa odzyskano 22,7% kwoty zaniżeń VAT, w 2012 r. 8,8%, a w I półroczu 2013 r. 4,8%. Zob. *Informacja o wynikach kontroli. Zwalczanie oszustw w podatku od towarów i usług*, NIK, Warszawa 2014, s. 8.

innymi o szybsze wprowadzanie rozwiązań ułatwiających zwalczanie oszustw w VAT, które sprawdziły się w innych krajach[20]. Skala ujawnionych nieprawidłowości skłoniła Ministra Finansów do przygotowania zmian w ustawie o podatku od towarów i usług oraz ordynacji podatkowej. Nowe przepisy zostały wprowadzone od 1 października 2013 roku[21].

Zagadnienie bezpieczeństwa energetycznego państwa, zwłaszcza w związku z naszym wysokim uzależnieniem od dostaw surowców z Rosji (w szczególności gazu ziemnego i ropy naftowej), ma kluczowe znaczenie dla gospodarki i obywateli. Dlatego też NIK z ogromną uwagą bada różne aspekty bezpieczeństwa energetycznego, traktując je priorytetowo.

Podstawowym nośnikiem energii elektrycznej w Polsce pozostaje węgiel kamienny. Mając na względzie strategiczne znaczenie tego surowca dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego naszego kraju obecnie, a także w przyszłości, Najwyższa Izba Kontroli objęła badaniami bezpieczeństwo zaopatrzenia Polski w węgiel kamienny (ze złóż krajowych). Ustaliliśmy, że nie ma istotnych zagrożeń dla fizycznego bezpieczeństwa zaopatrzenia gospodarki w węgiel kamienny ze złóż krajowych w perspektywie do 2035 roku[22].

Przedmiotem naszego zainteresowania była także problematyka poszukiwania, wydobywania i zagospodarowania gazu ze złóż łupkowych. Zwróciliśmy uwagę między innymi na potrzebę wzmocnienia nadzoru nad przestrzeganiem przez przedsiębiorców warunków koncesyjnych[23].

Ważnym elementem zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, zwłaszcza w odniesieniu do wymagań Unii Europejskiej, jest rozwój odnawialnych źródeł energii (OZE), to jest wykorzystujących energię wiatru, promieniowania słonecznego, energię geotermalną, fal, prądów i pływów morskich, spadku rzek oraz energię pozyskiwaną z biomasy. Analizując rozwój i wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie kierunek podejmowanych działań służących wspieraniu rozwoju i wykorzystania OZE[24]. Ustaliliśmy jednak, że powstawianiu lądowych elektrowni wiatrowych towarzyszyło wiele poważnych nieprawidłowości. Na przykład, większość inwestorów otrzymała zgodę na lokalizację elektrowni w zamian za przekazane darowizny. Zdarzało się też, że władze gmin decydowały o lokalizacji farm wiatrowych, ignorując społeczne sprzeciwy. Z tych właśnie powodów proces powstawania farm wiatrowych w Polsce przebiegał w wielu wypadkach w warunkach zagrożenia konfliktem interesów[25].

Uwzględniając wyniki kontroli, NIK sformułowała nie tylko szereg wniosków

[20] *Informacja o wynikach kontroli. Zwalczanie oszustw…*, jw., s. 11.
[21] *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2013 roku*, op. cit., s. 65.
[22] Ocena ta oparta jest na szacunku udostępnionych zasobów węgla i prognoz jego wydobycia.
[23] *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2013 roku*, op. cit., s. 107-108.
[24] Jw., s. 109.
[25] <http://portal.nik.gov.pl/infonik/negatywna-ocena-procesu-powstawania-elektrowni-wiatrowych-w-polsce.html>; dostęp: 18.09. 2014 r.

skierowanych do adresatów wystąpień pokontrolnych, między innymi dotyczących skutecznego ograniczenia możliwości lokalizowania elektrowni wiatrowych na obszarach przyrodniczo chronionych, ale także wnosiła o podjęcie licznych inicjatyw legislacyjnych. Na przykład, pod adresem Prezesa Rady Ministrów – o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w zakresie nowelizacji art. 55 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, przez wprowadzenie wymogu uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie elektrowni wiatrowej przed przystąpieniem do jej użytkowania, czy też określenia dopuszczalnej odległości lokalizacji farm wiatrowych od siedlisk i zabudowań ludzkich. Pod adresem Ministra Środowiska – o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w zakresie określenia metodyki oceny poziomu hałasu emitowanego przez elektrownie wiatrowe w czasie ich optymalnej eksploatacji[26].

Transport jest strategiczną dziedziną – wpływa na komfort życia społeczności i warunkuje rozwój gospodarczy regionów. Najwyższa Izba Kontroli poświęca szczególną uwagę problematyce transportu w Polsce. Kontrole w tym zakresie są przeprowadzane z wielu perspektyw: infrastrukturalnej, finansowej, bezpieczeństwa, prawidłowości wydawanych koncesji i pozwoleń[27]. Negatywnie oceniliśmy między innymi działalność skontrolowanych podmiotów odpowiedzialnych za zapewnienie skutecznego funkcjonowania systemu bezpieczeństwa ruchu kolejowego w Polsce, a waga i zakres stwierdzonych nieprawidłowości w obszarze bezpieczeństwa ruchu kolejowego stanowiły, naszym zdaniem, wystarczającą podstawę do podjęcia – niezależnie od realizacji wniosków sformułowanych w wystąpieniach pokontrolnych – działań systemowych, głównie przez wprowadzenie zmian w aktualnie obowiązujących przepisach prawa. W związku z powyższym dostrzegliśmy potrzebę sfinalizowania przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej prac nad przygotowaniem nowej ustawy o czasie pracy maszynistów. Wskazaliśmy, że nowe przepisy powinny określać zakres i normy czasu pracy oraz przygotowanie zawodowe maszynistów, a także sankcje dla maszynistów i pracodawców naruszających te przepisy[28].

Podstawowym warunkiem skutecznej realizacji polityki ekologicznej państwa jest respektowanie zasady zrównoważonego rozwoju w strategii i polityce poszczególnych dziedzin gospodarki. Naszym zdaniem, priorytetem powinno być stosowanie tak zwanych dobrych praktyk gospodarowania, które pozwalają kojarzyć efekty gospodarcze z efektami ekologicznymi. Ustaliliśmy, że podstawowym problemem ochrony środowiska w Polsce jest rozproszenie kompetencji i odpowiedzialności,

[26] Tamże.

[27] *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2013 roku*, op. cit., s. 115.

[28] *Informacja o wynikach kontroli. Bezpieczeństwo ruchu kolejowego w Polsce*, NIK, Warszawa 2013, s. 1-15. Kontrolę prowadzono w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (ocena negatywna), Urzędzie Transportu Kolejowego w Warszawie (N); PKP Polskie Linie Kolejowe SA w Warszawie (N), a także u przewoźników.

co wynika z niejasnych kryteriów podziału zadań. Wyznaczanie tych zadań oraz kontrola i nadzór nad ich wykonaniem powinny skupić się w ręku jednego fachowego organu[29].

Ustalenia kontroli w obszarze ochrony środowiska skutkowały skierowaniem do Ministra Środowiska wniosków dotyczących między innymi nowelizacji ustawy o ochronie przyrody, na przykład w zakresie ustalenia zasad sprawowania nadzoru nad rezerwatami przyrody. Wystąpiliśmy również do Rady Ministrów o podjęcie inicjatywy ustawodawczej usprawniającej system gospodarki odpadami komunalnymi[30].

Jedną z najważniejszych kwestii badanych przez NIK w dziedzinie opieki zdrowotnej jest dostęp obywateli do świadczeń zdrowotnych. Zgodnie z ustawą o świadczeniach zdrowotnych, zadaniem Narodowego Funduszu Zdrowia jest między innymi określanie jakości i dostępności oraz analiza kosztów świadczeń opieki zdrowotnej w zakresie niezbędnym do prawidłowego zawierania umów o udzielanie świadczeń, a także przeprowadzanie konkursów ofert, rokowań i zawieranie umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej oraz sprawdzanie ich wykonania i rozliczanie.

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że sposób kontraktowania świadczeń opieki zdrowotnej przez Narodowy Fundusz Zdrowia był mało przejrzysty, niespójny i nie zapewniał właściwego wykorzystania środków, jakimi dysponuje NFZ[31]. Wskazując na nieprawidłowości, sformułowaliśmy liczne wnioski, których wdrożenie zapewni lepsze wykorzystanie ograniczonych nakładów finansowych[32]. Wystąpiliśmy także do Ministra Zdrowia o zbilansowanie potencjału szpitali w odniesieniu do potrzeb zarówno ogólnokrajowych, jak i regionalnych oraz o poddanie analizie efektywności ich wykorzystania[33].

Szanowni Państwo!

Wiem, że na tutejszym Wydziale Zarządzania i Komunikacji Społecznej studenci mają możliwość ukończenia studiów I i II stopnia na kierunku polityki społecznej. Z pewnością zainteresuje ich to, że polityka rodzinna, ochrona socjalna, a szerzej polityka społeczna – stanowi przedmiot szczególnego zainteresowania Najwyższej Izby Kontroli.

Obejmując ponad rok temu stanowisko prezesa NIK, wskazałem na główne kierunki badań kontrolnych. Są nimi nie tylko przygotowanie Polski do jak najlepszego wykorzystania środków unijnych w nowej perspektywie unijnej w latach 2014–2020, ale także opieka państwa nad polską rodziną w kontekście narastających problemów demograficznych. Na podstawie wyników dotychczasowych kontroli opracowaliśmy mapę ryzyka polityki rodzinnej w Polsce.

---

[29] *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2013 roku*, op. cit., s. 131.
[30] Jw., s. 141-142.
[31] Jw., s. 150-151.
[32] Jw., s. 161-162.
[33] Tamże.

W 2013 r. badaniami objęliśmy między innymi: aktywizację zawodową i przeciwdziałanie skutkom bezrobocia osób powyżej 50. roku życia, problematykę zatrudnienia socjalnego jako instrumentu przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, opieki nad dziećmi do lat trzech, jak też systemu adopcyjnego. Także i tu sformułowaliśmy szereg wniosków pokontrolnych, których wdrożenie usprawni wykonanie zadań publicznych. Wystąpiliśmy także do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o znowelizowanie ustawy o zatrudnieniu socjalnym. W naszej ocenie, dobrym pomysłem jest zintegrowanie kontraktów i zatrudnienia socjalnego, co będzie służyć zwiększeniu skuteczności wsparcia dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym[34].

W kolejnych latach będziemy badać problematykę tworzenia warunków sprzyjających samodzielności ekonomicznej młodego pokolenia, sytuację rodziców na rynku pracy, system świadczeń rodzinnych, zapobieganie patologiom, w tym narkomanii. Przedmiotem badań będzie także szeroki zakres spraw związanych z aktywnością społeczną seniorów[35].

Działalność kontrolna NIK dostarcza władzom i społeczeństwu wiedzy o funkcjonowaniu państwa i wykonywaniu zadań publicznych. Następuje to przez sporządzenie i upublicznienie informacji o wynikach kontroli. Informacja taka to końcowy raport, podsumowujący wyniki przeprowadzonej kontroli planowej, a jego podstawę stanowią wystąpienia pokontrolne i materiały dowodowe zgromadzone w aktach kontroli.

Przepisy ustawy o NIK precyzują krąg adresatów informacji o wynikach kontroli oraz obowiązki Izby w tym zakresie. Głównym odbiorcą informacji NIK jest Sejm. Artykuł 8 ustawy o NIK nakłada obowiązek przesyłania tych dokumentów również Prezydentowi RP oraz Prezesowi Rady Ministrów. W zależności od problematyki wysyła się je także do innych organów, na przykład Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, wojewodów.

W 2013 r. NIK przedłożyła Sejmowi 189 informacji o wynikach kontroli. Dla porównania, w 2012 r. 185 informacji, to jest o 4 mniej. W informacjach tych sformułowaliśmy kilkaset wniosków pokontrolnych, w tym kilkadziesiąt o charakterze systemowym, odnoszących się do całego skontrolowanego obszaru. Takimi wnioskami są, na przykład, wnioski skierowane do Ministra Zdrowia, aby w porozumieniu z Prezesem NFZ podjął działania zmierzające do zagwarantowania pełnej transparentności etapu negocjacji[36].

Wyniki tak zwanych kontroli jednostkowych są przedstawiane w wystąpieniach pokontrolnych, zawierających często uwagi i wnioski służące usprawnieniu kontrolowanej działalności. Wystąpienia te są adresowane do kierowników jednostek kontrolowanych, zgodnie z zasadą

[34] *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2013 roku*, op. cit., s. 174.
[35] Jw., s. 163 i 165.
[36] Jw., s. 43-51.

podmiotowości. W 2013 r. Izba wysłała 2563 wystąpienia pokontrolne[37].

Dostrzegamy olbrzymie znaczenie funkcji informacyjnej kontroli państwowej. Informowanie opinii publicznej o wynikach kontroli i o swojej działalności kontrolnej jest prawnym obowiązkiem NIK. Wypełniamy ten obowiązek z przekonaniem, że w ten sposób podnosimy świadomość obywateli o funkcjonowaniu państwa. Informacje o działalności NIK, w tym o wynikach przeprowadzonych kontroli, są udostępniane na naszej stronie internetowej. Odnotowujemy ponad dwa miliony odsłon na naszym portalu. Jesteśmy także dostępni za pośrednictwem serwisów: Facebook, Twitter, Google+, YouTube. W 2013 r. we wszystkich mediach ukazało się łącznie 14 256 materiałów o NIK. Dla porównania, w 2012 r. – 13 426 publikacji, to jest o 6 punktów procentowych mniej.

Poprawie funkcjonowania państwa służą wnioski *de lege ferenda*, w których NIK postuluje wprowadzenie zmian w przepisach prawa. W 2013 r. w 37 informacjach o wynikach kontroli Najwyższa Izba Kontroli sformułowała 78 wniosków *de lege ferenda*. W 61 wnioskach zawarto postulaty dotyczące przepisów rangi ustawowej, zaś w 17 wnoszono o dokonanie zmian w przepisach rozporządzeń.

Choć niektóre wnioski *de lege ferenda* są skutecznie uwzględniane, na przykład wynikające z kontroli wykonywania zadań gmin dotyczących ochrony zwierząt, to po objęciu stanowiska prezesa NIK podjąłem decyzję o wnikliwej analizie stanu ich realizacji i uznałem, że naszym priorytetem jest zwiększenie liczby wdrożonych w życie a postulowanych przez NIK zmian w przepisach prawa. W efekcie uzgodnień Senat zaangażował się w proces legislacyjny inicjowany przez wnioski z raportów NIK[38].

Zgodnie z art. 63 ustawy o NIK, w razie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia Najwyższa Izba Kontroli zawiadamia organ powołany do ścigania przestępstw lub wykroczeń. W latach 2003–2013 Najwyższa Izba Kontroli przekazała do tych organów łącznie 1596 zawiadomień. W tym okresie skontrolowaliśmy łącznie działalność 30 839 podmiotów. Oznacza to, że zawiadomienie kierowano średnio po kontroli co dziewiętnastego podmiotu. W 2013 r. przekazaliśmy łącznie 130 zawiadomień[39].

Jednym z moich celów jest poprawa skuteczności egzekwowania odpowiedzialności prawnej po zawiadomieniach dotyczących podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, skierowanych przez NIK do organów ścigania. Dzięki nowelizacji Kodeksu postępowania karnego, która weszła w życie w kwietniu 2014 r., Najwyższa Izba Kontroli zyskała większą kontrolę nad wniesionymi przez siebie zawiadomieniami odrzuconymi przez prokuraturę. Umożliwia to wnoszenie odwołań od decyzji i Izba z tych możliwości korzysta.

---

[37] *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2013 roku*, op. cit., s. 44.
[38] Jw., s. 16, 45, 47.
[39] Jw., s. 58.

Współpraca z prokuraturą nabrała nowego kształtu. W prokuraturach okręgowych i delegaturach oraz departamentach kontrolnych NIK zostały powołane osoby odpowiedzialne za koordynację działań. Podjęto współpracę szkoleniową. Kontrolerzy zostali przeszkoleni w technikach prowadzenia przesłuchań, a zielonogórscy kontrolerzy przeszkolili prokuratorów w rachunkowości i identyfikowaniu oszustw podatkowych[40]. Szkolenia prokuratorów będą kontynuowane w przyszłości.

Najwyższa Izba Kontroli jest instytucją otwartą na interesariuszy. Oznacza to nie tylko współpracę ze wspomnianą już prokuraturą, ale także z pozostałymi instytucjami, na przykład: Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury.

Wysoko cenimy sobie wsparcie eksperckie najważniejszych planowanych kontroli, którego udzielają zapraszani przez nas przedstawiciele ministerstw, organizacji pozarządowych, samorządów, posłowie i senatorowie z właściwych merytorycznie komisji Sejmu i Senatu RP, a także przedstawiciele środowiska naukowego.

Współpracujemy ze środowiskiem naukowym na wielu płaszczyznach. Przedstawiciele nauki uczestniczą we wspomnianych już przeze mnie panelach ekspertów, są też członkami Kolegium NIK. Niektórzy pracownicy naukowi są także naszymi pracownikami. Od 1956 r., a zatem od 58 lat Najwyższa Izba Kontroli publikuje dwumiesięcznik „Kontrola Państwowa". Periodyk ten, będący ogólnodostępnym czasopismem naukowym, poświęcony jest między innymi problematyce prawidłowego zarządzania w sektorze publicznym.

Dostrzegamy potrzebę wzmocnienia dialogu pomiędzy NIK a podmiotami kontrolowanymi, co pozwoli na propagowanie dobrych praktyk. Poszukujemy także wsparcia zewnętrznych interesariuszy w działaniach na rzecz ulepszania funkcjonowania państwa. Jestem zwolennikiem włączenia się polskich adwokatów i radców prawnych w proces porządkowania prawa dotyczącego praw i wolności obywateli. Konstatacja ta jest szczególnie zasadna po kontroli uzyskiwania i przetwarzania przez upoważnione podmioty danych z bilingów, z której wynikało, że prawa te są łamane, a służby nadużywają uprawnień dotyczących ingerencji w prywatność[41].

„Takie będą Rzeczypospolite, jakie ich młodzieży chowanie". Kierując się tą refleksją, organizujemy lekcje edukacyjne dla młodzieży, w trakcie których nie tylko prezentujemy swoją historię, podstawy prawne oraz wyniki działalności kontrolnej, ale także wskazujemy na potrzebę przeciwdziałania nielegalnym, nierzetelnym, niegospodarnym i niecelowym praktykom w sektorze publicznym. W ten sposób przyczyniamy się do kształtowania postaw obywatelskich wśród młodego pokolenia. Nieodpłatnie szkolimy przedstawicieli organizacji publicznych; na przykład, zielonogórscy kontrolerzy przeprowadzili szkolenie antykorupcyjne dla ponad 150 pracowników Narodowego Funduszu

[40] *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2013 roku*, op. cit., s. 16 i 18.
[41] Jw., s. 17.

Zdrowia. Realizujemy zatem funkcję informacyjną oraz szkoleniową NIK.

Szanowni Państwo!

Na zakończenie pragnę zwrócić uwagę na naszych głównych interesariuszy – obywateli. Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami do organów władzy publicznej jest zagwarantowane w art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Stworzyliśmy obywatelom możliwość zawiadamiania Najwyższej Izby Kontroli o nieprawidłowościach w życiu publicznym zarówno osobiście, listownie, jak i za pomocą narzędzi elektronicznych.

Traktujemy kierowane do nas skargi obywatelskie i wnioski o kontrole jako istotne źródło wiedzy o sytuacji społecznej i gospodarczej kraju, a także jako przejaw zaufania do NIK. W latach 2003–2013 do Najwyższej Izby Kontroli wpłynęło łącznie ponad 63 tys. wniosków o kontrole i skarg obywatelskich. Odnotować należy, że z wyjątkiem 2012 r., mamy do czynienia z nieustannym wzrostem liczby kierowanych do NIK wniosków i skarg obywatelskich. Na przykład, w porównaniu z 2012 r., w 2013 r. odnotowaliśmy wzrost ich liczby o prawie 21 punktów procentowych.

Miarą naszej skuteczności jest faktyczna poprawa kontrolowanej przez nas działalności. I tu osiągamy dobre wyniki. Wnioski pokontrolne są wdrażane w życie, co potwierdzają również kontrole sprawdzające. Innym z wymiernych efektów kontroli są ich rezultaty finansowe. Zaznaczam jednak, że nie stanowią one – naszym zdaniem – jedynej podstawy do oceny efektywności pracy NIK.

W 2013 r. nasi kontrolerzy ujawnili finansowe[42] lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości w łącznej wysokości 44,9 mld zł. I gdyby zastosować proste porównanie wielkości finansowych rezultatów kontroli do wydatków NIK, sfinansowanych przez naszych obywateli, to jedna złotówka wydana na NIK przyniosła aż 178 zł korzyści w postaci finansowych rezultatów kontroli[43].

Kierując się uniwersalnym hasłem: *experientia mutua omnibus prodest*, Najwyższa Izba Kontroli pomaga innym narodom w lepszej realizacji zadań publicznych. W uznaniu osiągnięć i naszego międzynarodowego zaangażowania NIK została wybrana do zarządu Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI). Ponadto, w grudniu 2013 r. zostaliśmy wybrani na audytora zewnętrznego Rady Europy. Jesteśmy także audytorem zewnętrznym Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych (CERN). Nasz przedstawiciel objął funkcję przewodniczącego Kolegium Audytorów, badającego prawidłowość finansowania prowadzonych przez Unię Europejską

[42] Między innymi uszczuplenie aktywów, kwoty wydane z naruszeniem prawa.

[43] Finansowe rezultaty kontroli to: 1) finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości, które w 2013 r. wyniosły ogółem 44,9 mld zł; 2) korzyści finansowe, które wyniosły w 2013 r. ogółem 190,9 mln zł; 3) finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu Wspólnot Europejskich, które w 2013 r. wyniosły ogółem 80 mln zł. Łącznie zatem finansowe rezultaty kontroli (44,9 mld zł + 190,9 mln zł + 80 mln zł) wyniosły 45,17 mld zł. Zrealizowane wydatki NIK wyniosły w 2013 r. ogółem 253,69 mln zł (45,17 mld zł : 0,253 mld zł = 178,5 zł).

operacji wojskowych. Pomagamy Bankowi Światowemu w realizacji projektów pomocowych dla różnych krajów. To tylko wybrane przykłady naszej działalności międzynarodowej.

Podejmujemy nieustanne wysiłki, w tym na arenie międzynarodowej, zmierzające do skutecznego eliminowania z życia publicznego korupcji, stanowiącej patologię organizacji, a zatem względnie trwałą niesprawność organizacji, która – jak trafnie zauważa doktor *honoris causa* Uniwersytetu Jagiellońskiego prof. Witold Kieżun – powoduje marnotrawstwo przekraczające granice społecznej tolerancji.

Z zadowoleniem odnotowujemy zmniejszenie, i to o 13 punktów procentowych, liczby osób deklarujących znajomość osób biorących łapówki. O ile bowiem w 2000 r. taką znajomość – według analiz Centrum Badania Opinii Społecznej – deklarowało 29% ogółu ankietowanych Polaków, to w 2013 r. już 16% badanych. Z satysfakcją należy także odnotować, że 84% ankietowanych Polaków uznało w 2013 r. łapownictwo za wysoce naganne, niemoralne[44]. Takie wyniki są zadowalające, gdyż instytucje formalne, takie jak przepisy prawa, mogą być skutecznie wdrażane jedynie w sytuacji zgodności z instytucjami nieformalnymi, takimi jak przekonania obywateli. Przekonanie Polaków o potrzebie rozprawienia się z korupcją ułatwia zwalczanie tego zjawiska.

We wrześniu 2014 r. w siedzibie NIK w Warszawie odbyło się międzynarodowe spotkanie kontrolerów zajmujących się walką z korupcją i praniem brudnych pieniędzy. Przedstawiciele najwyższych organów kontroli państwowej z całego świata, członkowie Grupy Roboczej INTOSAI ds. Walki z Korupcją i Praniem Pieniędzy, w której Najwyższa Izba Kontroli odgrywa główną rolę, pracowali nad wytycznymi, których implementacja ma wzmocnić uczciwe zarządzanie w administracji ponad 170 krajów i promować dobre praktyki, związane z ideą *public governance*, a tym samym budować zaufanie do instytucji państwa[45].

Szanowni Państwo!

Postrzegam rolę Najwyższej Izby Kontroli w usprawnianiu funkcjonowania państwa nie tylko przez pryzmat wyników kontroli, ale także przez dawanie swoim postępowaniem dobrego przykładu innym. Dążę do stworzenia z Najwyższej Izby Kontroli modelowej, sprawnej organizacji publicznej.

Osiągnięciu sprawności procesu kontroli służy przestrzeganie zasad, według których kontrola powinna być organizowana, to jest: zasady prawdy materialnej,

[44] Badania przeprowadzone przez CBOS w czerwcu 2013 r. na liczącej 1010 osób reprezentatywnej grupie losowo dobranych dorosłych mieszkańców Polski. Zob. <www.antykorupcja.gov.pl/ak/analizy-i-raporty/badania-opinii>; dostęp: 17.09.2014 r.

[45] Idea *public governance* skupia się na takich kwestiach, jak: zaangażowanie interesariuszy, przejrzystość, równe traktowanie, etyczne, uczciwe zachowanie się, rozliczalność i solidność w życiu publicznym. Zob. T. Bovaird, E. Löffler (red.): *Public Management and Governance*, Routledge, London – New York 2003; Z. Dobrowolski: *Trust, Corruption and Fraud* [w:] B. Kożuch, Z. Dobrowolski: *Creating Public Trust. An Organisational Perspective*, Peter Lang GmbH., Frankfurt Am Main 2014, s. 116.

obiektywizmu, bezstronności. Najwyższa Izba Kontroli dysponuje rozwiązaniami prawnymi i – co pragnę podkreślić – praktyką kontrolerską, dzięki którym zasady te są w pełni przestrzegane.

W myśl prakseologicznej dyrektywy, dostosowujemy środki i sposoby działania do sformułowanych celów. Skupiamy wysiłek NIK na obszarach życia publicznego zasadniczych dla funkcjonowania państwa. Uwzględniamy przy planowaniu i przeprowadzaniu kontroli wymóg specjalizacji, interdyscyplinarności i kompetentności.

Rozszerzenie zakresu i wzbogacanie kryteriów badań kontrolnych, nacisk na ofensywny tryb pracy i upowszechnienie się zespołowych form jej wykonywania wymaga, dla zapewnienia skuteczności kontroli, ciągłego synchronizowania wszystkich elementów podmiotowych i przedmiotowych składających się na system kontroli. Postulat koordynacji kontroli rozpatrujemy w dwóch poziomach: makroorganizacyjnym (co przejawia się szeroko zakrojoną współpracą z pozostałymi instytucjami kontroli, m.in. z regionalnymi izbami obrachunkowymi) oraz mikroorganizacyjnym. Koordynujemy działania poszczególnych członków ekipy kontrolnej, a szerzej – poszczególnych jednostek organizacyjnych NIK[46].

Nasze sukcesy są możliwe dzięki wiedzy, umiejętnościom i zaangażowaniu naszych pracowników (w liczbie nieco ponad 1,6 tys. etatów). Przyjęte rozwiązania w zakresie rekrutacji pracowników pozwalają na wybór najlepszych kandydatów do pracy w NIK. Zasady rekrutacji są zrozumiałe, niwelujące przypadki dyskryminacji w procesie selekcji. Ogłoszenia o naborach do pracy na stanowiska kontrolerów są ogłaszane w Biuletynie Informacji Publicznej, na publicznej stronie internetowej NIK oraz na tablicach ogłoszeń w jednostkach organizacyjnych NIK. Zgłoszenia udziału w rekrutacjach prowadzone są wyłącznie w formie elektronicznej przez rejestrację kandydatów na portalu internetowym NIK. Dodam, że praca w NIK cieszy się ogromnym zainteresowaniem. Odnotowujemy zgłoszenia kilkudziesięciu kandydatów na jedno miejsce. Nowo zatrudnieni kontrolerzy kierowani są na kilkutygodniowe szkolenie zawodowe. Podkreślić należy, że Najwyższa Izba Kontroli jest jednym z nielicznych w Europie najwyższych organów kontroli przeprowadzających szkolenie zawodowe dla nowo zatrudnionych kontrolerów w formie aplikacji[47].

Pracownicy są zachęcani do stałego podnoszenia swojej wiedzy i umiejętności. Szkolenia mają na celu systematyczne kształtowanie postaw, wiedzy, umiejętności i zachowań potrzebnych jednostce do właściwego wykonania danego zadania[48]. W 2013 r. w różnorodnych szkoleniach uczestniczyło ponad 6 tys. osób[49].

---

[46] Z. Dobrowolski: *Organizacja i zarządzanie...*, op. cit., s. 274-275.
[47] *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2013 roku*, op. cit., s. 28.
[48] Z. Dobrowolski: *Szkolenie pracowników*, Organon, Zielona Góra 2002, s. 13.
[49] Ponieważ niektóre osoby korzystają z kilku form szkolenia, liczba uczestników szkoleń jest większa od stanu etatowego NIK.

Stwarzamy możliwość doskonalenia znajomości języków obcych, uczestniczenia w różnego rodzaju studiach podyplomowych oraz studiach doktoranckich[50].

Pracownicy podlegają corocznej ocenie kwalifikacyjnej, która uwzględnia zdolności w stawianiu prawidłowych diagnoz kontrolowanych dziedzin, promuje operatywność, bezstronność, samodzielność, obiektywizm, chęć podnoszenia kwalifikacji zawodowych i poszanowanie prawa. Ocena ta stanowi podstawę przy ustalaniu wysokości wynagrodzenia, a także brana jest pod uwagę przy awansowaniu pracowników. Zasady wynagradzania promują pracowników bezstronnych, obiektywnych, ambitnych, dociekliwych, dobrze zorganizowanych. W drodze konkursów wybieramy osoby na stanowiska dyrektorów i wicedyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych NIK. Mianowanie kontrolerów na stanowiska doradców następuje po przeprowadzeniu postępowań kwalifikacyjnych. Oprócz wynagrodzenia i możliwości podnoszenia swoich kwalifikacji, awansu pionowego lub poziomego dysponujemy dodatkową paletą bodźców motywacyjnych. Na przykład wprowadzamy uelastycznienie czasu pracy.

Mając na względzie walory sprawności, takie jak: ekonomiczność, prostota, dokładność, elastyczność, przywiązujemy dużą wagę do doskonalenia metodyki kontroli oraz umiejętnego wykorzystywania narzędzi informatycznych. Jednym z takich narzędzi jest autorska aplikacja „Pomocnik kontrolera", ułatwiająca wyspecjalizowaną analizę ksiąg rachunkowych oraz statystyczny dobór próby do badań. Aplikacja ta cieszy się bardzo dużym zainteresowaniem innych podmiotów publicznych, także zagranicznych; na przykład, została udostępniona najwyższemu organowi kontroli Danii.

Szanowni Państwo!

Najwyższa Izba Kontroli, dzięki wytężonej działalności na rzecz państwa i obywateli, systematycznie osiąga coraz lepsze oceny swojej pracy i cieszy się coraz większym zaufaniem społecznym. Jak wiemy, zaufanie do instytucji życia publicznego jest w Polsce o wiele niższe niż w innych krajach. Zaufanie do nas, na tle innych instytucji publicznych, uważam za wysokie. Na przykład według badań CBOS, w odniesieniu do 2010 r. (37%) w 2013 r. (46%) odnotowaliśmy wzrost pozytywnych ocen naszej pracy o 9 punktów procentowych. Jesteśmy lepiej postrzegani od Sejmu, Senatu, sądów, Rzecznika Praw Obywatelskich. Cieszymy się taką oceną swojej pracy, jak Trybunał Konstytucyjny (46%)[51].

Słowa kluczowe: organy kontroli, audyt, planowanie, usprawnianie, egzekwowanie, korupcja

[50] *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2013 roku*, op. cit., s. 29.

[51] Według CBOS: *Komunikat z badań. Oceny instytucji publicznych nr 36/2014*, Warszawa 2014. W okresie marzec 2013 r. – marzec 2014 r. dobrze oceniło działalność: Prezydenta RP – 71% respondentów; CBA – 36%, Sądów – 33%, Prokuratury – 33%, Sejmu – 23%, Senatu – 26%, Rzecznika Praw Obywatelskich – 42%. Badanie przeprowadzono metodą wywiadów bezpośrednich w dniach 6-12.03.2014 r. na losowej próbie dorosłych mieszkańców Polski.

Roczny plan pracy Najwyższej Izby Kontroli

Planowanie jest jedną z funkcji zarządzania, polegającą na wyznaczeniu przyszłych celów i zadań organizacji oraz doborze środków i sposobów ich realizacji. Planowanie kontroli jest jednym z najważniejszych etapów postępowania kontrolnego. Dzięki lepszemu typowaniu tematów badań Najwyższa Izba Kontroli chce ogniskować swoje badania na tych obszarach aktywności państwa, które mają decydujący wpływ na poziom życia obywateli oraz zrównoważony rozwój kraju. Obywatele oczekują bowiem od najwyższego organu kontroli nie tylko informacji o legalności działań podejmowanych przez władzę publiczną, ale również potwierdzenia, że władza ta kieruje się zasadą należytego zarządzania finansami, dysponuje pieniędzmi podatnika oszczędnie i wydajnie oraz jest skuteczna w rozwiązywaniu problemów społecznych i gospodarczych.

Planowanie kontroli

Planowanie kontroli jest jednym z najważniejszych etapów procesu kontrolnego. Zgodnie z ustawą z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1], Izba wykonuje swoje zadania na podstawie rocznego planu pracy. Zadania kontrolne nie są więc podejmowane przypadkowo. Planowanie kontroli służy precyzyjnemu określeniu obszarów badań kontrolnych, a także optymalnemu wykorzystaniu zasobów NIK, a co za tym idzie – obniżaniu kosztów kontroli.

Proces planowania działalności kontrolnej NIK na 2015 r. rozpoczął się już w marcu 2014 r. W latach poprzednich plan był uchwalany w grudniu, zaś projekt planu pracy na 2015 r., zgodnie z decyzją

[1] DzU.2012.82 ze zm.

Proces planowania działalności kontrolnej NIK na 2015 r. podzielono na następujące etapy:

- analiza ryzyka,
- zgłaszanie propozycji tematów kontroli,
- analiza i weryfikacja zgłoszonych tematów kontroli,
- uszczegółowienie tematów kontroli,
- opracowanie projektu planu pracy i materiałów analitycznych do planu,
- uchwalenie planu pracy przez Kolegium NIK.

prezesa NIK i przyjętym harmonogramem, został przygotowany dwa miesiące wcześniej – w październiku 2014 r. Pozwoliło to na bardziej efektywne rozłożenie czasu pracy poszczególnych kontrolnych jednostek organizacyjnych NIK i rozpoczęcie kontroli już od początku roku.

Analiza ryzyka

Typowanie obszarów proponowanych badań kontrolnych poprzedzone zostało pogłębioną analizą ryzyka, opartą na doświadczeniach kontrolnych NIK i analizie zewnętrznych sygnałów o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu władzy publicznej. Takie podejście do planowania działalności kontrolnej jest uznanym standardem międzynarodowym, stosowanym przez najwyższe organy kontroli.

Analiza ryzyka przebiegała dwuetapowo: na poziomie zarządczym zespół ds. planowania zidentyfikował ryzyko horyzontalne, zaś na poziomie operacyjnym – kontrolne jednostki organizacyjne NIK (tj. departamenty i delegatury) przeprowadziły analizę ryzyka branżowego.

Podstawą do analizy ryzyka były między innymi raporty i publikacje najważniejszych instytucji międzynarodowych na temat sytuacji społeczno-gospodarczej Polski (OECD, Banku Światowego, Rady Unii Europejskiej, Międzynarodowego Funduszu Walutowego), krajowe dokumenty strategiczne, w tym „Strategia rozwoju kraju 2020" przyjęta przez Radę Ministrów 25 września 2012 r., plany finansowe w sektorze finansów publicznych, dostępne dane statystyczne, skargi napływające do Najwyższej Izby Kontroli, wyniki badania opinii publicznej oraz doniesienia mediów polskich i zagranicznych.

Tabela 1. **Główne zagrożenia dla celów państwa**

Lp.	Ryzyko
1.	Niska jakość usług publicznych
2.	Brak racjonalizacji wydatków publicznych
3.	Niska konkurencyjność i innowacyjność gospodarki
4.	Nieskuteczne przeciwdziałanie negatywnym zmianom społeczno-demograficznym
5.	Brak skutecznych działań na rzecz poprawy jakości stanowionego prawa i jego egzekwowania

Źródło: Plan pracy Najwyższej Izby Kontroli na 2015 r.

W wyniku tej analizy zidentyfikowane zostało ryzyko horyzontalne – główne zagrożenia dla celów państwa, określonych w „Strategii rozwoju kraju 2020".

W 2015 r. Najwyższa Izba Kontroli – jako instytucja stojąca na straży prawidłowego gospodarowania środkami publicznymi – podobnie jak w latach poprzednich będzie zwracała szczególną uwagę na racjonalizację wydatków publicznych i prawidłowe gospodarowanie majątkiem publicznym. Tylko efektywne zarządzanie tym majątkiem umożliwia osiąganie podstawowych celów strategicznych państwa. Analiza ryzyka wykazała również potrzebę oceny działań służących poprawie jakości usług publicznych, jakości stanowionego w Polsce prawa i kontroli jego przestrzegania.

Badania kontrolne w 2015 r. będą obejmowały również zagadnienia związane z zapewnieniem konkurencyjności i innowacyjności gospodarki. NIK będzie miała na uwadze między innymi wykonywanie zadań określonych w „Rządowej strategii innowacyjności i efektywności gospodarki", w tym skuteczne wspieranie przedsiębiorców podejmujących lub prowadzących innowacyjną działalność gospodarczą. Pobudzanie innowacyjności jest bowiem znaczącym warunkiem rozwoju gospodarczego, umożliwiającym skrócenie dystansu rozwojowego pomiędzy Polską i innymi krajami UE.

Polityka rodzinna pozostanie w 2015 r. jednym ze strategicznych obszarów badań kontrolnych. Procesy demograficzne będą miały w niedalekiej przyszłości istotny wpływ na sytuację ekonomiczną kraju, w tym na gospodarkę, edukację, pracę, zdrowie oraz zabezpieczenie społeczne. NIK widzi potrzebę działań państwa wspierających wdrożenie skutecznej polityki prorodzinnej.

Kolejnym etapem analizy była identyfikacja ryzyka branżowego, przeprowadzona przez jednostki kontrolne i ekspertów NIK. W jej wyniku wyodrębniono ryzyko o największym negatywnym oddziaływaniu na zachowanie stabilności finansowej państwa i w najwyższym stopniu zagrażające pomyślnej realizacji najważniejszych założeń określonych w rządowych dokumentach strategicznych – w tym przede wszystkim w „Strategii rozwoju kraju 2020".

Ten etap prac planistycznych zakończył się przygotowaniem przez zespół do spraw planowania oraz Departament Strategii założeń techniczno-organizacyjnych, w którym określone zostały tryb i harmonogram przygotowania projektu planu pracy.

W trakcie prac przygotowawczych do planu pracy odstąpiono od zdefiniowania priorytetów kontroli na 2015 r., przyjmując, że podstawą do określenia obszarów objętych kontrolą powinno być ryzyko horyzontalne oraz branżowe. Zgłaszane następnie propozycje tematów kontroli koncentrowały się zatem wokół ryzyka zidentyfikowanego we wstępnej fazie prac planistycznych, obejmującego główne dziedziny funkcjonowania państwa. W wyniku analizy wyodrębniono pięć obszarów ryzyka horyzontalnego, zasadniczych dla sytuacji społeczno-gospodarczej kraju oraz określono 114 rodzajów ryzyka branżowego, definiujących bardziej szczegółowo ryzyko horyzontalne.

Propozycje tematów kontroli

Kolejny, najdłuższy etap procedury planistycznej obejmował zgłaszanie, wybór i weryfikację propozycji tematów kontroli.

W 2015 r. Najwyższa Izba Kontroli – jako instytucja stojąca na straży prawidłowego gospodarowania środkami publicznymi – podobnie jak w latach poprzednich będzie zwracała szczególną uwagę na racjonalizację wydatków publicznych i prawidłowe gospodarowanie majątkiem publicznym.

Propozycje do planu pracy mogły być zgłaszane nie tylko przez kontrolne jednostki organizacyjne NIK, ale również przez członków kierownictwa Izby, radców prezesa NIK oraz członków zespołu ds. planowania. Każda propozycja, oprócz celu kontroli i jej zakresu, musiała zawierać wyczerpujące uzasadnienie podjęcia danego tematu oraz informację o spodziewanych efektach (wartości dodanej) kontroli. Ten etap prac uzupełniony został również analizą propozycji zgłoszonych przez zewnętrznych interesariuszy: komisje sejmowe i senackie, Kancelarię Prezesa Rady Ministrów i Rzecznika Praw Obywatelskich.

Każda propozycja kontroli została sklasyfikowana według głównego działu administracji rządowej, funkcji państwa według COFOG[2], ryzyka horyzontalnego i branżowego oraz kategorii kontroli. Takie wielowymiarowe podejście do typowania tematów kontroli pozwala na lepsze ukierunkowanie badań kontrolnych w poszczególnych obszarach działalności państwa.

Zebrane w ten sposób propozycje tematów kontroli zostały poddane weryfikacji przez zespół ds. planowania. Dokonując selekcji, zespół analizował je pod kątem:

- ryzyka, tj. czy zgłoszony temat odpowiada na zidentyfikowane ryzyko horyzontalne i branżowe lub obejmuje inne ryzyko, istotne z punktu widzenia działalności państwa;
- zasadności, tj. czy występują przesłanki do podjęcia badań kontrolnych w 2015 r., czy podobny obszar nie był objęty badaniami kontrolnymi w latach poprzednich;
- istotności, tj. czy zgłoszony temat jest istotny z punktu widzenia działalności państwa, a także czy ryzyko wystąpienia nieprawidłowości jest wysokie;
- możliwości podjęcia badań kontrolnych z punktu widzenia ustawowych kompetencji NIK.

Propozycje tematów kontroli wytypowane w ten sposób do dalszych prac podlegały uszczegółowieniu w departamentach i delegaturach odpowiedzialnych za ich przeprowadzenie, w tym pod względem niezbędnych zasobów potrzebnych do przeprowadzenia kontroli. Tam, gdzie było to niezbędne, pomysłodawcy kontroli zdecydowali o przeprowadzeniu kontroli rozpoznawczych, których celem jest lepsze rozpoznanie tematu oraz wypracowanie odpowiedniej metodyki kontroli.

Ten etap zakończył się omówieniem założeń wszystkich kontroli zaproponowanych do planu przez jednostki organizacyjne NIK i wstępnie zaakceptowanych przez zespół ds. planowania. Jest to nowy, wprowadzony rok wcześniej, etap procedury planistycznej. Podczas wewnętrznego panelu ekspertów, w którym udział biorą

[2] Klasyfikacja ONZ: *Classification of the Functions of Government*.

członkowie zespołu ds. planowania, eksperci NIK oraz przedstawiciele jednostki organizacyjnej NIK zgłaszającej kontrolę, wstępne założenia kontroli, jej planowane efekty oraz możliwości realizacji poddawane są szerokiej, często burzliwej dyskusji. Celem takiego działania jest dopracowanie tematu i celów kontroli oraz jej zakresu, a także weryfikacja planowanej pracochłonności kontroli.

Ten wielomiesięczny proces zakończył się ostatecznym zbilansowaniem potencjału wykonawczego i przygotowaniem projektu planu pracy dla Kolegium NIK. Wszystkie przeprowadzone prace zostały podsumowane przez zespół ds. planowania i udokumentowane w materiale analitycznym do planu pracy, przedstawionym prezesowi NIK oraz Kolegium NIK.

Plan pracy NIK na rok 2015

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, na podstawie art. 23 ust. 2 pkt 6 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o NIK, uchwaliło 29 października 2014 r. „Plan pracy NIK na rok 2015"[3]. Tym samym zakończyła się trwająca ponad osiem miesięcy procedura planistyczna.

Najwięcej kontroli (według działu administracji rządowej) zaplanowano w działach: „administracja publiczna" (19 kontroli, co stanowi 17% wszystkich kontroli ujętych w planie na 2015 r.), „zdrowie" (14 kontroli, tj.13% wszystkich kontroli planowych) oraz „transport" (13 kontroli, tj. 12%). Kontrole w wymienionych trzech działach będą stanowiły 42% wszystkich kontroli ujętych w „Planie pracy NIK na 2015 r.".

Liczbę kontroli przyjętych do planu pracy NIK na 2015 r. ze względu na zidentyfikowane obszary ryzyka horyzontalnego, przedstawia tabela 2, s. 29 (bez kontroli wykonania budżetu państwa):

Każdą z kontroli ujętych w planie pracy zaliczono do jednej z trzech kategorii

W planie pracy na 2015 r. przewidziano przeprowadzenie 110 kontroli, w tym:
- kontrolę wykonania budżetu państwa w 2014 r. w 102 częściach budżetowych i wybranych jednostkach, których plany finansowe są ujęte w ustawie budżetowej;
- kontrolę wykonania założeń polityki pieniężnej w 2014 r.;
- cztery audyty finansowe Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych i Rady Europy za 2014 i 2015 r., wynikające z zobowiązań międzynarodowych NIK (w wyniku procedury konkursowej Najwyższa Izba Kontroli została wybrana na audytora zewnętrznego tych organizacji);
- 104 pozostałe kontrole planowe.

[3] Pełny tekst *Planu pracy NIK na 2015 r.* dostępny jest pod adresem: http://www.nik.gov.pl/aktualnosci/kontrole-w-2015-roku.html

Tabela 2. **Kontrole przyjęte do planu pracy na 2015 rok w podziale na ryzyko horyzontalne**

Lp.	Ryzyko	Liczba kontroli	Udział procentowy w ogólnej liczbie kontroli
1.	Niska jakość usług publicznych	56	51%
2.	Brak racjonalizacji wydatków publicznych	22	20%
3.	Niska konkurencyjność i innowacyjność gospodarki	11	10%
4.	Nieskuteczne przeciwdziałanie negatywnym zmianom społeczno-demograficznym	3	3%
5.	Brak skutecznych działań na rzecz poprawy jakości stanowionego prawa i jego egzekwowania	10	9%
6.	Inne ryzyko	7	7%
	RAZEM	109	100%

Źródło: Materiały analityczne do Planu pracy Najwyższej Izby Kontroli na 2015 rok, niepublikowane.

określających dominujący typ kontroli, to jest:

- wykonania zadań, rozumiana jako kontrola realizacji celów i oceny efektów określonych działań, ze szczególnym uwzględnieniem kryteriów celowości i gospodarności;
- zgodności, rozumiana jako kontrola zgodności kontrolowanej działalności z przepisami i innymi dokumentami wyznaczającymi kierunki działalności, ze szczególnym uwzględnieniem kryteriów legalności i rzetelności;
- finansowa, rozumiana jako kontrola rachunkowości i transakcji finansowych.

Spośród kontroli przyjętych do realizacji w 2015 r. – 70 tematów (64%) otrzymało kategorię kontroli wykonania zadań, 34 kontrole (31%) kategorię kontroli zgodności, a 5 kontroli (5%) zaplanowano jako kontrole finansowe.

Najwięcej kontroli (według działu administracji rządowej) zaplanowano w działach: „administracja publiczna" (19 kontroli, co stanowi 17% wszystkich kontroli ujętych w planie na 2015 r.), „zdrowie" (14 kontroli, tj.13% wszystkich kontroli planowych) oraz „transport" (13 kontroli, tj. 12%). Kontrole w wymienionych trzech działach będą stanowiły 42% wszystkich kontroli ujętych w „Planie pracy NIK na 2015 r."

Kontrole w 2015 roku

Kontrola budżetowa

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 204 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jest zobowiązana do przedłożenia corocznie Sejmowi RP analizy wykonania budżetu państwa oraz założeń polityki pieniężnej. W planie pracy

w ramach kontroli planowych przyjęto do realizacji kontrolę wykonania budżetu państwa oraz kontrolę wykonania założeń polityki pieniężnej w 2014 r., które zostaną przeprowadzone w 102 częściach budżetowych oraz w wybranych podmiotach, których plany finansowe zostały zamieszczone w ustawie budżetowej. Łącznie kontrolą zostanie objętych ponad 180 jednostek.

Sprawy gospodarcze

W procesie planowania działalności kontrolnej Najwyższej Izby Kontroli na 2015 r. zidentyfikowane zostały dwa istotne obszary ryzyka horyzontalnego: brak racjonalizacji wydatków publicznych oraz niska konkurencyjność i innowacyjność polskiej gospodarki. Tematy przypisane w ramach mapowania kontroli do funkcji państwa według COFOG *Sprawy gospodarcze* zgłoszone zostały do planu pracy przede wszystkim właśnie ze względu na ryzyko horyzontalne wymienione powyżej.

1. Efektywny rozwój polskiej gospodarki może być osiągnięty między innymi przez zwiększenie innowacyjności przedsiębiorstw oraz wzrost udziału innowacyjnych produktów polskiej gospodarki w rynku międzynarodowym, jak również przez tworzenie trwałych i nowoczesnych miejsc pracy. Jedną z dróg osiągnięcia tego celu stanowi rozwój powiązań kooperacyjnych o znaczeniu ponadregionalnym, ukierunkowany w szczególności na wspólne przedsięwzięcia o charakterze inwestycyjnym i doradczym, które mogą ułatwić transfer wiedzy oraz innowacji pomiędzy kooperującymi podmiotami. W 2015 r. NIK sprawdzi *działalność ośrodków innowacji*.

2. Głównym wyzwaniem dla polskiej gospodarki jest wzmocnienie inwestycji i innowacyjności przedsiębiorstw, zwłaszcza przez wzrost wykorzystania wiedzy i transfer technologii. *Komercjalizacja wyników badań naukowych* powinna skutecznie przyczyniać się do zwiększania innowacyjności gospodarki.

3. W październiku 2012 r. prezes Rady Ministrów zapowiedział uruchomienie programu „Inwestycje polskie", mającego na celu stworzenie warunków dla długoterminowego finansowania rentownych projektów infrastrukturalnych w sektorach energetycznym, wydobywczym, infrastruktury transportowej, samorządowej, przemysłowej i telekomunikacyjnej. W ramach kontroli *realizacji programu „Inwestycje polskie"* NIK chce zbadać, czy program został rzetelnie przygotowany i czy sposób jego realizacji gwarantuje osiągnięcie przyjętych celów.

4. Jednym z głównych problemów polskiej polityki promocyjnej w zakresie gospodarki jest słaba koordynacja działań licznych instytucji. NIK przyjrzy się *promocji gospodarczej Polski*.

5. Nowoczesne, innowacyjne sposoby wykorzystania węgla kamiennego, stwarzają dla Polski szanse na zwiększenie samowystarczalności energetycznej przez dywersyfikację dostaw surowców i paliw, rozumianą jako zróżnicowanie technologii, a nie tylko jako zróżnicowanie kierunków dostaw. Wymaga to zastosowania i rozwoju czystych technologii węglowych, które sprawią, że węgiel będzie paliwem przyszłościowym, przyjaznym dla środowiska i akceptowanym przez Komisję Europejską. Dlatego w 2015 r. w kontroli *alternatywnych metod wykorzystania*

węgla kamiennego do produkcji paliw gazowych i płynnych NIK sprawdzi stan zaawansowania prac nad rozwojem czystych technologii węglowych do produkcji gazu i paliw płynnych z węgla kamiennego.

6. Żadna z rządowych reform górnictwa węgla kamiennego przeprowadzonych po 1989 r. nie doprowadziła do rentowności tego sektora, pomimo wydatnej pomocy państwa i trwającej kilka lat hossy na węgiel. W 2013 r. pogorszyła się sytuacja finansowa górnictwa, które na koniec 2013 r. odnotowało ujemny wynik finansowy. NIK skupi uwagę na *funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2007–2015 na tle założeń programu rządowego.*

7. *Rozwiązywanie problemów społecznych Bytomia*. Na Śląsku kumulują się negatywne skutki likwidacji zakładów górniczych i innych zakładów pracy związanych z górnictwem. Wieloletnia eksploatacja złóż węgla kamiennego (w tym reaktywacja starych zrobów) powoduje negatywne skutki dla środowiska naturalnego. Skutki te w znacznym stopniu rzutują na jakość życia społeczności lokalnych. Ich identyfikacja oraz ocena działań organów państwa w tym zakresie zostanie dokonana na podstawie badań skoncentrowanych na terenie Bytomia, gdzie w wyniku przekształceń zlikwidowano – począwszy od lat 90. ubiegłego stulecia – pięć kopalń.

8. Wdrażanie pakietu energetyczno-klimatycznego będzie oddziaływać na koszty funkcjonowania sektorów o najwyższym poziomie emisji gazów cieplarnianych. Działania w tym zakresie, podejmowane zarówno przez administrację rządową, jak i przez przedsiębiorców, wymagają doboru środków, które zabezpieczą polską gospodarkę przed negatywnymi skutkami dla jej konkurencyjności. Kontrola *dostosowania polskiego przemysłu do wymogów pakietu energetyczno-klimatycznego* powinna wskazać, czy działania wdrażające wymogi pakietu były skuteczne.

9. Procesy prywatyzacyjne od lat są przedmiotem badań kontrolnych NIK. Celowość prywatyzacji poszczególnych spółek Skarbu Państwa może być kwestionowana, z drugiej strony, krytyce podlega zaniechanie prywatyzacji spółek nieistotnych dla polityki państwa. Prywatyzacja jest obarczona ryzykiem zaniżonej wyceny zbywanych akcji, działaniami korupcyjnymi oraz innymi nieprawidłowościami. W kontroli *prywatyzacji wybranych spółek Skarbu Państwa* sprawdzone zostanie, czy prywatyzacja tych spółek w latach 2012–2015 przebiegała celowo i zgodnie z prawem.

10. W planie pracy przewidziano kontrolę *działalności Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze" i grupy kapitałowej PPL*. Przedsiębiorstwo jest podmiotem zarządzającym największym polskim portem lotniczym – Lotniskiem Chopina oraz posiadającym udziały w 10 innych portach lotniczych. Kontrolerzy sprawdzą, czy osiągane są rezultaty zakładane w strategii PPL.

11. Oprócz kontroli PPL NIK zbada również *wykorzystanie potencjału Portu Lotniczego Rzeszów-Jasionka*, który wykonuje przewozy pasażerskie i towarowe. Strategia województwa podkarpackiego zakłada integrację lotniska z głównymi węzłami kolejowymi i drogowymi. W kontroli ocenione zostanie czy nakłady poniesione na infrastrukturę portu przyczyniają się do pełnego wykorzystania jego

potencjału oraz realizacji celów określonych w strategii województwa.

12. Rezerwy strategiczne tworzone są na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa i obronności państwa, porządku i zdrowia publicznego oraz wystąpienia klęski żywiołowej lub sytuacji kryzysowej. Podjęcie kontroli *gospodarowania rezerwami strategicznymi* podyktowane jest zmianą dotychczasowego stanu prawnego.

13. Opóźnienia w budowie dróg krajowych (autostrad, dróg ekspresowych i obwodnic) wynikają z przeszkód pojawiających się na etapie programowania przebiegu dróg oraz w trakcie wykonywania robót drogowych. Nieprawidłowości występujące w fazie budowy odsuwają w czasie likwidację utrudnień w funkcjonowaniu transportu drogowego. Wyniki dotychczasowych kontroli wskazują, że *realizacja „Programu budowy dróg krajowych na lata 2011–2015"* może nie przebiegać zgodnie z założeniami.

14. *Wykonywanie przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad zadań związanych z utrzymaniem i remontami dróg* – to temat kolejnej kontroli. Zainteresowanie opinii publicznej w ostatnich latach skupiało się głównie na wydatkach inwestycyjnych związanych z budową nowych dróg, a przede wszystkim autostrad i dróg ekspresowych. Na pozostałe aspekty dotyczące infrastruktury drogowej zwracano mniejszą uwagę. Tymczasem problemem polskiego drogownictwa są zaległości w utrzymaniu istniejącej już sieci dróg w należytym stanie technicznym, zarówno w zakresie utrzymania bieżącego, jak i remontów nawierzchni.

15. Jednocześnie drogi samorządowe niszczone są przez ciężki transport i sprzęt budowlany obsługujący budowę autostrad i dróg ekspresowych. Korzystanie ze zniszczonych dróg samorządowych zwiększa zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz powoduje konieczność przeprowadzenia kosztownych remontów, obciążających budżety samorządów. Samorządy i liczne organizacje pozarządowe wskazują, że problem ten wymaga pilnego uregulowania, w związku z postępującą dekapitalizacją sieci dróg samorządowych. Kontrolerzy ocenią skuteczność *przeciwdziałania niszczeniu dróg samorządowych przy budowie autostrad i dróg ekspresowych*.

16. Istotnym problemem ograniczającym efektywne korzystanie z dróg publicznych jest również niedostateczny stan techniczny obiektów inżynierskich, głównie mostów. Zarządcy dróg zaniedbują obligatoryjne obowiązki dokonywania przeglądów i szacowania na ich podstawie potrzeb remontowych. Przeprowadzane remonty ograniczają się w zasadzie do odnowienia samych nawierzchni, pozostawiają natomiast w niezmienionym stanie elementy konstrukcyjne obiektów inżynierskich. Kontrola *zarządzania obiektami mostowymi i wiaduktami przez administrację drogową* sprawdzi przyczyny takiego stanu.

17. W dalekobieżnych przewozach pasażerskich jednym z podstawowych problemów jest niesprawnie funkcjonująca komunikacja autobusowa. Organizacja tych przewozów ogranicza się często jedynie do głównych tras. Na wielu pozostałych terenach świadczone są usługi o bardzo niskiej jakości albo praktycznie ich brakuje, zwłaszcza wobec ograniczania liczby połączeń kolejowych. W 2015 r. NIK przyjrzy

się *funkcjonowaniu regionalnego pasażerskiego transportu drogowego*.

18. Transport zbiorowy powinien w sposób niedyskryminujący umożliwiać osobom niepełnosprawnym dostęp między innymi do leczenia, rehabilitacji społecznej i zawodowej, nauki, pracy oraz kultury. Potrzebne usprawnienia mają służyć także innym osobom o ograniczonej zdolności poruszania się. NIK zbada *dostępność publicznego transportu zbiorowego dla osób niepełnosprawnych w miastach na prawach powiatu*.

19. Rzetelność *wykonywania zadań przez Transportowy Dozór Techniczny* ma wpływ na bezpieczeństwo używania urządzeń technicznych w przestrzeni publicznej. Terminowość wydawania decyzji i zezwoleń może także oddziaływać na funkcjonowanie podmiotów ubiegających się o te dokumenty.

20. W Polsce od dawna poważnym problemem jest bardzo wysokie zagrożenie pieszych oraz rowerzystów. Polska jest w Europie krajem najwyższego ryzyka dla tej grupy uczestników ruchu drogowego. Zagrożenie utratą życia w tego rodzaju wypadkach jest blisko trzy razy wyższe niż w Holandii oraz dwa i pół raza wyższe niż w Szwecji i Wielkiej Brytanii. Kontrola *bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów na drogach publicznych* powinna wskazać, które działania administracji przyczyniają się do poprawy bezpieczeństwa użytkowników niechronionych.

21. Do poprawy bezpieczeństwa rowerzystów przyczynia się niewątpliwie wytyczanie ścieżek rowerowych. NIK skontroluje *budowę tras rowerowych w ramach programu operacyjnego „Rozwój Polski Wschodniej"*. Zgodnie z założeniami tego programu, turystyka rowerowa w tej części Polski stanowi czynnik rozwoju lokalnego i przyczyni się do rozwoju zrównoważonego transportu. Wpłynie także korzystnie na ochronę miejsc cennych przyrodniczo oraz dostępność terenów atrakcyjnych turystycznie, będzie stymulować rozbudowę lokalnej bazy turystycznej, a także pozytywnie oddziaływać na rozwój małej przedsiębiorczości.

22. Zły stan infrastruktury kolejowej niekorzystnie oddziałuje na konkurencyjność transportu kolejowego oraz na prowadzenie polityki zrównoważonego rozwoju transportu. Realizacja *Wieloletniego programu inwestycji kolejowych do roku 2015* zakładała osiągnięcie konkretnych, mierzalnych efektów. Wykonanie zadań inwestycyjnych ujętych w tym programie nie przebiega jednak planowo, a występujące opóźnienia odsuwają w czasie uzyskanie efektu ostatecznego, to jest poprawy funkcjonowania transportu kolejowego w zakresie przewozów pasażerskich i towarowych.

23. Kontrola *wydatków spółek Grupy PKP na usługi firm konsultingowych i doradczych* powinna odpowiedzieć na pytanie, czy podmioty te efektywnie spożytkowały środki na zlecane usługi.

24. Ostatnie doniesienia i wyniki kontroli poszczególnych inspekcji wskazują, że producenci żywności nie zawsze przestrzegają standardów sanitarnych i weterynaryjnych, co może mieć wpływ na jakość i bezpieczeństwo żywności. Odnotowywane są także zafałszowania produktów żywnościowych, jak też nieprawidłowości w obrocie nimi. Zagrożeniem dla produktów żywnościowych są przede wszystkim czynniki biologiczne, chemiczne i fizyczne.

NIK zbada *działania organów administracji rządowej na rzecz bezpieczeństwa żywności*.

25. Państwa członkowskie mają obowiązek informowania Komisji Europejskiej (KE) o wykrytych nieprawidłowościach na szkodę Unii Europejskiej przekraczających kwotę 10 tys. euro . Komisja wykorzystuje te informacje do przeprowadzania analiz ryzyka, a także kontroli w państwach członkowskich. Według danych KE, w 2012 r. Polska była na czołowym miejscu jeśli chodzi o liczbę zgłoszonych KE nieprawidłowości. Kontrola *systemu zarządzania nieprawidłowościami w zakresie europejskich funduszy rolnych* oceni, czy wykonanie zadań w ramach tego systemu jest zgodne z przepisami Unii oraz zasadą należytego zarządzania finansowego.

26. Prawidłowe zagospodarowanie pasa nadbrzeżnego ma istotne znaczenie dla ochrony przeciwpowodziowej, obrony narodowej, ma również znaczenie krajobrazowe i przyrodnicze. Zagospodarowanie tego obszaru bezpośrednio wpływa na atrakcyjność turystyczną miejscowości nadmorskich, a co za tym idzie – na ich kondycję gospodarczą. Obszar nadbrzeżny jest szczególnie atrakcyjny dla inwestorów, stąd duży nacisk na administrację lokalną w sprawie wydawania pozwoleń (w tym tymczasowych) na budowę obiektów w pasie ochronnym. Kontrolerzy ocenią, jak działa *nadzór nad inwestycjami w pasie nadbrzeżnym nadmorskich miejscowości turystycznych.*

27. Grodzenie dostępu do jezior jest zjawiskiem dość powszechnym, jednak uniemożliwia swobodne dojście do brzegu na przykład osobom wypoczywającym. Ograniczenie dostępu do wód publicznych przez nielegalne grodzenie ich linii brzegowej, zabudowę pomostami, umocnieniami, domkami letniskowymi czy wiatami niejednokrotnie negatywnie wpływa na funkcjonowanie środowiska naturalnego. Zdarza się też, że z powodu braku dostępu do brzegu wzrasta zagrożenie osób korzystających z wód i utrudnione jest prowadzenie akcji ratowniczych w razie niebezpieczeństwa. NIK zbada skuteczność i zgodność z obowiązującym prawem *działań organów administracji publicznej na rzecz zapewnienia dostępu do jezior stanowiących wody publiczn*e.

28. *Ochrona przeciwpowodziowa Żuław.* Żuławy są obszarem wyjątkowym na terenie Polski, zarówno ze względu na warunki naturalne, jak i prowadzoną tu od kilkuset lat działalność człowieka. Stanowią unikatowy system przyrodniczo-techniczny, którego funkcjonowanie zależne jest od utrzymywanej przez ludzi infrastruktury przeciwpowodziowej, chroniącej przed zalaniem teren depresyjny lub położony na wysokościach bliskich poziomowi wody w Wiśle i morzu.

29. Powodzie w województwie podkarpackim zdarzają się stosunkowo często. Powódź na tym terenie w 2010 r. przybrała jednak niespotykaną dotąd skalę i wyczerpała wszelkie znamiona klęski żywiołowej. Po jej ustąpieniu dokonano przeglądu i aktualizacji potrzeb w zakresie ochrony przed powodziami. NIK zbada *realizację przez administrację publiczną województwa podkarpackiego zadań z zakresu infrastruktury przeciwpowodziowej.*

Działalność ogólnopaństwowa

W tej funkcji działalności państwa według COFOG, w ramach mapowania kontroli przeprowadzonego w trakcie procesu

przygotowywania planu pracy NIK na rok 2015, ujętych zostało 20 tematów kontroli.

1. Efektywność instytucji publicznych, jakość kadr administracji, zarządzanie rozwojem kraju, sprawiedliwość oraz bezpieczeństwo publiczne i zdrowotne, komunikacja, dialog i usługi publiczne – taki zakres przedmiotowy obejmuje jeden z podstawowych, zintegrowanych dokumentów, to jest strategia „Sprawne państwo 2020". NIK sprawdzi *osiąganie celów tej strategii*.

2. Ograniczenie korupcji wymaga podejścia systemowego, ujmującego cele i kierunkowe zadania dla wszystkich podmiotów działających na rzecz przeciwdziałania i zwalczania korupcji. W odbiorze społecznym, potwierdzonym badaniami opinii publicznej, brakuje woli politycznej do zwalczania tego zjawiska w Polsce. W 2015 r. kontrolerzy zbadają *wdrożenie „Rządowego programu przeciwdziałania korupcji na lata 2014–2019"*.

3. W 2014 r. NIK sprawdziła przygotowanie systemu wdrażania polityki strukturalnej na lata 2014–2020. Ze względu na wprowadzenie nowych zasad rozliczania środków europejskich ten obszar działalności państwa będzie w najbliższych latach jednym z ważniejszych w badaniach kontrolnych NIK. Na 2015 r. zaplanowano w tym zakresie kontrolę *wyboru projektów w trybie postępowań konkursowych w ramach regionalnych programów operacyjnych*. W latach 2014–2020 samorządy województw będą zarządzały około 40% funduszy unijnych. Przeprowadzenie zgodnego z przepisami procesu wyboru projektów do dofinansowania w ramach regionalnych programów operacyjnych jest jednym z najistotniejszych etapów prawidłowego funkcjonowania systemu absorpcji środków z Unii Europejskiej, alokowanych w tych programach. Zdaniem NIK, konieczna jest weryfikacja przeprowadzonych konkursów i przeciwdziałanie ewentualnym skutkom kar finansowych dla całego programu – już na samym początku wdrażania perspektywy finansowej 2014–2020.

4. Badania kontrolne z ostatnich lat, dotyczące zapewnienia bieżącej i długookresowej stabilności finansowej państwa, będą przeprowadzane również w 2015 r. NIK sprawdzi między innymi, czy organy kontroli skarbowej rzetelnie i skutecznie *przeciwdziałają wprowadzaniu do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne,* bowiem to zjawisko występowało na szeroką skalę. Pomimo działań organów podległych Ministrowi Finansów, kwitnie handel takimi fakturami. Ryzyko oszustw podatkowych, zwłaszcza z wykorzystaniem faktur nieodzwierciedlających rzeczywistych transakcji, stanowi poważne zagrożenie dla dochodów budżetu państwa i jest nadal wysokie.

5. Kolejnym niepokojącym zjawiskiem obserwowanym w ostatnich latach jest wzrost zaległości podatkowych. Pogarsza się również ściągalność przez urzędy skarbowe dochodów podatkowych – zarówno bieżących, jak i zaległych, rosną kwoty zaległości przedawnionych. W kontroli dotyczącej *przedawniania się zobowiązań podatkowych* NIK oceni działania podejmowane w celu zapobiegania tym zjawiskom.

6. Społeczności lokalne coraz częściej są zainteresowane poziomem zadłużenia swoich miast i gmin. Jednostki samorządu terytorialnego mają obowiązek efektywnego gospodarowania środkami publicznymi.

Są przy tym zobowiązane do stosowania reguł ograniczających nadmierne zadłużanie się oraz obciążenie kosztami obsługi długu. W kontroli *wpływu operacji finansowych stosowanych przez jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową* NIK sprawdzi, czy samorządy korzystały z usług i instrumentów finansowych w sposób zgodny z przepisami, gospodarny i bezpieczny, a ewidencja dokonanych operacji zapewnia przestrzeganie zasady jawności finansów publicznych.

7. Przedmiotem zainteresowania NIK będzie także *zdolność małych gmin do wykonywania zadań publicznych*. W Polsce jest 615 małych gmin liczących mniej niż 5 tys. mieszkańców. Gminy o niewielkich dochodach własnych i znaczącym uzupełnieniu dochodów budżetowych przez subwencje i dotacje, nie zawsze są zdolne do właściwego wykonywania zadań. W budżetach małych gmin dominują wydatki na oświatę i administrację gminną oraz na pomoc społeczną. Brakuje natomiast środków na: utrzymanie i rozbudowę infrastruktury technicznej i społecznej (w tym na wkład własny do zadań wspieranych z funduszy UE) oraz na wspieranie kultury i kultury fizycznej.

8. Jawność i przejrzystość finansów publicznych, a w konsekwencji efektywne zarządzanie pieniędzmi, wymaga wiarygodnych i odpowiednich informacji finansowych. Dostarczają ich różnorodne sprawozdania, których zakres nie zawsze jest wystarczający, a zawarte w nich dane spójne. Problem ten będzie przedmiotem kontroli *zapewnienia jawności i przejrzystości finansów publicznych przez system sprawozdawczości finansowej*.

9. Zwiększenie wydatków na wynagrodzenia bezosobowe, przy utrzymaniu stanu zatrudnienia i wynagrodzeń osobowych w administracji rządowej na względnie stałym poziomie, może wskazywać na pozorne działania oszczędnościowe. Dotychczasowe kontrole NIK wskazują, że zlecanie pracownikom jednostek budżetowych zadań należących do ich obowiązków służbowych jest nadal częste, podobnie jak zastępowanie umów o pracę umowami cywilnoprawnymi, wbrew przepisom ustawy – Kodeks pracy. Izba zbada szczegółowo to zjawisko w kontroli *zlecania zadań podstawowych organów władzy publicznej*.

10. Z kolei badania kontrolne dotyczące *zlecania usług prawniczych* zostaną przeprowadzone w *jednostkach sektora finansów publicznych w województwie dolnośląskim*. Mimo że jednostki sektora finansów publicznych posiadają wewnętrzne służby prawne, coraz częściej równolegle korzystają z usług zewnętrznych. Coraz częściej sięgają też po usługi doradcze, na przykład przy partnerstwie publiczno-prywatnym, w związku z korzystaniem ze środków UE, czy w zakresie podatków, co – jak tłumaczą – ma być gwarancją sukcesu realizowanych działań.

11. Przekazywanie przez jednostki samorządu terytorialnego podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych środków na cele publiczne związane z wykonaniem zadań jednostek samorządu terytorialnego, a także na dofinansowanie łączących się z nimi inwestycji, jest kolejnym sposobem zlecania wykonania niektórych zadań na zewnątrz. Wiąże się to jednak z ryzykiem: nieprzestrzegania zawartych w przepisach prawa zasad udzielania dotacji, nieprawidłowości w wykonaniu

zleconych zadań i nieosiągania zakładanych efektów oraz braku kontroli wykonania tych zadań. Na 2015 r. NIK zaplanowała kontrolę *dotacji jednostek samorządu terytorialnego na zadania zlecone podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych*.

12. Udostępnianie elektronicznych usług publicznych jest oczekiwane przez społeczeństwo. NIK w kontroli *świadczenia usług publicznych w formie elektronicznej* sprawdzi, czy te usługi świadczone są przez urzędy administracji publicznej zgodnie z prawem oraz czy umożliwiają łatwy i sprawny sposób załatwienia sprawy przez obywatela/przedsiębiorcę.

13. *Przeciwdziałanie nieuczciwym praktykom rynkowym w sprzedaży bezpośredniej* – celem tej kontroli będzie ocena skuteczności działań podejmowanych przez organy odpowiedzialne za zapewnienie ochrony praw konsumentów kupujących towary w ramach sprzedaży bezpośredniej powiązanej z udzielaniem kredytów konsumenckich.

14. Dopłaty do ulgowych przejazdów w komunikacji autobusowej i kolejowej pokrywane są z budżetu państwa w formie dotacji. Rokrocznie państwo wydaje na ten cel prawie 1 mld zł. Kontrola *finansowania ulg na przejazdy komunikacją autobusową i kolejową* jest wynikiem sugestii senackiej Komisji Budżetu i Finansów Publicznych.

15. Zalecenia Rady Unii Europejskiej dla Polski na lata 2013–2014 obejmowały między innymi wzmocnienie wysiłków na rzecz obniżenia bezrobocia osób młodych, na przykład przez zwiększenie dostępności do zawodu i uczenia się przez praktykę. Aktualnie w Radzie procedowane są zalecenia dla państw członkowskich w sprawie jakości staży. Wartość stażu jako etapu przejściowego, ułatwiającego zatrudnienie, jest zależna od jego treści dydaktycznych i warunków pracy. Liczne badania i ankiety wskazują, że problem jakości dotyczy znacznego odsetka staży nie tylko w Polsce, ale i w całej Unii Europejskiej. Kontrola *praktyk i staży oferowanych w urzędach administracji publicznej* wykaże, czy są one przydatne w kontekście przyszłego zatrudnienia.

Zdrowie

1. *Realizacja zadań Narodowego Funduszu Zdrowia w 2014 r.* będzie kontynuacją badań kontrolnych z lat wcześniejszych, które wykazały, że doszło do pogorszenia dostępu osób uprawnionych do wielu istotnych świadczeń zdrowotnych. Wskaźnikiem tego stanu był nie tylko wzrost liczby oczekujących, lecz także wydłużający się czas oczekiwania na uzyskanie planowych usług medycznych. Zaobserwowano również znaczne różnice międzyregionalne w dostępie do świadczeń zdrowotnych. Jednocześnie Fundusz nie wykorzystywał w pełni środków publicznych przeznaczonych na leczenie, czego wyrazem były duże kwoty środków niewykorzystanych, przy jednoczesnym występowaniu tzw. nadwykonań.

2. Szpitale podczas wykonywania swoich zadań korzystają z usług zewnętrznych, których udział w kosztach działalności stanowi od 25% do 40%. Wśród przyczyn powierzania części zadań w zakresie leczenia szpitalnego podwykonawcom podaje się m.in.: dążenie do obniżenia kosztów, brak środków na inwestycje wymagane do samodzielnej realizacji zadania, wyższą jakość

usług świadczonych przez wyspecjalizowane podmioty, zwiększenie elastyczności zatrudnienia. Kontrolerzy sprawdzą, czy *korzystanie z usług zewnętrznych w zakresie leczenia szpitalnego* było prawidłowe.

3. Jednym z czynników ograniczających dostępność świadczeń zdrowotnych jest niedobór personelu medycznego w wielu dziedzinach medycyny. Istnieje przy tym duże zróżnicowanie regionalne w rozmieszczeniu kadr medycznych. Brakuje analiz określających optymalną liczbę czynnych zawodowo lekarzy, lekarzy dentystów, pielęgniarek i położnych, w celu zapewnienia dostępności i jakości świadczeń finansowanych ze środków publicznych. Jednocześnie władze publiczne nie podejmują działań na rzecz zahamowania emigracji wykształconych w kraju fachowców. NIK zbada, czy system *kształcenia i szkolenia zawodowego kadr medycznych* zapewnia przygotowanie odpowiedniej liczby specjalistów, stosownie do zmieniających się potrzeb zdrowotnych społeczeństwa.

4. Schorzenia układu oddechowego stanowią trzecią pod względem częstości przyczynę zgonów w Polsce. Ocenia się, że co czwarty zgon spowodowany jest chorobami pulmonologicznymi. Prowadzone przed laty profilaktyczne badania płuc w kierunku gruźlicy wykrywały także wczesne postacie raka płuc. Zaprzestanie tych badań skutkuje późnym ich wykrywaniem. Kontrolerzy ocenią *dostępność profilaktyki i leczenia chorób płuc*.

5. *Przygotowanie szpitali do leczenia udarów mózgu*. W Polsce co roku na udar mózgu zapada ok. 70 tys. osób, przy czym notuje się ok. 30 tys. zgonów. Choroby naczyń mózgowych w 2011 r. leczyło w polskich szpitalach ok. 12% wszystkich hospitalizowanych z powodu chorób układu krążenia.

6. Z uwagi na niską wykrywalność wczesnego stadium zachorowań, NIK zbada *realizację programów wczesnego wykrywania raka piersi oraz raka szyjki macicy w województwie lubelskim*.

7. Brak informacji oraz utrudniony dostęp do *badań prenatalnych* nie sprzyja wzrostowi liczby urodzeń. Kobiety w ciąży często nie wiedzą, że mają prawo do wykonania badań, które dają szansę na wczesne zdiagnozowanie wad płodu i podjęcie szybkiego leczenia w celu uratowania zdrowia nienarodzonego dziecka. Zróżnicowane jest także podejście lekarzy prowadzących ciążę do tych badań.

8. Jedną z przyczyn „niechęci" do rodzenia dzieci mogą być obawy kobiet przed niewłaściwymi warunkami panującymi w szpitalach. Złe warunki mogą zaś wynikać z fatalnej sytuacji finansowej szpitali, niedostatecznego wyposażenia w aparaturę medyczną, braku odpowiedniego personelu medycznego. Z częstych doniesień medialnych wynika, że podczas porodu nie proponuje się pacjentkom innych poza znieczuleniem wewnątrzoponowym możliwości uśmierzenia bólu, nie informuje się o przebiegu porodu, jego etapach. W skrajnych przypadkach zaniedbania ze strony personelu medycznego prowadzą do śmierci noworodków. NIK sprawdzi, czy szpitale prawidłowo sprawują *opiekę okołoporodową*.

9. Pomimo obowiązku szczepień ochronnych, wzrasta liczba dzieci nieszczepionych. Przyczyniają się do tego: obawa rodziców przed odczynami poszczepiennymi, brak wiedzy o konieczności szczepień

i ryzyku nieszczepienia, a także brak skutecznej egzekucji obowiązku szczepień. *Szczepienia ochronne* uznawane są przez ekspertów ochrony zdrowia za najskuteczniejszy sposób zapobiegania wielu chorobom zakaźnym, dlatego też NIK zbada tę problematykę.

10. *Realizacja programów zdrowotnych przez jednostki samorządu terytorialnego*. Zadania i kompetencje JST w ochronie zdrowia zostały sformułowane w sposób bardzo ogólny. Brakuje jasnych regulacji w tym zakresie, co skutkuje tym, że samorządy nie wykazują aktywności w sferze profilaktyki i promowania zachowań prozdrowotnych, uniemożliwia również koordynację działań podejmowanych przez poszczególne samorządy terytorialne, urzędy centralne i Narodowy Fundusz Zdrowia.

11. *Przymusowe kierowanie osób uzależnionych od alkoholu na leczenie odwykowe*. Systematycznie wzrasta liczba osób uzależnionych od alkoholu, a także osób przymusowo kierowanych na leczenie. Celem instytucji sądowego zobowiązania do poddania się leczeniu z uzależnienia od alkoholu jest motywowanie do podjęcia terapii. Procedurę tę wdraża się wobec osób, które w związku z nadużywaniem alkoholu powodują rozkład życia rodzinnego, demoralizację, uchylają się od pracy albo systematycznie zakłócają porządek publiczny. Z roku na rok maleje jednak liczba wykonywanych orzeczeń o obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu, a efekty terapeutyczne przymusowego leczenia są niezadowalające.

12. Po przekształceniu w 1999 r. szpitali i przychodni publicznych z jednostek budżetowych w SPZOZ, podmioty te rozpoczęły działalność bez zobowiązań, pomimo to wiele z nich obecnie jest zadłużonych i nierentownych. Spodziewanych efektów nie przyniosły wdrażane centralnie, jak i z inicjatywy organów prowadzących programy pomocowe (oddłużeniowe), polegające m.in. na udzielaniu pożyczek lub bezzwrotnej pomocy finansowej, ułatwiających restrukturyzację długu oraz umożliwiających sfinansowanie niezbędnych inwestycji. NIK sprawdzi, jak przebiega *restrukturyzacja wybranych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej korzystających z pomocy ze środków publicznych*.

13. W związku z nasilającym się nielegalnym eksportem z Polski leków deficytowych, głównie ratujących zdrowie i życie, kontrolerzy zbadają *wykonywanie przez Państwową Inspekcję Farmaceutyczną zadań określonych w ustawie – Prawo farmaceutyczne*.

14. *Tworzenie i udostępnianie dokumentacji medycznej*. Pacjenci mają trudności z dostępem do dokumentacji medycznej w sytuacji, gdy zamierzają kontynuować leczenie w innej placówce lub na podstawie tej dokumentacji chcą wykazać, że lekarz popełnił błąd w procesie leczenia. Z kontroli przeprowadzonych przez NIK wynika, że sposób prowadzenia dokumentacji medycznej odbiega od obowiązujących standardów i ogranicza prawa pacjenta.

Ochrona socjalna

Nieskuteczne przeciwdziałanie negatywnym zmianom społeczno-demograficznym jest jednym z pięciu obszarów ryzyka horyzontalnego, wokół których ogniskuje się działalność kontrolna NIK w 2015 r. Dziewięć kontroli obejmujących m.in. sprawy rodziny zostało zaplanowanych

w ramach funkcji państwa „ochrona socjalna".

1. W sytuacji zapaści demograficznej rodziny wielodzietne powinny być objęte szczególną opieką. W połowie 2014 r. wprowadzono rządowy program „Ogólnopolska karta dużej rodziny", którego ideą jest dążenie do wyrównania warunków życia i zapobieganie wykluczeniu rodzin wielodzietnych ze względów finansowych. Jednocześnie samorządy od 2005 r. wprowadzają lokalne ulgi dla rodzin wielodzietnych. NIK zbada, czy *Karta Dużej Rodziny jako element polityki rodzinnej państwa*, stanowi realne wsparcie dla dużych rodzin.

2. Kontrola *pomocy osobom starszym kierowanym do domów pomocy społecznej* stanowi kontynuację badań kontrolnych z 2010 r. Na koniec 2013 r. w Polsce funkcjonowało 806 domów pomocy społecznej. Występujące problemy dotyczą m.in. prawidłowości kierowania osób do tych placówek, a także braku reakcji gmin i powiatów na niekorzystne tendencje demograficzne, mimo ich rozpoznania w strategiach rozwiązywania problemów społecznych. Niewystarczające są zwłaszcza działania gmin na rzecz rozwoju własnego systemu usług opiekuńczych, które są społecznie bardziej akceptowane i kilkakrotnie tańsze niż pobyt w całodobowej placówce specjalistycznego wsparcia, jaką jest dom pomocy społecznej.

3. Dzieci z rodzin zagrożonych patologią mają prawo oczekiwać pomocy od instytucji publicznych, jednak często pomoc ta nie jest udzielana. Zawodzą mechanizmy i procedury wykrywania niepokojących zjawisk w rodzinie (np. znęcanie psychiczne, fizyczne, ale również kłopoty finansowe), skutkiem czego o potrzebie wsparcia rodziny właściwe organy dowiadują się po ujawnieniu dramatycznych zdarzeń przez media. W 2015 r. NIK zbada *działania organów administracji publicznej w sytuacji zagrożenia odebraniem dzieci rodzicom*.

4. *Pomoc ofiarom przemocy w rodzinie*. Wprowadzone w 2010 r. zmiany w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie pogorszyły sytuację osób dotkniętych tą patologią. Przyczyną jest zbiurokratyzowanie procedur oraz odebranie Policji i przekazanie nowo utworzonym zespołom interdyscyplinarnym głównych zadań w systemie przeciwdziałania przemocy. Opracowanie przez zespół interdyscyplinarny i grupę roboczą planu pomocy w indywidualnych przypadkach odbywa się często po kilku miesiącach, a ofiara pozbawiona jest w tym czasie pomocy ze strony Policji. Reakcja na przemoc występuje więc z opóźnieniem.

5. Zadaniem rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych jest wydawanie na zlecenie sądu opinii w sprawach nieletnich. Tymczasem ośrodki te wydają na zlecenie sądu również opinie w sprawach rodzinnych (np. rozwodowych, opiekuńczych). NIK zbada, czy *rodzinne ośrodki diagnostyczno-konsultacyjne* wykonują powierzone im zadania w sposób zgodny z prawem i rzetelny oraz czy prawidłowo funkcjonuje nadzór nad ich działalnością.

6. *Spółdzielnie socjalne jako instrument aktywizacji społecznej i zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym*. Podstawowym zadaniem spółdzielni socjalnej jest społeczna i zawodowa reintegracja jej członków. Kontrola powinna wykazać, czy ten instrument polityki państwa jest skuteczny.

7. Pogram specjalny to zespół działań mających na celu dostosowanie posiadanych lub zdobycie nowych kwalifikacji i umiejętności zawodowych oraz wsparcie zagrożonych likwidacją lub istniejących i tworzonych miejsc pracy. Istnieje ryzyko, że powiatowe urzędy pracy realizują „nietrafione" programy – bez rzetelnego rozpoznania problemów i przeszkód utrudniających zatrudnienie lub utrzymanie miejsc pracy, dobór uczestników jest przypadkowy lub skupiają się na programach, w których stosunkowo łatwo osiągnąć założone efekty. Kontrolerzy ocenią *realizację przez powiatowe urzędy pracy programów specjalnych*.

8. *Migracja zarobkowa ludności województwa podkarpackiego i jej skutki dla regionu*. Migracje – zwłaszcza gdy przyjmują duże rozmiary – mogą powodować wiele negatywnych konsekwencji. Kwestia ta stanowi duże wyzwanie dla polityki migracyjnej i polityki rynku pracy.

9. Projekt Emp@tia zakładał utworzenie Platformy Komunikacyjnej Zabezpieczenia Społecznego, której celem miała być integracja systemów informatycznych funkcjonujących w obszarze zabezpieczenia społecznego. Centralny system informatyczny miał być połączony z innymi bazami danych i ewidencjami oraz usprawnić wykonywanie zadań i przepływ informacji pomiędzy podobszarami: pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych, funduszu alimentacyjnego oraz obsługi osób niepełnosprawnych – składającymi się na obszar zabezpieczenia społecznego. NIK skontroluje *realizację i wdrożenie tego projektu*.

Ochrona środowiska

1. Ochrona środowiska i przyrody jest postrzegana jako istotny problem. Obowiązujące przepisy prawa oraz zasada zrównoważonego rozwoju wymagają, aby ochrona środowiska stanowiła nieodłączny element wszystkich działań. Zarówno w Polsce, jak i w krajach członkowskich UE wprowadzono mechanizmy umożliwiające finansowanie projektów dotyczących ochrony środowiska, a także edukacji ekologicznej. Często projekty te finansowane są równocześnie z różnych źródeł. Kontrolerzy zbadają *wykorzystanie środków publicznych na działania dotyczące ochrony przyrody i edukacji ekologicznej*.

2. *Agrochemiczna obsługa rolnictwa*. Rolnictwo jest jednym ze znaczących źródeł zanieczyszczenia środowiska substancjami przedostającymi się do wód gruntowych i cieków wodnych w wyniku nieracjonalnego nawożenia pól i upraw. System kontroli, mający na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniami pochodzenia rolniczego, obejmuje Krajową Stację Chemiczno-Rolniczą oraz 17 stacji okręgowych. Obowiązki tych stacji polegają na ustalaniu metod badań, wykonywaniu analiz chemicznych gleb, płodów rolnych i nawozów mineralnych, prowadzeniu obserwacji zawartości azotu i fosforu w wodach i w glebie, opiniowaniu planów nawożenia gospodarstw o dużej produkcji zwierzęcej.

3. W 2002 r. Rada Ministrów przyjęła krajowy „Program usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest stosowanych na terytorium Polski". Przedstawione w 2008 r. wnioski z realizacji programu w latach 2003–2007 wskazywały na konieczność zintensyfikowania działań związanych z usuwaniem azbestu z terytorium kraju i zaangażowania samorządów w przyspieszenie tempa prac.

Miało to na celu wyeliminowanie negatywnych skutków zdrowotnych i środowiskowych spowodowanych przez azbest. NIK sprawdzi, jakie są *efekty realizacji „Programu oczyszczania kraju z azbestu na lata 2009–2032"*.

4. W Polsce istnieje ok. 2500 budowli piętrzących wodę powyżej jednego metra. Budowle będące własnością Skarbu Państwa są kontrolowane i oceniane ze względu na stan techniczny i stan bezpieczeństwa przez Ośrodek Technicznej Kontroli Zapór Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej. Pozostałe budowle powinny być kontrolowane i oceniane przez rzeczoznawców budowlanych i inżynierów z uprawnieniami budowlanymi odpowiedniej specjalności. Kontrola *nadzoru nad stanem technicznym i stanem bezpieczeństwa wodnych budowli piętrzących* powinna wykazać, czy działania podejmowane przez właściwe instytucje zapewniają bezpieczeństwo funkcjonowania tych obiektów.

5. Strategiczne oceny oddziaływania na środowisko stanowią procedurę zapewniającą uwzględnienie wymagań ochrony środowiska przy sporządzaniu i przyjmowaniu dokumentów strategicznych w skali kraju oraz dla poszczególnych szczebli administracji publicznej. Od przestrzegania tej procedury przez organy administracji wszystkich szczebli, a szczególnie przez organy jednostek samorządu terytorialnego, zależy, czy dokumenty te będą zgodne z wymaganiami zrównoważonego rozwoju oraz umożliwią wszechstronne przeanalizowanie i uwzględnienie potrzeb w zakresie korzystania ze środowiska i jego ochrony, w tym zapewnią w tym procesie udział społeczeństwa. NIK sprawdzi zgodność *przeprowadzania strategicznych ocen oddziaływania na środowisko przez organy jednostek samorządu terytorialnego* z obowiązującymi wymaganiami.

6. *Działania organów gmin na rzecz zwiększenia liczby użytkowników sieci kanalizacji sanitarnej.* Przeprowadzona w 2012 r. kontrola realizacji „Krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych" wykazała niezadowalający stan planowanego w gminach wzrostu liczby mieszkańców korzystających z systemu kanalizacji. Budowa sieci kanalizacji sanitarnej jest prowadzona na ogół z wykorzystaniem środków Unii Europejskiej. Wraz z beneficjentami ustalany jest wymagany efekt ekologiczny, określany jako liczbowy wzrost użytkowników korzystających z podłączenia do sieci kanalizacji sanitarnej wybudowanej w ramach projektu. Uzyskanie założonego efektu i rozliczenie projektu uwarunkowane jest skutecznością działań gminy.

7. *Realizacja „Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły"*. Celem programu jest podniesienie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego na obszarze całej zlewni górnej Wisły przez podjęcie inwestycji, które zapobiegną lub znacznie ograniczą skutki powodzi.

8. W 2006 r. NIK wspólnie z NOK Ukrainy i Białorusi przeprowadziły międzynarodową kontrolę równoległą *ochrony wód zlewni rzeki Bug przed zanieczyszczeniami* w latach 2003–2006. Kontrola wykazała, że wody Bugu były niezadowalającej jakości, co stwierdzono już na pierwszym punkcie badawczym, w którym rzeka ta zaczyna stanowić polsko-ukraińską granicę. Wpływ na złą jakość wód miały zrzuty nieoczyszczonych ścieków w ukraińskiej

części zlewni Bugu. Badania kontrolne zostaną powtórzone w 2015 r.

9. Najwyższa Izba Kontroli, z inicjatywy wiceprezesa Rady Ministrów i po uzgodnieniach z Bankiem Światowym, podjęła się kontroli *realizacji „Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry" przy wykorzystaniu pożyczki Banku Światowego*. Działania zaplanowane na 2015 r. są kontynuacją badań kontrolnych z lat poprzednich.

Bezpieczeństwo i porządek publiczny

Przeprowadzane w ostatnich latach kontrole w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego wykazały wiele nieprawidłowości w tym obszarze funkcjonowania państwa i były przedmiotem szerokiej dyskusji publicznej. W 2015 r. badania te będą kontynuowane w ramach siedmiu tematów kontroli.

1. Kontrola *zapewnienia bezpieczeństwa działania systemów informatycznych wykorzystywanych do realizacji zadań publicznych* będzie kontynuacją badań kontrolnych z 2014 r. Jej celem jest sprawdzenie, czy systemy informatyczne wykorzystywane do realizacji istotnych zadań publicznych zapewniają bezpieczeństwo gromadzonych danych.

2. Wyniki wcześniejszych kontroli NIK wykazały liczne nieprawidłowości w ewidencjonowaniu zgłoszeń i reagowaniu na nie oraz problemy z systemem łączności i teleinformatycznym Policji. W związku z tym NIK zdecydowała o przeprowadzeniu w 2015 r. kontroli *reagowania Policji na zgłoszenia obywateli*. Wciąż bowiem doniesienia medialne wskazują na trudności z dodzwonieniem się pod numer 997, długi czas reakcji Policji na zgłoszenie, odsyłanie do przyjęcia zgłoszenia „na dzień następny".

3. Dzielnicowi są ważną grupą funkcjonariuszy Policji. Do nich należy utrzymywanie bezpośrednich kontaktów z obywatelami, bieżąca obserwacja sytuacji w terenie oraz działanie w zakresie profilaktyki społecznej. Dzielnicowy powinien być najbardziej odpowiednią osobą do kontaktów z lokalnymi społecznościami, zwłaszcza z osobami odczuwającymi zagrożenie lokalną przestępczością. NIK zbada *wykonywanie zadań przez dzielnicowych*, w szczególności pod kątem skutecznego systemu organizacji pracy i zgodnego z prawem działania.

4. Poza wykonywaniem zadań przez dzielnicowych Najwyższa Izba Kontroli zbada *realizację programu standaryzacji komend i komisariatów Policji*. Założeniem tego programu na lata 2013–2015 jest systemowa poprawa warunków obsługi obywateli w komendach i komisariatach, przy równoczesnym wyrównaniu i polepszeniu warunków pracy funkcjonariuszy i pracowników cywilnych Policji na terenie całego kraju.

5. Dostęp do broni jest reglamentowany; prawo do jej posiadania mają wytypowane służby i straże, przedsiębiorcy prowadzący działalność w zakresie ochrony osób lub mienia oraz wybrani obywatele. Z perspektywy tragicznych wydarzeń na świecie broń kojarzona jest wyłącznie z bliżej nieokreślonym niebezpieczeństwem. Sprzyja temu brak rzetelnej wiedzy na temat broni będącej na co dzień w rękach służb i straży bądź osób fizycznych. Z tego względu na 2015 r. zaplanowano przeprowadzenie kontroli *wykorzystania broni przez wybrane służby*

i straże oraz nadzoru organów państwa nad jej reglamentacją

6. Pojawia się coraz więcej krytycznych ocen opinii publicznej wskazujących, że funkcjonowanie straży miejskich ogranicza się do działań represyjnych i wystawiania mandatów. W debacie publicznej stawiane jest często pytanie o relację pomiędzy nakładami ponoszonymi na funkcjonowanie tej formacji a osiąganymi przez nią rezultatami rozumianymi jako wypełnianie zadań zgodnie z oczekiwaniami organów jednostek samorządu terytorialnego i obywateli. Kontynuacją analiz kontrolnych z lat wcześniejszych NIK będzie sprawdzenie zgodności *finansowania straży miejskich* z zasadami należytego zarządzania finansami.

7. Przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu jest jednym z zadań państwa służących zapewnieniu bezpieczeństwa. Skuteczność systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy zależy m.in. od sposobu wywiązywania się instytucji obowiązanych z ustawowych zadań. *Sprawowanie kontroli nad instytucjami obowiązanymi w ramach przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu* jest kontynuacją badań kontrolnych podjętych przez NIK w latach wcześniejszych.

Edukacja

Analiza ryzyka przeprowadzona w trakcie planowania zadań NIK na 2015 r. wykazała istnienie wielu istotnych zagrożeń w tym obszarze funkcjonowania państwa, a wśród nich niską jakość kształcenia i prac badawczych w szkołach wyższych, niedostosowanie programów szkolnych do współczesnych potrzeb i wymagań, bezsilność szkoły wobec patologii wśród młodzieży. Plan pracy NIK na rok 2015 r. przewiduje siedem kontroli zagadnień dotyczących edukacji.

1. Systematycznie zwiększa się liczba uczestników studiów doktoranckich. Duże zainteresowanie tymi studiami pozwala uczelniom na zaangażowanie kadr i wypełnienie oferty dydaktycznej w sytuacji zmniejszania się liczby studentów na studiach pierwszego i drugiego stopnia, spowodowanej niżem demograficznym. Badania kontrolne zogniskowane będą na skuteczności *kształcenia na studiach doktoranckich*.

2. W ostatnich latach następuje spadek zainteresowania kształceniem zawodowym związany ze wzrostem popularności kształcenia ogólnego. Na rynku pracy brakuje pracowników mających praktyczne umiejętności w danym zawodzie. Jakość kształcenia zawodowego jest przy tym niska w stosunku do oczekiwań pracodawców. Szkoły posiadają często przestarzałe zaplecze techniczno-dydaktyczne, programy nauczania w niewielkim stopniu uwzględniają praktyczną naukę zawodu, brakuje fachowców do prowadzenia zajęć praktycznych. Kontrola *systemu szkolnictwa zawodowego* powinna rozpoznać główne problemy w tym obszarze.

3. Przykładem województwa, które za swój priorytet uznało rozwój kształcenia zawodowego jest Małopolska. Przygotowana przez województwo strategia działania zakłada kompleksowe wsparcie szkolnictwa zawodowego w regionie przez wykorzystanie instrumentów dostępnych w programie operacyjnym „Kapitał ludzki". Jest to jedno z pierwszych w Polsce tego typu komplementarnych przedsięwzięć o zasięgu

regionalnym, zakładające równoczesne wsparcie uczniów i kadry pedagogicznej szkół zawodowych. *Realizacja programu „Modernizacja szkolnictwa zawodowego w Małopolsce"* zostanie skontrolowana w 2015 r.

4. Narasta problem braku miejsc w przedszkolach i odpłatności za ponadwymiarowy czas pobytu w nich dzieci. Od 1 września 2013 r. gminom przyznane zostały dotacje w celu zmniejszenia odpłatności rodziców za pobyt dziecka powyżej pięciu godzin, coraz więcej dzieci ma być też objętych opieką przedszkolną. *Na przykładzie województwa podlaskiego* NIK zbada *zapewnienie przez gminy opieki przedszkolnej.*

5. *Wspieranie uczniów uzdolnionych w województwie dolnośląskim.* System edukacyjny w Polsce nie sprzyja i nie promuje indywidualnego rozwoju jednostek oraz nie stwarza wystarczających warunków umożliwiających rozwój potencjału intelektualnego i twórczego uczniów. NIK zbada, czy stosowane rozwiązania organizacyjne i formy kształcenia uczniów oraz system obejmujący działania na rzecz uczniów zdolnych na terenie Dolnego Śląska skutecznie służą rozwojowi tych dzieci.

6. W 2015 r. kontrolerzy zbadają *sprawowanie opieki w bursach i internatach szkolnych*. Placówki te, zorganizowane dla uczniów kształcących się poza miejscem stałego zamieszkania, powinny zapewniać opiekę, warunki do nauki, bezpieczeństwo, a także ochronę przed przemocą, uzależnieniami i innymi przejawami patologii społecznej.

7. *System Informacji Oświatowej* gromadzi dane dotyczące ogółu uczniów. Ma ułatwiać m.in. precyzyjny podział subwencji oświatowej. Kontrole NIK wskazują, że dane w nim zawarte nie zapewniają jednak wiarygodności i kompletności informacji. W 2012 r. rozpoczęto modernizację systemu, lecz analiza doniesień prasowych wskazuje na opóźnienia w uruchomieniu nowego SIO.

Gospodarka mieszkaniowa i komunalna

1. W latach 2014–2020 *rewitalizacja zdegradowanych obszarów miast* będzie jednym z ważniejszych zadań lokalnej polityki rozwojowej. Zarządzanie procesami rewitalizacyjnymi wymaga od administracji samorządowej działań kompleksowych i skoordynowanych. Dotychczasowe doświadczenia wskazują jednak na brak zintegrowanego planowania i realizacji przedsięwzięć wpisywanych w proces rewitalizacji.

2. Dostarczaniem wody i odprowadzaniem ścieków zajmują się przedsiębiorstwa powołane do realizacji zadań publicznych, do których należy zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej. Przedsiębiorstwa te w ostatnich latach otrzymały znaczne środki z pomocy bezzwrotnej. Kontrola *kształtowania cen usług za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków* oceni, czy organy samorządu terytorialnego prawidłowo wykonują swoje zadania w zakresie nadzoru nad tymi przedsiębiorstwami, w tym w szczególności w zakresie weryfikacji planów inwestycyjnych i kalkulacji taryf.

3. W województwie lubuskim system zbiorowego zaopatrzenia w wodę w znacznym stopniu opiera się na małych wodociągach. Woda z nich pochodząca narażona jest na skażenia mikrobiologiczne, fizykochemiczne lub organoleptyczne.

W 2014 r. w tym województwie doszło do licznych skażeń wody pitnej, groźnych dla zdrowia ludzi i inwentarza żywego. Zapewnieniu właściwej jakości wody służy nie tylko wyposażenie sieci wodociągowej w odpowiednie urządzenia do jej uzdatniania, ale także równomierna rozbudowa sieci wodociągowej i kanalizacyjnej. NIK sprawdzi *realizację zbiorowego zaopatrzenia w wodę mieszkańców gmin województwa lubuskiego*.

4. *Budowa łódzkiej kolei aglomeracyjnej*. Badania kontrolne przeprowadzone w 2015 r. mają dać odpowiedź na pytanie, czy dotychczasowy przebieg tej inwestycji zapewnia realizację założeń pod względem jakościowym, kosztowym, terminowym i w planowanym zakresie.

5. Budowa obiektów mieszkaniowych wielorodzinnych wraz z infrastrukturą towarzyszącą jest często niezgodna z przepisami prawa. Następuje m.in. z wyłączeniem utworzenia nowych szlaków komunikacyjnych, miejsc rekreacji, parków, sprowadza się do „wciśnięcia" na wyznaczonym terenie jak największej liczby budynków mieszkalnych. Ponieważ takie działanie niekorzystnie oddziałuje na jakość życia obywateli, NIK przeprowadzi kontrolę *wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę oraz o pozwoleniu na użytkowanie obiektów budownictwa mieszkaniowego wielorodzinnego i infrastruktury towarzyszące*j.

6. Z uwagi na fakt, że długotrwałość procedur negatywnie wpływa na proces inwestycyjny, NIK zdecydowała o kontroli *wydawania decyzji ostatecznych o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwoleń na budowę w województwie mazowieckim*.

Rekreacja, kultura, religia

1. Badania wskazują na spadek czytelnictwa w Polsce. Państwo, przez wdrożenie m.in. „Narodowego programu rozwoju czytelnictwa" i wysokie nakłady z budżetu państwa na upowszechnianie i promocję czytelnictwa, stara się odwrócić ten niekorzystny trend. W 2015 r. NIK sprawdzi, jak programy finansowane z budżetu państwa wpływają na *rozwój czytelnictwa w Polsce*.

2. W dziedzinie kultury NIK zbada *budowę muzeów w latach 2007–2015*. Jest to uzasadnione tym, że wokół niektórych nowych muzeów narosły kontrowersje, głównie związane z przygotowaniem i wykonaniem inwestycji.

3. Brak sukcesów sportowych podczas ostatnich igrzysk olimpijskich skłonił Ministra Sportu i Turystyki do oceny systemu *szkolenia młodzieży uzdolnionej sportowo*. W ocenie tej wskazano, że system funkcjonuje w oderwaniu od jednolitego procesu szkoleniowego organizowanego przez polskie związki sportowe. Sytuacja zatem wymaga zmian, które pozwolą na uporządkowanie procesów treningowych i rozpoznanie większej liczby zawodników uzdolnionych.

4. Proces *cyfryzacji radia w Polsce* rozpoczął się w 2013 r. i jest kontrowersyjny ze względu na wysokie koszty, podczas gdy udział radia w rynku mediów systematycznie maleje. Kontrola ma wykazać, czy stacje radiowe podjęły decyzję o przeprowadzeniu cyfryzacji na podstawie rzetelnych analiz, a także czy osiągnięte efekty potwierdzają prawidłowość przyjętych założeń.

5. NIK zdecydowała o zbadaniu *współdziałania wojewódzkich konserwatorów*

zabytków oraz jednostek samorządu terytorialnego. Miejscy konserwatorzy zabytków, wykonujący swoje zadania na podstawie zawartych porozumień, są istotnym elementem w służbie ochrony zabytków. Ich działalność ma duże znaczenie dla ochrony zasobów dziedzictwa kulturowego. Samorząd terytorialny jest z kolei istotnym ogniwem w procesie utrzymania zabytków, których jest właścicielem, jak i tych, które są własnością innych podmiotów.

Obrona narodowa

1. W obszarze „obrona narodowa" NIK zaplanowała trzy kontrole. Pierwsza z nich, dotycząca *realizacji wybranych programów operacyjnych prowadzonych w ramach modernizacji Sił Zbrojnych RP*, powinna dać odpowiedź na pytanie, czy realizacja wybranych programów związanych z modernizacją polskiej armii przebiega zgodnie z założeniami, prawem i zasadami należytego zarządzania finansami.

2. Liczebność polskiej armii ustalono na 100 tys. żołnierzy zawodowych. W całej armii wakaty mieszczą się w granicy fluktuacji kadr. Kontrola *stanu osobowego Sił Zbrojnych RP w czasie pokoju* powinna wykazać, czy występowanie wakatów ma wpływ na wykonywanie zadań przez Siły Zbrojne RP.

3. W wielu opracowaniach pojawia się stwierdzenie, że stan obrony przeciwlotniczej Sił Zbrojnych RP wymaga pilnych działań naprawczych w celu utworzenia zakładanych oraz osiągnięcia nowych zdolności. Najwyższa Izba Kontroli zbada *przygotowanie Sił Zbrojnych RP do obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej*.

oprac. **ANNA OLESIEWICZ**
p.o. wicedyrektor
Departamentu Metodyki Kontroli
i Rozwoju Zawodowego NIK

Słowa kluczowe: plan pracy, postępowanie kontrolne, tematy kontrolne, analiza ryzyka, strategia rozwoju

Egzekwowanie jakości świadczonej pracy

Okresowa ocena kwalifikacyjna mianowanego kontrolera NIK

Zawód kontrolera wymaga określonych predyspozycji. W doktrynie podkreśla się, że przepisy prawne stawiają kandydatom na kontrolerów NIK wysokie wymagania co do kwalifikacji zawodowych i moralnych, a od pracowników wymaga się rzetelnego wypełniania obowiązków, bezstronności i bezwzględnej uczciwości[1]. Można więc wskazać wiele elementów, które zawód kontrolera zbliżają do zawodów zaufania publicznego[2]. Wiążą się z nim bowiem takie cechy, jak profesjonalizm, wysokie kwalifikacje etyczne oraz posiadanie specjalistycznego wykształcenia, z aplikacją kontrolerską włącznie. Poza tym ustawodawca, formułując obowiązek zachowania w tajemnicy informacji uzyskanych w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych, a także określając reżim odpowiedzialności dyscyplinarnej za przewinienia polegające na naruszeniu obowiązków służbowych lub uchybieniu godności stanowiska, wprowadził wymóg przestrzegania przez kontrolerów nie tylko przepisów prawa, ale i reguł deontologii zawodowej.

ELŻBIETA JARZĘCKA-SIWIK

Uwagi wstępne

Podstawową formą zatrudnienia kontrolera NIK jest mianowanie. Szczególnemu charakterowi stosunku pracy kontrolerów mianowanych, z którym wiąże się większa stabilizacja zatrudnienia, muszą towarzyszyć pewne reguły „rozliczalności" i egzekwowania jakości świadczonej pracy. Obok wymagań systemu zapewnienia jakości procesu kontrolnego i odpowiedzialności

[1] T. Liszcz: *Status prawny pracowników Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa", numer jubileuszowy, luty 2014 r., s. 113.

[2] Por. A. Krasnowolski: *Zawody zaufania publicznego, zawody regulowane oraz wolne zawody. Geneza, funkcjonowanie i aktualne problemy*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2013, s. 14-16.

dyscyplinarnej[3], należy do nich także okresowa ocena kwalifikacyjna.

Procedura dokonywania okresowej oceny kwalifikacyjnej została uregulowana w ustawie z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[4]. Nie jest to jednak regulacja pełna i sformalizowana. Ustawodawca udzielił w art. 76a ust. 4 ustawy o NIK upoważnienia Prezesowi NIK do wydania zarządzenia określającego okres, za który dokonuje się oceny, oraz tryb dokonywania okresowych ocen kwalifikacyjnych i rozpatrywania odwołań od oceny negatywnej. Prezes NIK wykonał delegację ustawową i aktualnie uzupełnieniem regulacji ustawowej jest zarządzenie nr 19/2011 Prezesa NIK z 1 września 2011 r. w sprawie dokonywania okresowych ocen kwalifikacyjnych mianowanych kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli[5].

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że regulacja dotycząca okresowych ocen kwalifikacyjnych została poszerzona ustawą z 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli[6]. Przede wszystkim, po nowelizacji w art. 76 ustawy o NIK wprowadzono obowiązek uzasadniania oceny kwalifikacyjnej (ust. 3), ustalono też zakres zwolnień od oceny (ust. 6) oraz w art. 76b ustawy o NIK sformułowana została podstawa prawna do wniesienia do sądu administracyjnego środka zaskarżenia od decyzji Prezesa NIK zatwierdzającej negatywną ocenę kwalifikacyjną. W ten sposób w podstawowym zakresie zagwarantowano kontrolerom realizację konstytucyjnego prawa do sądu.

Z ustawowej regulacji wynika nakaz sporządzania okresowej oceny kwalifikacyjnej. Na obligatoryjność dokonywania oceny wskazują między innymi sformułowania: „mianowany kontroler podlega", „oceny kwalifikacyjnej dokonuje […] przełożony". Obowiązek ten zostaje wyłączony w ściśle określonych przypadkach. Oznacza to, że żaden przełożony – nawet prezes NIK – nie może w sposób dowolny określać kręgu ocenianych kontrolerów.

Celem oceny kwalifikacyjnej jest, co do zasady, potwierdzenie przydatności pracownika mianowanego do pracy na zajmowanym stanowisku. Ocena stanowi też ważną informację dla kontrolera o tym, jak przełożeni postrzegają sposób wykonywania przez niego obowiązków służbowych, jest wskazówką, co należy usprawnić i na co zwrócić większą uwagę, aby poprawić jakość wykonywanych zadań. Przy tym jednak brakuje wyraźnego powiązania oceny kwalifikacyjnej ze ścieżką kariery zawodowej. Ustawodawca określił jedynie skutki dokonania drugiej z kolei negatywnej oceny. Ocena pozytywna, nawet ta najlepsza, nie gwarantuje otrzymania konkretnych profitów. Nie oznacza to jednak, że pozostaje bez wpływu na awans zawodowy, płacowy lub wysokość przyznawanych nagród pieniężnych.

---

[3] Szerzej na temat odpowiedzialności dyscyplinarnej kontrolerów mianowanych NIK patrz E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Odpowiedzialność dyscyplinarna mianowanych kontrolerów NIK – znowelizowana ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli*, „Kontrola Państwowa" nr 4/2014, s. 34-60.

[4] DzU.2012.82 ze zm., zwana dalej „ustawą o NIK".

[5] Niepublikowane, zwane dalej „zarządzeniem w sprawie ocen".

[6] DzU nr 227, poz. 1482 ze zm.

Z istoty oceny wynika, że zawsze będzie ona obarczona pewnym pierwiastkiem subiektywizmu. Niemniej jednak ocena kwalifikacyjna może i powinna być wykorzystywana jako element systemu motywacyjnego. Dokonanie oceny z należytą starannością i maksymalnym obiektywizmem z pewnością da kontrolerowi asumpt do rozwijania swoich mocnych stron i ograniczania słabych. Jednocześnie jest szansa, że właściwą rolę odegrają względy ambicjonalne, co wywoła chęć dorównania pracownikom otrzymującym najlepsze oceny.

Zakres podmiotowy i przedmiotowy oceny

Podmiot oceny

Okresowej ocenie kwalifikacyjnej podlegają mianowani kontrolerzy zatrudnieni na stanowiskach wskazanych w art. 66a ustawy o NIK. Nie podlegają jej ani członkowie kierownictwa NIK – prezes, wiceprezesi oraz dyrektor generalny NIK, ani kontrolerzy, których stosunek pracy został nawiązany na podstawie umowy o pracę.

Od okresowych ocen kwalifikacyjnych zwolnieni są mianowani kontrolerzy:

- w okresie wypowiedzenia stosunku pracy;
- którym brakuje nie więcej niż cztery lata do osiągnięcia wieku i stażu pracy wymaganych do nabycia prawa do emerytury (art. 76 ust. 6 ustawy o NIK).

Są to jedyne przypadki zwolnienia od oceny dotyczące pełnego 3-letniego okresu, o którym mowa w ustawie o NIK. Uzasadnienie takiego rozwiązania jest dość proste. Ocena pracowników, którym przysługuje ochrona przedemerytalna lub z którymi ma być rozwiązany stosunek pracy w związku z wypowiedzeniem albo w związku ze skorzystaniem z uprawnień emerytalnych, byłaby bezprzedmiotowa. Nie doprowadzi przecież do osiągnięcia zakładanego celu. Skutkiem upływu terminu wypowiedzenia jest rozwiązanie stosunku pracy, natomiast powtórna negatywna ocena kwalifikacyjna nie mogłaby stanowić podstawy rozwiązania stosunku pracy z kontrolerem w wieku ochronnym. Dlatego ust. 6 art. 76 ustawy o NIK ma na celu uniknięcie powstania sytuacji, w której kontroler w wieku przedemerytalnym, chroniony przed wypowiedzeniem stosunku pracy zakazem z art. 39 Kodeksu pracy, otrzymałby dwie kolejne oceny negatywne, zobowiązujące prezesa NIK do wypowiedzenia mu stosunku pracy na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK. Chodzi tu o uniknięcie wystąpienia kolizji dwóch wyżej wymienionych przepisów[7].

W zarządzeniu w sprawie ocen jest wprawdzie mowa o możliwości zwolnienia od oceny kwalifikacyjnej kontrolera, który z powodu urlopu dla poratowania zdrowia, urlopu bezpłatnego albo z innej ważnej przyczyny w danym roku nie świadczył pracy przez co najmniej połowę okresu objętego oceną. Trzeba jednak pamiętać, że zwolnienie to nie dotyczy całego 3-letniego okresu ustawowego, a tylko

[7] Por. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011, s. 262.

jednego roku objętego oceną. Mamy tu więc *de facto* do czynienia nie ze zwolnieniem od oceny, lecz raczej z jej przesunięciem na kolejny rok. Decyzję w tej sprawie podejmuje prezes NIK, po rozpatrzeniu umotywowanego wniosku złożonego przez kontrolera za pośrednictwem dyrektora kontrolnej jednostki organizacyjnej, w której jest zatrudniony, albo przez tego dyrektora. Dyrektorzy kontrolnych jednostek organizacyjnych i radcy prezesa składają taki wniosek w swoim imieniu bezpośrednio do prezesa NIK (§ 8 zarządzenia w sprawie ocen).

Zaistnienie przesłanek, o których mowa wyżej, nie obliguje do występowania z wnioskiem o zwolnienie od oceny. Dokonanie takiej oceny może być ważne zarówno z punktu widzenia kontrolera, jak i dyrektora właściwej jednostki kontrolnej. Dlatego pozostawiono im swobodę uznania i inicjatywę w tej sprawie.

Celem oceny kwalifikacyjnej jest, co do zasady, potwierdzenie przydatności pracownika mianowanego do pracy na zajmowanym stanowisku. Ocena stanowi też ważną informację dla kontrolera o tym, jak przełożeni postrzegają sposób wykonywania przez niego obowiązków służbowych, wskazówką, co należy usprawnić i na co zwrócić większą uwagę, aby poprawić jakość wykonywanych zadań.

Przedmiot oceny

Przedmiotem oceny okresowej – w myśl art. 76 ust. 4 ustawy o NIK – jest wykonywanie przez kontrolera obowiązków służbowych[8], o których mowa w art. 71 ustawy o NIK, w okresie, którego dotyczy ocena.

Do tych obowiązków należą:

1) należyte, bezstronne i terminowe wykonywanie zadań;
2) obiektywne ustalanie i rzetelne dokumentowanie wyników kontroli;
3) przestrzeganie tajemnicy ustawowo chronionej;
4) godne zachowanie się w służbie i poza służbą;
5) stałe podnoszenie kwalifikacji zawodowych.

Przy literalnym odczytaniu tych przepisów może pojawić się wątpliwość, czy przy ocenie należy brać pod uwagę na przykład przestrzeganie czasu pracy, dbałość o powierzone mienie, uczciwe rozliczanie delegacji służbowych oraz obowiązków dodatkowych wynikających z opisu stanowiska zajmowanego przez kontrolera. Moim zdaniem, nie tylko można, ale trzeba uwzględnić przy ocenie te elementy. Po pierwsze dlatego, że katalog obowiązków wskazanych w art. 71 ustawy o NIK nie jest zamknięty, a po drugie, wskazane elementy i tak mają zakotwiczenie w nakazie wykonywania powierzonych zadań w sposób należyty, bezstronny i terminowy. Konkretyzacja tych obowiązków

[8] Szeroki opis obowiązków służbowych mianowanych kontrolerów NIK został przedstawiony w analizie prawnej postępowania dyscyplinarnego – patrz E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Odpowiedzialność dyscyplinarna mianowanych kontrolerów NIK…*, op. cit., s. 36-41; E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz…*, op. cit., s. 241-247 oraz T. Liszcz [w:] E. Jarzęcka-Siwik, T. Liszcz, M. Niezgódka-Medková, W. Robaczyński: *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Wydawnictwo Sejmowe 2002, s. 193-195.

może być zawarta w aktach prawa wewnętrznego, takich jak na przykład regulamin pracy w NIK.

W zarządzeniu w sprawie ocen Prezes NIK wskazał materiały źródłowe, które stanowią faktyczną podstawę oceny kwalifikacyjnej. Należą do nich w szczególności opinie o jakości wykonanych zadań, akta kontroli, inne materiały opracowywane przez mianowanego kontrolera (w tym projekty programów lub tematyki kontroli, projekty informacji o wynikach kontroli oraz opinie zawierające uwagi do tych projektów), jego akta osobowe i dokumenty potwierdzające realizację indywidualnego programu rozwoju zawodowego. Przy ocenie sposobu wykonywania wskazanych obowiązków należy zwrócić uwagę na umiejętność koordynowania i nadzorowania przebiegu kontroli, jakość wykonywanych zadań, kreatywność, lojalność i dyspozycyjność wobec NIK, własny rozwój zawodowy oraz zachowanie w służbie i poza służbą, w tym przestrzeganie zasad etyki zawodowej (§ 3 zarządzenia w sprawie ocen). Tym samym Prezes NIK określił jednakowe dla wszystkich kryteria dokonywania oceny. Ma to bardzo istotne znaczenie z punktu widzenia zasady równego traktowania pracowników.

Wyższe wymagania zostały sformułowane pod adresem dyrektorów i wicedyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych. W ich przypadku przedmiotem oceny jest także przydatność do pracy na zajmowanym stanowisku (art. 76 ust. 5 ustawy o NIK). Wspomniana tu „przydatność" obejmuje zdolności organizacyjne, umiejętność kierowania zespołem pracowników oraz wyniki pracy kierowanej jednostki organizacyjnej, w tym terminowość i jakość wykonywanych przez tę jednostkę zadań (§ 2 zarządzenia w sprawie ocen). Zdecydowanie przydatnymi talentami kadry kierowniczej są: myślenie strategiczne, znajomość zagadnień merytorycznych i umiejętność jej wykorzystania, podejmowanie decyzji w postępowaniu kontrolnym, odpowiedzialność i świadomość posiadanych zasobów i możliwości technicznych.

Mianowany kontroler NIK ma obowiązek stosowania się do norm etycznych ustalonych w przepisach wewnętrznych NIK[9]. W załączniku do zarządzenia w sprawie systemu zapewnienia jakości mowa jest nawet, że przestrzeganie postanowień Kodeksu etyki pracownika NIK jest elementem oceny okresowej kontrolera dokonywanej przez dyrektorów jednostek kontrolnych oraz prezesa NIK (pkt 1.2. Wymagania etyczne). Taka regulacja wymaga jednak kilku uwag, głównie w kontekście treści normatywnych określających sposób wykonywania przez kontrolera obowiązków służbowych. Sam kodeks etyki nie może stanowić podstawy prawnej do dokonywania ocen kwalifikacyjnych czy też formułowania zarzutów dyscyplinarnych. Taką podstawę mogą stanowić

[9] Zob. zarządzenie Prezesa NIK nr 73/2014 z 13.10. 2014 r. w sprawie systemu zapewnienia jakości procesu kontrolnego w Najwyższej Izbie Kontroli. Do tej pory obowiązywał *Kodeks etyki kontrolera*, zamieszczony w *Standardach kontroli NIK*, opubl. <www.nik.gov.pl>. W nowym systemie zapewnienia jakości mowa jest o nowym *Kodeksie etyki pracownika NIK*.

jedynie normy prawa powszechnie obowiązującego. Kodeks etyki musi odnosić się do obowiązków ustawowych i nie może w inny sposób kreować zasad wykonywania zawodu kontrolera.

Innymi słowy, kodeks etyki niczego nowego nie może ustanawiać, a tylko może precyzować i wyjaśniać, jak należy rozumieć i stosować generalne pojęcia używane przez ustawodawcę, takie jak: obiektywne, bezstronne, sumienne wykonywanie obowiązków czy godne zachowanie się w służbie i poza nią. Moim zdaniem, spełnia on więc rolę przewodnika zawierającego wskazówki postępowania w codziennej praktyce zawodowej, a wszystkie zawarte w nim reguły mają zakotwiczenie w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli i z tego punktu widzenia zyskały moc obowiązującą[10].

Przepisy regulujące tryb dokonywania oceny kwalifikacyjnej nie dają oceniającemu prawa do wyboru i stosowania kryteriów dodatkowych[11]. Niemniej jednak trzeba pamiętać, że sposób wykonania zadań i wywiązywania się z obowiązków zależy od różnych czynników, w tym od organizacji pracy, stopnia trudności przydzielanych zadań i obciążenia poszczególnych kontrolerów. Uważam, że ten aspekt także powinien być brany pod uwagę przy konkretyzowaniu samej oceny i powinien znaleźć odzwierciedlenie w jej uzasadnieniu.

Tryb przeprowadzania oceny

Podmiot dokonujący oceny

Ustawodawca wskazał, że oceny dokonuje przełożony mianowanego kontrolera. Przełożonym jest każdy pracownik uprawniony do wydawania poleceń w zakresie przyznanych mu kompetencji wynikających z przepisów prawa, w tym o charakterze wewnętrznym. Do dokonania ocen został upoważniony – zarządzeniem w sprawie ocen – jedynie dyrektor jednostki kontrolnej oraz prezes NIK. Pozostali przełożeni (wicedyrektorzy, koordynatorzy, kontrolerzy nadzorujący) nie są jednak bierni w procesie oceniania, gdyż biorą aktywny udział w ocenie zadania kontrolnego wykonanego przez kontrolera lub zespół kontrolerów[12].

W myśl § 6 zarządzenia w sprawie ocen, prezes NIK dokonuje oceny kwalifikacyjnej dyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych i radców prezesa. Zasadą jest, że dyrektor kontrolnej jednostki organizacyjnej dokonuje oceny kwalifikacyjnej kontrolera zatrudnionego w tej jednostce. Jeśli jednak ten kontroler w okresie podlegającym ocenie zmienił miejsce zatrudnienia, oceny kwalifikacyjnej dokonuje dyrektor kontrolnej jednostki organizacyjnej, w której kontroler zatrudniony był dłużej w tym okresie. Przy tym, w ocenie należy uwzględnić opinię o pracy sporządzoną na piśmie przez dyrektora kontrolnej jednostki organizacyjnej, w której kontroler

[10] Por. E. Jarzęcka-Siwik: *Etyka zawodowa kontrolerów NIK*, „Kontrola Państwowa" nr 4/2006 r., s. 32-33.

[11] Stosowanie kryteriów dodatkowych przewidują przepisy dotyczące przeprowadzania ocen pracowników służby cywilnej. Patrz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 8.05.2009 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej (DzU nr 74, poz. 633).

[12] Patrz § 3 i § 4 zarządzenia w sprawie zapewnienia jakości procesu kontrolnego oraz *System zapewnienia jakości*, stanowiący załącznik do tego zarządzenia.

przepracował pozostały czas w okresie podlegającym ocenie. Może się też zdarzyć, że kontroler zmieni miejsce pracy zaraz po zakończeniu okresu, który obejmuje ocena. Rodzi się wtedy pytanie, kto powinien sporządzić ocenę kwalifikacyjną? Przepisy nie regulują tej kwestii, ale uważam, że należałoby odpowiednio zastosować § 6 ust. 2 zarządzenia w sprawie ocen i pozostawić ocenę dyrektorowi kontrolnej jednostki organizacyjnej, w której kontroler pracował w okresie objętym oceną. Przemawiają za tym względy celowościowe, bo przecież to w tej jednostce kontroler wykonywał zadania i wytwarzał dokumenty stanowiące faktyczną podstawę oceny.

Termin dokonania oceny

Obowiązek dokonania oceny kwalifikacyjnej – w myśl art. 76 ust. 1 ustawy o NIK – musi być spełniony „nie rzadziej niż raz na 3 lata". Zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 76a ustawy o NIK, Prezes NIK może określić krótszy termin dokonania ocen kwalifikacyjnych. W § 7 zarządzenia w sprawie ocen Prezes NIK ustalił, że ocena jest dokonywana co roku, do końca marca w odniesieniu do dyrektorów i radców prezesa NIK oraz do końca lutego w odniesieniu do pozostałych mianowanych kontrolerów. Przepisy nie przewidują możliwości wydłużania lub skracania terminu dokonania oceny w normalnym trybie. Na zmianę tego terminu nie ma wpływu ani przedłużająca się nieobecność ocenianego, ani zmiana na stanowisku oceniającego. Należy podkreślić, że termin dokonania oceny jest stały i nie ma potrzeby jego liczenia. Inaczej jest tylko w przypadku otrzymania przez mianowanego kontrolera negatywnej oceny kwalifikacyjnej. Wówczas ponownej oceny należy dokonać nie wcześniej niż 6 miesięcy i nie później niż 12 miesięcy od dnia doręczenia przez przełożonego negatywnej oceny kwalifikacyjnej (art. 76 ust. 7 ustawy o NIK). Ponieważ ustawodawca w art. 76 ust. 7 ustawy o NIK odnosi się do doręczenia, a nie do sporządzenia oceny, mogą pojawić się wątpliwości, czy chodzi o doręczenie oceny ustalonej ostatecznie po rozpatrzeniu odwołania, czy też o doręczenie oceny pierwotnej, dokonanej przez dyrektora właściwej jednostki kontrolnej. Uważam, że procedura ponownej oceny powinna być wdrożona dopiero po upływie wymienionego okresu liczonego od doręczenia oceny „ostatecznej", czyli po rozpatrzeniu odwołania, jeżeli takowe zostało złożone. W przeciwnym razie traci sens wnoszenie tego środka zaskarżenia.

Ustawodawca, wskazując termin ponownej oceny, nie określił jak należy go liczyć. Ustawa o NIK traktowana jest w doktrynie jak regulacja wyczerpująca[13], więc trudno byłoby sięgać do innych aktów prawa (np. Kodeksu cywilnego lub Kodeksu postępowania administracyjnego). Prezentuję pogląd, że wystarczające wskazówki do obliczenia terminu można uzyskać dzięki

[13] Patrz Z. Doda: *Węzłowe problemy postępowania kontrolnego w świetle ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, „Kontrola Państwowa" nr 5/1995, s. 13.

analogii legis, to jest przez sięgnięcie do regulacji zawartej w art. 64b ustawy o NIK. Powołany przepis ma zastosowanie do rozdziału 3, jednak pomocniczo można z niego korzystać także w innych sytuacjach, tym bardziej, że kwestia ta nie ma istotnego wpływu na istotę ocen okresowych i nie będzie rzutować na ich ważność, nie będzie także uprawniała kontrolera do formułowania roszczeń wobec pracodawcy[14].

Forma oceny i sposób jej doręczenia

Ocenę kwalifikacyjną formułuje się na piśmie. W zarządzeniu w sprawie ocen został ustalony wzór formularza oceny, który dotyczy wszystkich mianowanych kontrolerów. Formularz ten powinien być wypełniony przez kontrolera i przedstawiony przełożonemu dokonującemu oceny do 15 stycznia roku następnego po okresie objętym oceną. Termin ten został wydłużony do 15 lutego w odniesieniu do kontrolerów ocenianych przez prezesa NIK, to jest dyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych oraz radców prezesa.

Oceniany kontroler powinien wiedzieć, jak przebiega proces oceny. Dotyczy to przede wszystkim kryteriów i skali ocen. Skala została określona w § 5 ust. 1 zarządzenia w sprawie ocen. Składa się ona z pięciu stopni: wyróżniająca, bardzo dobra, dobra, zadowalająca oraz negatywna, których szczegółową charakterystykę podano w formularzu oceny. W zarządzeniu w sprawie ocen zostały także określone ogólne kryteria oceny kwalifikacyjnej, w tym jakość i terminowość wykonywanych zadań, kreatywność, lojalność i dyspozycyjność wobec Najwyższej Izby Kontroli (§ 2). Inne kwestie, w tym czynności podejmowane przez oceniającego, takie jak: zasięganie opinii innych osób, rozmowa z ocenianym kontrolerem i wybór zrealizowanych zadań branych pod uwagę przy ocenie pozostawiono do uznania oceniającego. Przy tym istotne znaczenie powinny mieć kwestionariusze oceny zadań sporządzane w ramach systemu zapewnienia jakości. Moim zdaniem, należałoby szerzej propagować dobre praktyki dotyczące dokonywania oceny. Przykładem takiej praktyki może być rozmowa z ocenianym kontrolerem, w trakcie której omówione zostaną poszczególne elementy oceny i wyjaśnione wątpliwości co do zasadności proponowanego stopnia oceny[15].

Ocena dotyczy okresu, w którym kontroler wykonywał swoje obowiązki służbowe. Dlatego też nieobecność kontrolera (np. z powodu choroby) w okresie przewidzianym na dokonanie oceny nie stanowi przeszkody do dopełnienia obowiązku sporządzenia i doręczenia mu oceny kwalifikacyjnej. W takiej sytuacji może pojawić się pytanie, kto i kiedy powinien wypełnić wymagany formularz oceny. Moim zdaniem, w razie przedłużającej się nieobecności ocenianego kontrolera wypeł-

[14] Podobna regulacja występuje w art. 81 ustawy z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej (DzU.2014.1111 j.t.).

[15] Obowiązek przeprowadzenia takiej rozmowy wynika z § 9 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 8.05.2009 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej (DzU nr 74, poz. 633). Patrz też P. Zuzankiewicz [w:] W. Drobny, M. Mazuryk: *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, LEX 2012, Komentarz do art. 81 i 82 usc.

nienie formularza należy do przełożonego. To on jest bowiem zobowiązany do dokonania oceny i powinien dotrzymać wyznaczonego terminu.

Dane zawarte w formularzu powinny zostać rzetelnie zweryfikowane. Zadanie to spoczywa na oceniającym. Z potwierdzeniem wykonania zadań nie ma większych trudności. Nie powinno ich być także przy stosowaniu kryteriów oceny wskazanych wprost w zarządzeniu w sprawie ocen. Problem może powstać wówczas, gdy oceniający będzie chciał zastosować jeszcze dodatkowe kryteria oceny. Trzeba pamiętać, że w większości kontrolnych jednostek organizacyjnych zatrudniani są specjaliści różnych profesji, i stosowanie dodatkowych kryteriów może być pomocne. W każdym razie ich wybór powinien dotyczyć kryteriów najistotniejszych z punktu widzenia prawidłowego wykonywania obowiązków wynikających z zakresu czynności i opisu stanowiska pracy zajmowanego przez ocenianego[16]. Co więcej, wybór ten powinna cechować relewantność, choćby dla uniknięcia zarzutu dyskryminacji[17]. Uważam, że o wyborze tych kryteriów kontrolerzy powinni być odpowiednio wcześniej poinformowani.

Ocena kwalifikacyjna wymaga pisemnego uzasadnienia. Uzasadnienie jest integralną częścią oceny kwalifikacyjnej i spełnia ważną rolę gwarancyjną oraz informacyjną. Z uzasadnienia musi wynikać, co było podstawą faktyczną oceny i jakie kryteria zostały do oceny zastosowane. Dlatego uzasadnienia nie wyczerpuje jedno- lub dwuzdaniowa formułka. Powinno z niego jasno wynikać: jak kontroler wywiązuje się z przydzielonych mu zadań, czy sumiennie i starannie wykonuje polecenia przełożonego, czy zachowuje należytą dbałość przy wykonywaniu czynności służbowych, czy przestrzega prawa oraz jak zachowuje się w stosunku do pracowników jednostki kontrolowanej i do współpracowników, podwładnych oraz przełożonych.

Ocena kwalifikacyjna jest dokonana z chwilą jej doręczenia. Ustawodawca wymaga, aby ocenę doręczył kontrolerowi, za potwierdzeniem odbioru, jego przełożony. Dopiero ocena doręczona wywołuje skutki prawne, między innymi kontroler może się od niej odwołać. Potwierdzenie doręczenia może, lecz nie musi, być elementem składowym oceny. Doręczenie będzie skuteczne, jeśli oceniający otrzyma potwierdzenie odbioru. Ustawa wprawdzie nie wspomina o pisemnej formie owego potwierdzenia, jednak dla celów dowodowych powinno ono mieć taką właśnie formę[18].

Z przepisów ustawowych nie wynika, czy i gdzie pracodawca powinien przechowywać kopię oceny kwalifikacyjnej. Zgodnie natomiast z przepisami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 28 maja 1996 r. w sprawie zakresu

[16] Na kwestię doboru kryteriów zwracają uwagę przedstawiciele doktryny przy omawianiu oceny kwalifikacyjnej członków korpusu służby cywilnej. Patrz m.in. H. Szewczyk: *Obowiązek poddania się okresowym ocenom kwalifikacyjnym* [w:] *Stosunki pracy w służbie cywilnej*, LEX 2010, Komentarz do art. 81 usc.

[17] W myśl art. 94 pkt 9 Kodeksu pracy, pracodawca ma obowiązek stosować obiektywne i sprawiedliwe kryteria oceny pracowników oraz wyników ich pracy.

[18] Patrz, E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz…*, op. cit., s. 262-263.

„Oceniany kontroler powinien wiedzieć, jak przebiega proces oceny. Dotyczy to przede wszystkim kryteriów i skali ocen. (...) Składa się ona z pięciu stopni: wyróżniająca, bardzo dobra, dobra, zadowalająca oraz negatywna.

prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu prowadzenia akt osobowych pracownika[19], ocena powinna być złożona do akt osobowych. Nie ulega wątpliwości, że jest to dokument wytworzony w związku z przebiegiem zatrudnienia pracownika, dlatego właściwym miejscem jego przechowywania będzie część B akt osobowych.

Wniesienie odwołania od oceny

Kontrolerowi przysługuje prawo wniesienia odwołania od oceny negatywnej[20]. Odwołanie należy wnieść na piśmie do Prezesa NIK, za pośrednictwem przełożonego, który dokonał oceny. Termin wniesienia odwołania wynosi 14 dni od dnia doręczenia oceny negatywnej i jest terminem zawitym. Oznacza to, że jego niedotrzymanie ma ściśle określone konsekwencje. W razie uchybienia terminu ustawodawca nakazuje pozostawienie takiego odwołania bez rozpoznania, o czym należy pisemnie poinformować wnoszącego odwołanie (art. 76a ust. 2 ustawy o NIK). Właściwą formą rozstrzygnięcia w tej sprawie jest postanowienie Prezesa NIK o pozostawieniu odwołania bez rozpoznania i doręczenie tego postanowienia kontrolerowi składającemu odwołanie. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na ustawowy wymóg złożenia odwołania za pośrednictwem właściwego podmiotu. Może się bowiem zdarzyć, że kontroler oceniany przez dyrektora kontrolnej jednostki organizacyjnej złoży odwołanie bezpośrednio do Prezesa NIK. W takim przypadku Prezes NIK powinien przekazać odwołanie właściwemu dyrektorowi, a o zachowaniu terminu zdecyduje data otrzymania odwołania przez tego dyrektora, który może uwzględnić odwołanie i zmienić ocenę kwalifikacyjną.

Ustawodawca nie określił, jakie elementy powinny być zawarte w odwołaniu. Reguluje to zarządzenie w sprawie ocen w § 10 ust. 3. Odwołanie powinno zawierać uzasadnienie i wskazanie dowodów w sprawie. Nie wystarcza więc, że kontroler wskaże, iż nie zgadza się z oceną negatywną. Z pewnością jednak w interesie odwołującego się jest wyraźne sprecyzowanie żądania. Odwołujący się nie musi przytaczać w odwołaniu wszystkich znanych okoliczności faktycznych pod rygorem utraty możliwości ich późniejszego powoływania.

Kontroler może w toku całego postępowania odwoławczego powoływać nowe fakty oraz argumenty i w ten sposób

[19] DzU nr 62, poz. 286 ze zm.

[20] W przypadku kontrolerów ocenianych przez prezesa NIK jest to wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy. Ilekroć w tekście jest mowa o odwołaniu, dotyczy to odpowiednio wniosku o remonstrację, o którym mowa w § 10 ust. 2 zarządzenia w sprawie ocen.

uzupełniać uzasadnienie żądania zawartego w odwołaniu.

Ustawodawca wprowadził uprawnienie do zaskarżenia tylko oceny negatywnej, toteż zaskarżenie samego uzasadnienia nie zmieni sytuacji prawnej ocenianego, a i tak obliguje Prezesa NIK do wydania decyzji, o której mowa w art. 76a ust. 3 ustawy o NIK.

Fakt, że ustawodawca nie wprowadził możliwości weryfikowania oceny pozytywnej może budzić wątpliwości. Należy bowiem wskazać, że różne są stopnie oceny kwalifikacyjnej i tak samo różne może być jej uzasadnienie. Tymczasem kontroler nie musi się z nimi zgadzać, a co więcej, może uznać je za krzywdzące. Ponieważ ocena kwalifikacyjna oddziałuje jednak w pewnym stopniu na ścieżkę kariery zawodowej, słuszne byłoby – moim zdaniem – wprowadzenie możliwości zweryfikowania tej oceny choćby tylko w postępowaniu wewnętrznym.

Rozpoznanie odwołania

W ustawie nie został wskazany termin oraz tryb rozpoznania odwołań od ocen kwalifikacyjnych. Materia ta – zgodnie z ustawowym upoważnieniem – została uregulowana w zarządzeniu w sprawie ocen.

Po spełnieniu przez odwołującego się omówionych wcześniej wymogów formalnych odwołanie podlega rozpoznaniu w trybie ustalonym w zarządzeniu w sprawie ocen. Trzeba tu jeszcze zaznaczyć, że podmiot dokonujący oceny może uwzględnić odwołanie i zmienić ocenę kwalifikacyjną, lecz zmiana może być dokonana tylko w granicach odwołania.

Nieuwzględnienie odwołania oznacza konieczność rozpoznania sprawy w „zwykłym" trybie i wydania stosownej decyzji przez Prezesa NIK. Decyzję tę poprzedza rozpatrzenie odwołania przez Komisję do spraw ocen kwalifikacyjnych. Jest ona powoływana przez Prezesa NIK każdorazowo w okresie dokonywania ocen (§ 12 zarządzenia w sprawie ocen).

Komisja ma wyznaczony czas na rozpatrzenie sprawy. Musi zapoznać się z aktami sprawy, w razie potrzeby wysłuchać ocenianego kontrolera i przeprowadzić inne dowody w terminie nieprzekraczającym 30 dni od dnia przekazania jej odwołania. Tylko w uzasadnionych wypadkach Prezes NIK może przedłużyć ten termin. Ustalenie tak krótkiego terminu rozpatrzenia odwołania jest zrozumiałe, ponieważ w razie utrzymania oceny negatywnej istnieje konieczność dokonania ponownej oceny w terminie określonym w ustawie, to jest po upływie 6 miesięcy i nie później niż 12 miesięcy od dnia doręczenia kontrolerowi pierwszej negatywnej oceny. Przy tym uważam, że chodzi tu o tę ocenę „ostateczną", czyli po rozpatrzeniu odwołania.

Warto podkreślić, że Prezes NIK wprowadził w zarządzeniu w sprawie ocen kilka istotnych rozwiązań, które zapobiegają przewlekłości postępowania. Jest to między innymi obowiązek stawiennictwa kontrolera, który złożył odwołanie – o ile Komisja go wezwie, uznając za celowe odebranie od niego wyjaśnień. Wezwany kontroler powinien wskazać dowody, na które się powołuje. Jeżeli kontroler z przyczyn usprawiedliwionych dwukrotnie nie stawi się na wezwanie albo nie stawi się na wezwanie i nie usprawiedliwi niestawiennictwa, Komisja może rozpatrzyć sprawę bez jego udziału, na podstawie dokumentów w aktach sprawy (§ 14 zarządzenia

w sprawie ocen). Praca Komisji kończy się z chwilą przekazania Prezesowi NIK pisemnej opinii wraz z uzasadnieniem i aktami sprawy oraz projektu decyzji w sprawie rozstrzygnięcia odwołania.

Komisja jest w tym postępowaniu organem pomocniczym, a nie rozstrzygającym. Rozpoznanie odwołania powinno zakończyć się wydaniem przez Prezesa NIK decyzji o zatwierdzeniu albo zmianie oceny kwalifikacyjnej. Decyzja ta powinna odpowiadać wymogom określonym w art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego[21]. Zmiana uzasadnienia, o ile nie wpływa na samą ocenę, nie może być traktowana jako zmiana tej oceny.

Przy rozważaniu kwestii rozpoznania odwołania od oceny kwalifikacyjnej nie można pominąć dwóch istotnych spraw, które nie zostały uregulowane wprost i mogą budzić kontrowersje. Pierwsza dotyczy zwolnienia kontrolera od oceny z powodu ochrony przedemerytalnej. Otóż może się zdarzyć, że oceniany kontroler uzyska tę ochronę już po złożeniu odwołania. W takiej sytuacji – moim zdaniem – postępowanie w sprawie jest bezprzedmiotowe i należy odstąpić od oceny. Druga kwestia dotyczy dostępu do akt, czyli prawa wglądu kontrolera do dokumentów bezpośrednio go dotyczących i stanowiących podstawę dokonania oceny. Chodzi nie tylko o dokumenty wytworzone przez kontrolera, obrazujące wykonanie przez niego przydzielonych mu zadań, ale również wszelkich opinii sporządzonych przez osoby sprawujące bezpośredni nadzór nad wykonywaniem tych zadań. Dla mnie jest oczywiste, że takie prawo kontrolerowi przysługuje i wynika wprost z art. 51 ust. 2-4 Konstytucji RP. Wyjątek od tej reguły mógłby mieć miejsce jedynie wtedy, gdyby opinie lub inne dokumenty stanowiące podstawę decyzji w sprawie utrzymania lub zmiany oceny negatywnej były opatrzone klauzulą tajności, do której kontroler nie ma dostępu. Trzeba dodać, że możliwość zapoznania się pracownika z materiałami stanowiącymi faktyczną podstawę oceny kwalifikacyjnej jest gwarancją realnego prawa zaskarżania oceny kwalifikacyjnej[22].

Sądowa kontrola decyzji dotyczącej oceny kwalifikacyjnej

Skarga do sądu administracyjnego

Zgodnie z art. 76b ustawy o NIK, kontroler, któremu doręczono decyzję Prezesa NIK zatwierdzającą negatywną ocenę kwalifikacyjną, może zaskarżyć tę decyzję do sądu administracyjnego. Termin i tryb wnoszenia skargi do sądu regulują przepisy ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[23].

Trzeba pamiętać, że sąd administracyjny rozpatruje sprawę tylko na podstawie kryterium legalności, a zatem sprawdzi, czy postępowanie i wydana decyzja były zgodne z prawem. Sąd nie powinien badać faktycznych przesłanek oceny ani tym bardziej jej celowości. W szczególności nie przeprowadzi postępowania dowodowego w celu stwierdzenia, czy zaskarżona ocena

[21] Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (DzU.2013.267, ze zm.); dalej w skrócie: „k.p.a.".
[22] Por. T. Liszcz [w:] *Komentarz…*, op. cit., s. 206-207.
[23] DzU.2012.270 ze zm.; zwanej dalej: „ppsa".

uwzględnia merytoryczne elementy dotyczące jakości wykonywania przez ocenianego obowiązków wynikających ze stosunku pracy. W rezultacie sąd nie może ingerować w samą ocenę i nie może nakazać jej zmiany. Nie może bowiem działać w zastępstwie podmiotu uprawnionego do dokonania oceny. Sąd administracyjny zbada sprawę pod względem formalnym i sprawdzi, czy warunki i tryb dokonania oceny kwalifikacyjnej zostały zachowane i czy wydana w sprawie decyzja odpowiada wymogom określonym w ustawie o NIK i w przepisach k.p.a.

Warunkiem przyjęcia skargi do rozpoznania jest spełnienie wymogów formalnoprawnych, określonych w art. 55-54 i 57 ppsa. Z powołanych przepisów wynika, że uprawniony do wniesienia skargi jest kontroler, którego dotyczy negatywna ocena. Termin wniesienia skargi jest zawity i wynosi 30 dni od daty doręczenia ostatecznej decyzji w sprawie zatwierdzenia oceny negatywnej. Skargę wnosi się za pośrednictwem organu, który wydał tę decyzję.

Skargę do sądu administracyjnego można wnieść tylko na decyzję ostateczną, a *conditio sine qua non* dopuszczalności drogi sądowej jest wyczerpanie środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie (art. 52 § 1 ppsa). Na tle brzmienia art. 76b ustawy o NIK można zapytać, czy decyzja Prezesa NIK wydana po rozpatrzeniu odwołania od oceny kwalifikacyjnej i zatwierdzająca ocenę negatywną jest ostateczna.

Moim zdaniem, odpowiedź jest przecząca. Jest to decyzja wydana w pierwszej instancji. Należy w niej zamieścić pouczenie o środku zaskarżenia, to jest że w myśl art. 127 § 3 k.p.a., służy stronie wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy. Dopiero decyzja wydana po rozpatrzeniu tego wniosku będzie decyzją ostateczną.

W innym razie należałoby przyjąć, że ocena kwalifikacyjna, od której służy odwołanie jest *de facto* rozstrzygnięciem sprawy w pierwszej instancji. Tymczasem jest to przecież środek prawny zupełnie odmienny od decyzji, niemieszczący się w kategorii władczego rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy. Takim rozstrzygnięciem jest dopiero zatwierdzenie oceny negatywnej przez Prezesa NIK.

Droga sądowa służy tylko w odniesieniu do decyzji Prezesa NIK. Ustawodawca nie przewidział możliwości zaskarżenia postanowienia w sprawie pozostawienia bez rozpoznania odwołania od negatywnej oceny złożonego po upływie terminu (art. 76b ust. 2 ustawy o NIK). Sądem właściwym do rozpoznania skargi jest Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie. Wynika to z art. 13 ppsa, określającego właściwość miejscową sądu administracyjnego.

Po rozpatrzeniu sprawy sąd administracyjny może decyzję Prezesa NIK utrzymać w mocy, uchylić albo stwierdzić jej nieważność, jeśli została sporządzona z naruszeniem prawa (art. 145 § 1 ust. 1 i 2 ppsa). Wada stanowiąca podstawę uchylenia decyzji może dotyczyć przepisów prawa materialnego, jeśli miała wpływ na wynik sprawy (np. ocena dotyczyła pracownika objętego ochroną przedemerytalną), jak i prawa procesowego. Przy tym nie każde uchybienie proceduralne powoduje uchylenie decyzji. Chodzi jedynie o takie uchybienia, które miały istotny wpływ na wynik sprawy.

W przypadku skorzystania przez kontrolera z drogi sądowej może zaistnieć problem, jak określić termin ponownej oceny w razie, gdy pierwszą ocenę negatywną zniesie sąd administracyjny, uchylając decyzję Prezesa NIK. W takiej sytuacji mamy do czynienia ze skutkiem *ex tunc*, co oznacza, że zaskarżona decyzja nie wywołuje skutków prawnych od chwili jej wydania. Zatem następna ocena negatywna nie może być traktowana jako ta druga, z którą ustawa wiąże skutek prawny w postaci rozwiązania stosunku pracy.

Wspomniałam już wcześniej, że ustawodawca nie określił podstawy prawnej do zaskarżenia oceny pozytywnej. Powstaje więc pytanie, jakie środki ochrony służą kontrolerowi w razie, gdy ocena kwalifikacyjna została sformułowana w sposób tendencyjny, niemerytoryczny i jest dla niego krzywdząca. Ze względu na ścisłe uregulowanie właściwości sądów administracyjnych, na podstawie art. 3 ppsa trzeba stwierdzić, że skarga w tej sprawie do sądu administracyjnego jest niedopuszczalna.

Nie jest też dopuszczalne powództwo do sądu powszechnego, gdyż nie istnieje stosunek prawny, który wymagałby ustalenia, ani interes prawny, który wymagałby ochrony. Na uzasadnienie takiego poglądu argumentów dostarcza judykatura. Warto wskazać, że w podobnej sprawie, dotyczącej pracownika samorządowego, Sąd Apelacyjny w Szczecinie uznał, że nie ma podstawy prawnej weryfikacji w postępowaniu sądowym pozytywnej oceny okresowej. Sąd uznał, że doniosłość prawną ma tylko ocena negatywna, ponieważ uzyskanie dwóch z rzędu negatywnych ocen pociąga za sobą rozwiązanie stosunku pracy. W uzasadnieniu wyroku podkreślono, że „ocena pozytywna jest oczywiście korzystna i tym samym nie istnieje prawo podmiotowe wymagające sądowej ochrony, które mogłoby zostać naruszone wystawieniem takiej oceny […], sąd bowiem nie zalicza do praw podmiotowych uszczerbku w sferze ambicjonalnej i emocjonalnej pracownika, jaki niewątpliwie jest skutkiem wystawienia oceny niezgodnej z oczekiwaniami”[24]. Należy zgodzić się z poglądem Sądu, że ocena pracownika z istoty rzeczy jest aktem uznaniowym, opierającym się na osądach wartościujących i trudno weryfikowalnych. Dlatego na gruncie ustawy o NIK nie można doszukiwać się podmiotowego prawa kontrolera związanego z wystawieniem oceny okresowej. Nie można też mówić o zaniechaniu ustawodawczym i przypadkowości braku uregulowania dopuszczającego odwołanie od pozytywnej oceny okresowej, skoro ustawodawca w art. 76b ustawy o NIK w sposób wyraźny określił swoją wolę.

Powództwo o ochronę dóbr osobistych

Inna prawnie sytuacja zaistnieje, gdy przełożony kontrolera dokonując oceny, naruszy jego dobra osobiste albo podstawowe

[24] Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 25.03.2014 r., sygn. akt III Apa 11/13, opubl. <http://orzeczenia.szczecin.sa.gov.pl>.

zasady prawa pracy. W takich wypadkach ustawodawca przewidział szeroki katalog środków ochrony prawnej. Jednym z nich jest powództwo o ochronę dóbr osobistych. W wyroku z 6 kwietnia 2011 r., sygn. akt II PK 274/10, Sąd Najwyższy stwierdził, że „nie można nie zauważyć, że okresowa ocena kwalifikacyjna jest zbiorem (sumą) określonych ocen (opinii) wyrażanych według określonych kryteriów. […]. Sąd może ją kontrolować, gdy wymaga tego przedmiot sprawy (sporu), jednak nie w zakresie oceny, jaka dozwolona jest pracodawcy. Nie można jednak wykluczyć czynu pracodawcy, polegającego na naruszeniu przepisów (reguł) tej oceny, a nawet instrumentalnego ich traktowania albo naruszenia innych przepisów ogólnych [...]"[25]. Wcześniej Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z 10 października 2002 r., sygn. akt III APa 21/02, wskazał, że co do zasady dokonana przez pracodawcę, ale nieopierająca się na prawdzie ocena pracy pracownika narusza dobra osobiste tego ostatniego[26]. W takiej sprawie podstawowym zagadnieniem jest rozstrzygnięcie o zasadności roszczenia, w tym rozstrzygnięcie, czy działanie oceniającego było bezprawne. O bezprawności nie można mówić opierając się tylko na przekonaniu powoda o niesprawiedliwym potraktowaniu. Bezprawność wynika z faktu naruszenia przepisów określających reguły sporządzania oceny kwalifikacyjnej, użycia w treści tej oceny obraźliwych sformułowań albo dokonania jej w sposób nieobiektywny i tendencyjny. Ciężar dowodu spoczywa na osobie, która z tego faktu wywodzi skutki prawne. To kontroler, decydując się na wniesienie powództwa, będzie musiał wykazać istnienie okoliczności, na których opiera swe roszczenie.

Należy dodać, że powództwo o ochronę dóbr osobistych kontroler może wnieść także wtedy, gdy nie skorzystał z ustawowego trybu odwołania się od oceny kwalifikacyjnej.

System oceniania przewidziany w ustawie o NIK i przepisach prawa wewnętrznego służy kontroli właściwego wykonywania zadań przez kontrolera i powinien prowadzić do wzrostu profesjonalizmu. Jest ważnym elementem polityki kadrowej. Może mieć wpływ na decyzje w sprawach nagradzania kontrolerów.

Skutki prawne powtórnej oceny negatywnej

Skutki prawne powtórnej negatywnej oceny kwalifikacyjnej są daleko idące. Konsekwencją jest bowiem obligatoryjne rozwiązanie stosunku pracy z kontrolerem, za wypowiedzeniem.

Dopełnienie tego obowiązku spoczywa na prezesie NIK. W art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK jest mowa, że stosunek pracy z mianowanym kontrolerem rozwiązuje się za wypowiedzeniem w razie dwukrotnej, następującej po sobie, negatywnej oceny

[25] <http://sn.pl/Sites/orzecznictwo/Orzeczenia2/II%20PK%20274-10-1.pdf>
[26] OSA 2003 r., nr 3, poz. 12.

kwalifikacyjnej, ale nie znaczy to, że skutek następuje z mocy prawa. W tym wypadku prezes NIK musi złożyć właściwe oświadczenie woli, a zatem sporządzić i wręczyć kontrolerowi wypowiedzenie na piśmie. W wypowiedzeniu trzeba wskazać przyczynę uzasadniającą rozwiązanie stosunku pracy. Wypowiedzenie ma formę decyzji Prezesa NIK, która po wyczerpaniu toku instancji może być zaskarżona do sądu administracyjnego (art. 96 ustawy o NIK).

Podsumowanie

Proces oceniania jest zadaniem trudnym i złożonym. Wymyka się jednoznacznym regulacjom prawnym i nie da się całkowicie zobiektywizować, gdyż z natury rzeczy wiąże się z pewną dozą subiektywizmu. Wynika to z tego, że proces oceniania nie może być oderwany od aksjologii i sprawiedliwości.

Ocena kwalifikacyjna spełnia zarówno funkcję motywującą, jak i dyscyplinującą. Jest też pewnego rodzaju środkiem komunikacji na linii przełożony – podwładny. Może być sygnałem dla kontrolera, że w niektórych aspektach jego pracy przełożony oczekuje zmiany. Jednocześnie jest wskazówką dla przełożonego, w jakich obszarach należałoby ułatwić kontrolerowi podniesienie kwalifikacji lub zmienić zakres zadań.

System oceniania przewidziany w ustawie o NIK i przepisach prawa wewnętrznego służy kontroli właściwego wykonywania zadań przez kontrolera i powinien prowadzić do wzrostu profesjonalizmu. Jest ważnym elementem polityki kadrowej. Może mieć wpływ na decyzje w sprawach nagradzania kontrolerów.

Kontroler musi znać zasady i kryteria oceny kwalifikacyjnej. W przeciwnym razie przestaje akceptować tę instytucję jako *ultima ratio* polityki kadrowej w Izbie.

Nie należy oczekiwać, że regulacja prawna dostarczy gotowej recepty na prawidłowy proces oceniania kontrolerów. Nie zapewni ona rozwiązania wszystkich problemów. Ważną rolę powinno tu odegrać propagowanie dobrych praktyk.

dr **ELŻBIETA JARZĘCKA-SIWIK**
wicedyrektor Departamentu Prawnego i Orzecznictwa Kontrolnego NIK, adiunkt w Społecznej Akademii Nauk w Łodzi

Słowa kluczowe: ocena kwalifikacyjna, mianowanie, kontrola, kryteria, skutki prawne

Nowe ramy prawne na lata 2014–2020

Korekty finansowe nakładane na państwa członkowskie UE

Korekty finansowe nakładane przez Komisję Europejską (Komisję) na państwa członkowskie Unii Europejskiej (UE) za naruszenia prawa związane z wydatkowaniem funduszy unijnych zapewniających wdrażanie wspólnej polityki rolnej (WPR) i polityki spójności przechodzą widoczne przeobrażenia w sferze prawa. Analiza przepisów UE dotyczących korekt finansowych przyjmowanych w kolejnych okresach programowania wskazuje, że stają się one coraz bardziej szczegółowe. Jeżeli uznać, że źródłem tego zjawiska są zasada legalizmu i zasada pewności prawa, można również przyjąć, że tendencja ta wyraża dążenie państw członkowskich i instytucji UE do stopniowego doprecyzowania w ramach UE reguł ponoszenia odpowiedzialności finansowej za nieprawidłowe (niezgodne z prawem) wydatkowanie funduszy UE. Przepisy unijne dotyczące korekt finansowych, przyjęte dla okresu programowania 2014-2020, ilustrują również stopniową harmonizację reguł nakładania korekt finansowych w ramach WPR i polityki spójności. Polega ona na adaptacji mechanizmów prawnych wypracowanych w ramach jednej polityki do drugiej. Problematyki tej dotyczy niniejszy artykuł[1].

JUSTYNA ŁACNY

Opracowanie przedstawia i komentuje nowe przepisy Unii Europejskiej, przyjęte dla okresu programowania obejmującego lata 2014–2020, które określają zasady nakładania korekt finansowych przez Komisję na państwa członkowskie UE.

[1] Artykuł zawiera część wyników badań przeprowadzonych przez Autorkę w ramach „Programu podyplomowych stypendiów naukowych" finansowanego przez Trybunał Obrachunkowy. Na temat tego programu zob. więcej <http://www.eca.europa.eu/pl/Pages/GrantsProgramme.aspx>. Artykuł publikujemy w całości, gdyż podział na części mógłby utrudnić Czytelnikom odbiór jego treści – przyp. red.

Korekty finansowe są mechanizmem prawnym o charakterze nadzorczym, stosowanym w ramach wdrażania WPR i polityki spójności, której koszty współfinansuje budżet UE. Są nakładane w celu wykluczenia z finansowania UE wydatków poniesionych z naruszeniem prawa. Z danych Komisji wynika, że zarówno w ramach WPR (lata 1999–2013)[2], jak i w dziedzinie polityki spójności (lata 2000–2006)[3], najwyższe korekty finansowe zostały zastosowane wobec Grecji, Włoch i Hiszpanii. Zmianę tego trendu widać w okresie programowania obejmującym lata 2007–2013, w którym najwyższe korekty finansowe w ramach polityki spójności zastosowano wobec Rumunii[4], Hiszpanii[5] i Republiki Czeskiej[6]. Na tym tle sytuacja Polski przedstawia się relatywnie zadowalająco, choć można zauważyć, że znacznie wyższe korekty finansowe są na Polskę nakładane w ramach polityki spójności[7] niż w dziedzinie WPR[8]. Warto też wskazać, że – jak odnotowuje Komisja – średnia wysokość korekt finansowych nałożonych przez nią na państwa członkowskie w latach 2008–2012 była o 30% wyższa niż w latach 2003–2007[9]. Częstotliwość stosowania korekt finansowych i ich wysokości, a także zmodyfikowane reguły ich nakładania przyjęte w przepisach UE obowiązujących w latach 2014–2020, uzasadniają podjęcie tego tematu[10].

---

[2] Na Grecję nałożono korekty finansowe w wysokości 2,33 mld euro (6,1% płatności otrzymanych z budżetu UE), na Włochy – w wysokości 1,76 mld euro (2,5% otrzymanych płatności z budżetu UE), natomiast na Hiszpanię – w wysokości 1,46 mld euro (1,7% otrzymanych płatności z budżetu UE). Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Ochrona budżetu UE do końca 2013 r.", COM(2014) 618 *final*.

[3] Na Hiszpanię nałożono korekty finansowe w wysokości 3,51 mld euro (8,6% otrzymanych płatności z budżetu UE), na Włochy – 2,58 mld euro (9,4% otrzymanych płatności z budżetu UE), natomiast na Grecję – 1,22 mld euro (6% otrzymanych płatności z budżetu UE). COM(2014) 618 *final*, s. 19.

[4] 0,36 mld euro (1,9% otrzymanych płatności z budżetu UE). COM(2014) 618 *final,* s. 21.

[5] 0,32 mld euro (0,9% otrzymanych płatności z budżetu UE). COM(2014) 618 *final*, s. 21.

[6] 0,29 mld euro (1,1% otrzymanych płatności z budżetu UE). COM(2014) 618 *final,* s. 21.

[7] Wysokość korekt finansowych nałożonych na Polskę w okresie programowania 2000–2006 wyniosła 0,18 mld euro (2,6% otrzymanych płatności z budżetu UE), natomiast w okresie programowania 2007–2013 było to 0,21 mld euro (0,3% otrzymanych kwot z budżetu UE). COM(2014) 618 *final*, s. 19 i 21.

[8] Wysokość korekt finansowych nałożonych na Polskę w latach 1999–2013 wyniosła 0,09 mld euro (0,6% otrzymanych płatności z budżetu UE). (COM(2014) 618 *final*, s. 15.

[9] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Stosowanie korekt finansowych netto wobec państw członkowskich w rolnictwie i polityce spójności", COM(2013) 934 *final*, s. 8.

[10] Korekty finansowe nakładane są również przez państwa członkowskie, niniejsze opracowanie nie dotyczy jednak tego zagadnienia. Na ten temat zob.: B. Janicki, A. Ślęzak: *Wątpliwości związane z wymierzaniem korekt finansowych*, „Zamówienia Publiczne. Doradca" nr 12/2009, s. 64; G. Karwatowicz: *Kto może nałożyć korekty finansowe*, „Przetargi Publiczne" nr 3(76)/2012; G. Karwatowicz, M. Lamch-Rejowska: *Korekty finansowe jako sankcja za naruszenie przepisów Prawa zamówień publicznych*, „Zamówienia Publiczne. Doradca" nr 1/2010, s. 26-33; G. Karwatowicz, A. Zawiślańska: *Korekty finansowe za naruszenia prawa zamówień publicznych w projektach unijnych*, Wrocław 2013; P. Krzykowski: *Zasady wymierzania korekt finansowych na projekty współfinansowane z funduszy UE,* „Journal of Modern Science" 2013, t. 1., s. 193; A. Łojewska-Pyka: *Problematyka stosowania korekt finansowych z tytułu nieprawidłowości wydatkowania środków europejskich* [w:] E. Adamowicz, J. Sadowy (red.): *Zamówienia publiczne jako instrument sprawnego wykorzystania środków unijnych*, Gdańsk – Warszawa 2012, s. 203; M. Martyna: *Korekty finansowe*, Wrocław 2012; A. Suchecka: *Korekta finansowa i podstawy jej wymiaru*, „Przetargi Publiczne" nr 1(74)/2012; r. Szostak: *Charakter prawny korekt finansowych*, „Zamówienia Publiczne. Doradca" nr 10/2011, s. 9; P. Wiśniewski: *Korekty finansowe za naruszenia przepisów o zamówieniach publicznych*, „Monitor Zamówień Publicznych" nr 2/2013, s. 27.

Pojęcie i geneza korekt finansowych

W powszechnym rozumieniu korekta to usuwanie błędów i nanoszenie poprawek. Pojęcie korekty finansowej wywodzi się z terminologii ekonomicznej, a dokładniej z rachunkowości, w której korekta oznacza sposób poprawiania błędu księgowego, polegający na skreśleniu omyłkowej treści lub liczby i zamieszczeniu prawidłowego zapisu. Korekty mają wyeliminować błędy księgowe i zapewnić przestrzeganie zasad rachunkowości[11]. W przepisach UE dotyczących rachunkowości budżetowej stosowane jest pojęcie korekty księgowej[12] w rozumieniu przyjmowanym na gruncie nauk ekonomicznych. Jednak w rozporządzeniach unijnych dotyczących wydatkowania funduszy UE zapewniających wdrażanie WPR i polityki spójności, które stanowią przedmiot niniejszego opracowania, przyjęte rozumienie pojęcia korekty finansowej odbiega od znaczenia powszechnego i ekonomicznego; ma ono charakter *sui generis*. W przepisach UE określających zasady wdrażania tych polityk pojęcie korekty finansowej oznacza mechanizm prawny o charakterze nadzorczym, stosowany przez Komisję wobec państw członkowskich w celu wykluczenia z finansowania UE wydatków poniesionych z naruszeniem prawa.

Korekty finansowe były najpierw uregulowane prawnie na gruncie WPR, historycznie starszej polityki (pierwsza korekta finansowa została nałożona w rolnictwie w 1976 r.[13]), następnie zaś ustanowiono je w obszarze polityki spójności. Choć są stosowane od dawna, jako pojęcie prawne w przepisach UE pojawiły się dość późno, bo w latach dziewięćdziesiątych XX wieku. Do tego momentu wypełniane przez nie cele Komisja realizowała na podstawie art. 8 rozporządzenia nr 729/1970[14]. W przepisach dotyczących WPR pojęcie korekt finansowych przywołano w motywie 9 preambuły do rozporządzenia nr 1258/1999[15]. Stanowił on o podejmowanej przez Komisję decyzji, w której określała ona konsekwencje, łącznie z korektami finansowymi, wynikające z kontroli zgodności wydatków z zasadami wspólnotowymi. W kolejnej wersji tego aktu prawnego – w rozporządzeniu nr 1290/2005[16]

[11] M. Gmytrasiewicz (red.): *Encyklopedia rachunkowości*, Warszawa 2005, s. 138; R. Patterson: *Kompendium terminów z zakresu rachunkowości po polsku i angielsku*, Warszawa 2002, s. 170.

[12] Korekt księgowych dotyczy art. 155 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z 25.10.2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylający rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (DzUUE L 298 z 26.10.2012, s. 1). Artykuł ten stanowi, że po zamknięciu roku budżetowego i do czasu prezentacji sprawozdań rachunkowych księgowy wprowadza wszelkie korekty, które nie pociągają za sobą wypłat ani wpłat w odniesieniu do tego roku, a są niezbędne do przedstawienia prawdziwych i rzetelnych sprawozdań rachunkowych.

[13] COM(2013) 934 *final*, s. 7.

[14] Regulation (EEC) No 729/70 of the Council of 21 April 1970 on the financing of the common agricultural policy (OJ L 94, 28.04.1970, p. 13) (brak polskiej wersji).

[15] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1258/99 z 17.05.1999 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (DzUrzUE L 160 z 26.06.1999, s. 103, polskie wydanie specjalne rozdz. 3, t. 25, s. 414).

[16] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 z 21.06.2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (DzUrz L 209 z 11.08.2005, s. 1).

– pojęcie korekt finansowych zostało uwzględnione w jego części normatywnej. Artykuł 9 ust. 2 lit. b tego rozporządzenia stanowił, że Komisja ma czuwać, aby państwa członkowskie sprawdzały legalność i prawidłowość wydatków pokrywanych z funduszy rolnych Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i z tego tytułu stosowały wymagane korekty finansowe, szczególnie w przypadku niewydolności systemów zarządzania i kontroli. Na gruncie przepisów z zakresu polityki spójności mechanizm korekt finansowych został po raz pierwszy uregulowany w art. 39 rozporządzenia nr 1260/1999[17], wcześniej cele wypełniane przez korekty finansowe były osiągane na podstawie art. 24 rozporządzenia nr 4253/1988[18]. Odnotowuje się, że ostatni z wymienionych artykułów był właściwie martwy, gdyż Komisja niezwykle sporadycznie korzystała z możliwości wyłączania na jego podstawie wydatków dokonanych przez państwa członkowskie z naruszeniem prawa wspólnotowego[19].

Obecne reguły prawne dotyczące nakładania przez Komisję korekt finansowych na państwa członkowskie zawiera art. 80 ust. 4 rozporządzenia finansowego nr 966/2012, a także przepisy sektorowe przyjęte w ramach WPR (rozporządzenie nr 1306/2013[20], rozporządzenie delegowane nr 907/2014[21] i rozporządzenie wykonawcze nr 908/2014[22]) oraz w dziedzinie polityki spójności (rozporządzenie nr 1303/2013[23] i rozporządzenie delegowane nr 480/2014[24]). Przepisy te zostaną poniżej przedstawione i skomentowane.

---

[17] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z 21.06.1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych (DzU L 161 z 26.06.1999, s. 1, polskie wydanie specjalne rozdz. 14, t. 1, s. 31).

[18] Council Regulation (EEC) No 4253/1988 of 19 December 1988, laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards coordination of the activities of the different Structural Funds between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments (OJ L 374, 31.12.1988, p. 1) (brak polskiej wersji).

[19] Committee of Independent Experts, *Second Report on Reform of the Commission Analysis of Current Practice and Proposals for Tackling Mismanagement*, Irregularities and Fraud, vol. I, 1999, pkt 3.17.6.

[20] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z 17.12.2013 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 (DzUUE L 347 z 20.12.2013, s. 549).

[21] Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 907/2014 z 11.03.2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do agencji płatniczych i innych organów, zarządzania finansami, rozliczania rachunków, zabezpieczeń oraz stosowania euro (DzUrzUE L 255 z 28.08.2014, s. 18).

[22] Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 908/2014 z 6.08.2014 r. ustanawiające zasady dotyczące stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do agencji płatniczych i innych organów, zarządzania finansami, rozliczania rachunków, przepisów dotyczących kontroli, zabezpieczeń i przejrzystości (DzUrzUE L 255 z 28.08.2014, s. 59).

[23] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z 17.12.2013 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 (DzUUE L 347 z 20.12.2013, s. 549).

[24] Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 480/2014 z 3.03.2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego

Cele korekt finansowych

Rekonstrukcja celów wypełnianych przez korekty finansowe nakładane przez Komisję na państwa członkowskie wymaga odniesienia się do przepisów UE, ich wykładni przyjmowanej przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), a także, pomocniczo, do wyjaśnień innych instytucji UE, w szczególności Komisji i Trybunału Obrachunkowego.

Zgodnie z art. 80 ust. 4 rozporządzenia finansowego nr 966/2012, Komisja stosuje korekty finansowe wobec państw członkowskich w celu wykluczenia z finansowania przez Unię wydatków dokonanych z naruszeniem mających zastosowanie przepisów. Analogiczny wniosek wynika z przepisów sektorowych. Rozporządzenie nr 1306/2013 dotyczące WPR wskazuje cele nakładania korekt finansowych na państwa członkowskie na tle funkcji pełnionych przez Komisję. Funkcje te wiążą się z odpowiedzialnością Komisji za wykonanie budżetu UE (art. 317 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)) oraz za czuwanie nad stosowaniem traktatów i środków przyjmowanych na ich postawie i nadzorowanie stosowania prawa UE pod kontrolą TSUE (art. 17 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)). W motywie 36 preambuły do rozporządzenia nr 1306/2013 dotyczącego WPR odnotowano, że Komisja odpowiada za wykonanie budżetu UE we współpracy z państwami członkowskimi zgodnie z art. 317 TFUE i jest uprawniona do decydowania, czy dokonane przez nie wydatki są zgodne z prawem Unii. Przepisy z zakresu polityki spójności również wskazują, że Komisja dokonuje korekt finansowych w celu wyłączenia z finansowania UE wydatków naruszających obowiązujące przepisy prawa (art. 85 ust. 1 rozporządzenia nr 1303/2013). Z przytoczonych przepisów wynika, że celem nakładania korekt finansowych jest zapewnienie, by z budżetu UE były finansowane tylko te wydatki, poniesione przez państwa członkowskie na wdrażanie WPR i polityki spójności, które zostały dokonane zgodnie z prawem. Przepisy UE utożsamiają zatem cel nakładania korekt finansowych z legalnością (zgodnością z prawem) wydatków pokrywanych z funduszy UE. Nad legalnością wydatków finansowanych z budżetu UE Komisja czuwa z racji funkcji pełnionych na mocy art. 17 ust. 1 TUE, a upewnianie się co do tej legalności, możliwe dzięki stosowaniu korekt finansowych, umożliwia jej przejęcie odpowiedzialności za wykonanie budżetu Unii, zgodnie z art. 317 TFUE. Z celem nakładania korekt finansowych, którym jest zapewnienie legalności wydatków unijnych, wiąże się cel ochrony interesów finansowych UE. Do celu tego odnosi się motyw 72 preambuły do rozporządzenia

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 (DzUrzUE L 138 z 13.05.2014, s. 5).

nr 1303/2013 z zakresu polityki spójności, który wskazuje, że Komisja może być zmuszona do dokonania korekt finansowych w celu ochrony budżetu Unii. Obowiązek ochrony interesów finansowych UE nakłada na Komisję i na państwa członkowskie art. 325 TFUE.

Analogiczny wniosek dotyczący celów nakładania korekt finansowych wynika z orzecznictwa TSUE[25], a jest nim zapewnienie, by wydatki pokrywane z budżetu UE pozostawały w zgodności z mającymi zastosowanie przepisami. Uznając, że skoro korekty finansowe nakładane w ramach WPR i w dziedzinie polityki spójności zmierzają do tego samego celu, którym jest legalność wydatków pokrywanych z budżetu UE, sądy unijne stosują reguły wypracowane w ramach obu tych polityk *per analogiam*. W orzecznictwie sądów unijnych zidentyfikowano również inny cel, któremu ma służyć nakładanie korekt finansowych. Jest nim realizacja szeroko rozumianych priorytetów unijnych. W ocenie TSUE, korekty finansowe zapewniają, by budżet Unii nie był obciążany kwotami, których poniesienie nie służy celom określonym w prawie Unii[26].

Podobny pogląd odnoszący się do celu nakładania korekt finansowych przyjmuje Komisja, choć w nieco odmienny sposób rozkłada akcenty. Stwierdza, że jest nim przywrócenie sytuacji, w której 100% wydatków zadeklarowanych przez państwa członkowskie do współfinansowania z funduszy UE było zgodne z przepisami unijnymi i krajowymi przyjętymi w celu wdrażania przepisów UE. W jej ocenie, korekty finansowe stanowią ważny instrument korygujący i są silnym bodźcem dla państw członkowskich do poprawy ich systemów zarządzania i kontroli, a tym samym do zapobiegania i wykrywania nieprawidłowości oraz odzyskiwania kwot wydatkowanych nieprawidłowo przez beneficjentów[27]. Komisja kładzie główny nacisk na naprawczy i prewencyjny charakter korekt finansowych.

Z powyższego wynika, że oprócz zapewniania legalności wydatków pokrywanych z budżetu UE, celami korekt finansowych nakładanych na państwa członkowskie przez Komisję są: ochrona interesów finansowych UE, osiąganie szeroko rozumianych celów unijnych oraz poprawa systemów zarządzania i kontroli stosowanych przez państwa członkowskie w toku wydatkowania funduszy UE.

---

[25] Wyroki TS: z 15.09.2005 r. w sprawie C-199/03 *Irlandia p. Komisji*, pkt 26 (ECLI:EU:C:2005:548); z 6.10.1993 r. w sprawie C-55/91 *Włochy p. Komisji*, pkt 67 (ECLI:EU:C:1993:832); z 27.01.1988 r. w sprawie 349/85 *Dania p. Komisji*, pkt 19 (ECLI:EU:C:1988:34); wyroki Sądu: z 29.05.2013 r. w sprawie T-384/10 *Hiszpania p. Komisji*, pkt 138 (ECLI:EU:T:2013:277); z 15.01.2013 r. w sprawie T-54/11 *Hiszpania p. Komisji*, pkt 27 (ECLI:EU:T:2013:10); z 13.07.2011 r. w sprawie T-81/09 *Grecja p. Komisji*, pkt 63 (ECLI:EU:T:2011:366); z 18.06.2010 r. w sprawie T-549/08 *Luksemburg p. Komisji*, pkt 45 (ECLI:EU:T:2010:244).

[26] Wyroki TS: z 6.10.1993 r. w sprawie C-55/91 *Włochy p. Komisji*, pkt 67 (ECLI:EU:C:1993:832); z 11.01.2001 r. w sprawie C-247/98 *Grecja p. Komisji*, pkt 13-14 (ECLI:EU:C:2001:4); z 9.01.2003 r. w sprawie C-157/00 *Grecja p. Komisji*, pkt 44 (ECLI:EU:C:2003:5); z 9.09.2004 r. w sprawie C-332/01 *Grecja p. Komisji*, pkt 63 (ECLI:EU:C:2004:496).

[27] COM(2013) 934, s. 3 final. "Fact Sheet. Managing the Agriculture budget wisely", European Commission, 2007, s. 8.

Przesłanki nakładania korekt finansowych

Z przepisów UE jednoznacznie wynika, że przesłanką nałożenia korekty finansowej jest naruszenie prawa. O ile jednak przepisy z zakresu WPR ograniczają się do ogólnego wskazania, że przesłanką nałożenia korekty finansowej jest naruszenie prawa, regulacje dotyczące polityki spójności określają szczegółowe rodzaje naruszeń prawa uzasadniające ich nakładanie. Podkreśla to motyw 72 preambuły do rozporządzenia nr 1303/2013 dotyczący polityki spójności, który stanowi, że korekty finansowe powinny być ograniczone do sytuacji, w których naruszenia prawa UE lub prawa krajowego dotyczą kwalifikowalności, prawidłowości, zarządzania lub kontroli operacji oraz odpowiadających im wydatków zadeklarowanych Komisji. Stanowi on też, że ważne jest określenie okoliczności, w jakich naruszenia przepisów prawa UE lub prawa krajowego przyjętego w celu wdrożenia prawa UE mogą doprowadzić do dokonania przez Komisję korekt finansowych. Jest to ważne, na co wskazuje omawiany przepis, ze względu na zapewnienie państwom członkowskim pewności prawnej[28]. Przesłanki umożliwiające nakładanie korekt finansowych w ramach WPR i w dziedzinie polityki spójności zostaną przedstawione poniżej.

Zanim to nastąpi warto odnotować, że pewność prawna jest kategorią prawną, która nie była dotąd przytaczana w przepisach dotyczących korekt finansowych. Z orzecznictwa TSUE wynika, że zasada pewności prawnej jest jedną z podstawowych zasad prawa UE. Wymaga, by przepisy prawa UE były sformułowane i stosowane w sposób zrozumiały i precyzyjny[29] i ma na celu zagwarantowanie przewidywalności sytuacji i stosunków prawnych powstających na gruncie prawa UE[30]. Każdy akt instytucji UE, który wywołuje skutki prawne musi być jasny, precyzyjny i podany do wiadomości zainteresowanego w taki sposób, by mógł on wiedzieć z pewnością, od jakiego momentu dany akt istnieje i zaczyna wywoływać skutki prawne, a w konsekwencji, by mógł ustalić w sposób jednoznaczny swoje prawa i obowiązki oraz podjąć odpowiednie kroki[31]. TSUE przyjmuje, że wymóg pewności prawa musi być przestrzegany szczególnie rygorystycznie w przypadku aktów mogących wywoływać konsekwencje finansowe, ich adresaci muszą mieć możliwość dokładnego zapoznania się

[28] Do pewności prawa odwołuje się też motyw 102 preambuły rozporządzenia nr 1303/2013 dotyczący polityki spójności.

[29] Wyrok SPI z 26.06.2008 r. w sprawie T-94/98 *Alfonsius Alferink p. Komisji*, pkt 64.

[30] Wyrok TS z 15.09.2005 r. w sprawie C-199/03 *Irlandia p. Komisji*, pkt 68 i 69 (ECLI:EU:C:2005:548).

[31] Wyroki TS: z 21.06.2007 r. w sprawie C-158/06 *ROM-projecten*, pkt 25 (ECLI:EU:C:2007:370); z 14.04.2005 r. w sprawie C-110/03 *Belgia p. Komisji*, pkt 30 (ECLI:EU:C:2005:223); z 16.01.2003 r. w sprawie C-439/01 *Cipra i Kvasnicka*, pkt 49 (ECLI:EU:C:2003:31); z 16.10.1997 r. w sprawie C-177/96 *Banque Indosuez*, pkt 27 (ECLI:EU:C:1997:494); z 13.02.1996 r. w sprawie C-143/93 *Van Es Douane Agenten*, pkt 27 (ECLI:EU:C:1996:45); wyroki SPI: z 7.11.2002 r. w sprawach połączonych T-141/99, T-142/99, T-150/99 i T-151/99 *Vela i Tecnagrind p. Komisji*, pkt 391 (ECLI:EU:T:2002:270); z 14.07.1997 r. w sprawie T-81/95 *Interhotel p. Komisji*, pkt 61 (ECLI:EU:T:1997:117).

z zakresem nakładanych na nich obowiązków[32]. Wymóg pewności prawa zmierza do zapewnienia przewidywalności sytuacji i stosunków prawnych objętych prawem unijnym[33].

Przesłanki nakładania w WPR

Przepisy WPR określają pozytywne i negatywne przesłanki nakładania korekt finansowych. Pozytywna przesłanka umożliwia Komisji nałożenie korekty finansowej na państwo członkowskie, przesłanka negatywna natomiast to wyklucza.

Pozytywną przesłankę określa art. 52 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013, zgodnie z którym Komisja wyłącza z finansowania UE wydatki, które zostały dokonane niezgodnie z prawem UE (w przypadku EFRG) oraz niezgodnie z prawem UE lub prawem krajowym (w przypadku EFRROW). Przesłankę umożliwiającą wyłączenie wydatków EFRG i EFRROW z finansowania UE stanowi zatem naruszenie prawa: w przypadku wydatków sfinansowanych z EFRG dotyczy ono przepisów UE, w przypadku zaś wydatków pokrytych z EFRROW może odnosić się do przepisów UE lub do przepisów krajowych przyjętych w celu wdrożenia prawa UE. Przesłanka ta sformułowana jest w sposób blankietowy, nie wskazuje bowiem rodzaju naruszenia prawa, które może skutkować nałożeniem korekty finansowej. Jej zastosowanie wymaga zatem zidentyfikowania normy prawnej (normy sankcjonowanej) nakładającej na adresata określonego rodzaju nakaz lub zakaz (np. przeprowadzania przez krajową agencję płatniczą określonych kontroli), a następnie wykazania, że ten nakaz lub zakaz został naruszony. Wskutek naruszenia wzorca zachowania określonego w normie sankcjonowanej stosowana jest norma sankcjonująca w postaci korekty finansowej.

Przepisy z zakresu WPR ustanawiają też negatywną przesłankę wykluczającą możliwość nałożenia przez Komisję korekty finansowej. Zgodnie z art. 52 ust. 4 rozporządzenia nr 1306/2013, odmowa finansowania UE nie może dotyczyć wydatków EFRG dokonanych wcześniej niż 24 miesiące przed powiadomieniem państwa członkowskiego na piśmie przez Komisję o wynikach przeprowadzonej przez nią kontroli, której wyniki uzasadniają nałożenie korekty finansowej. Istotą omawianej negatywnej przesłanki, zwanej zasadą 24 miesięcy, jest niemożliwość wyłączenia z finansowania UE wydatków poniesionych wcześniej niż 24 miesiące od dnia powiadomienia na piśmie państwa członkowskiego o wynikach kontroli przeprowadzonej przez Komisję, mimo że zostały one poniesione z naruszeniem prawa. Jej zastosowanie polega na tym, że jeżeli w wyniku kontroli Komisja wykryje wydatki poniesione niezgodnie z prawem, o czym na piśmie poinformuje państwo

[32] Wyroki TS: z 21.06.2007 r. w sprawie C-158/06 *ROM-projecten*, pkt 26 (ECLI:EU:C:2007:370); z 15.12.1987 r. w sprawie 325/85 *Irlandia p. Komisji*, pkt 18 (ECLI:EU:C:1987:546); z 9.07.1981 r. w sprawie 169/80 *Gondrand Frères i Garancini*, pkt 17 (ECLI:EU:C:1981:171); wyrok SPI z 7.02.1991 r. w sprawach połączonych T-18/89 i T-24/89 *Tagaras*, pkt 40 (ECLI:EU:T:1992:17).

[33] Wyrok TS z 15.02.1996 r. w sprawie C-63/93 *Duff*, pkt 20 (ECLI:EU:C:1996:51); wyrok SPI z 19.03.1997 r. w sprawie T-73/95 *Oliveira p. Komisji*, pkt 29 (ECLI:EU:T:1997:39).

członkowskie, to z finansowania UE będzie mogła wyłączyć tylko te z nich, które zostały dokonane przez to państwo w okresie 24 miesięcy liczonych od dnia dostarczenia mu pisma o wynikach kontroli.

Ratio legis zasady 24 miesięcy wyjaśnia motyw 36 preambuły do rozporządzenia nr 1306/2013. Wskazuje on, że w celu udzielenia państwom członkowskim gwarancji prawnych i finansowych w odniesieniu do wydatków dokonanych w przeszłości, należy ustalić maksymalny okres, w którym Komisja może podejmować decyzje dotyczące skutków finansowych stwierdzonych niezgodności. Z przepisu tego wynika, że zasada 24 miesięcy ma zagwarantować państwom członkowskim pewność, że wydatki dokonane przez nie przed tym okresem nie zostaną wyłączone z finansowania UE, nawet gdyby były dokonane z naruszeniem prawa.

Stosowanie zasady 24 miesięcy jest wyłączone w trzech przypadkach, określonych w art. 52 ust. 5 rozporządzenia nr 1306/2013. Zasada ta nie jest stosowana, gdy wydatki zostały poniesione w wyniku: 1) nieprawidłowości[34]; 2) naruszenia przepisów dotyczących pomocy państwa, wobec którego Komisja wszczęła postępowanie przeciwko państwu członkowskiemu w trybie z art. 108 ust. 2 TFUE lub naruszenia prawa UE, do którego usunięcia Komisja wezwała państwo członkowskie w trybie z art. 258 TFUE. Zasady 24 miesięcy nie stosuje się też w razie: 3) naruszenia przez państwa członkowskie obowiązków kontroli dokumentów handlowych jednostek otrzymujących lub dokonujących płatności finansowanych z EFRG, regulowanych w art. 79-88 rozporządzenia nr 1306/2013. Ponieważ zaistnienie wyżej wskazanych naruszeń prawa UE wyłącza stosowanie zasady 24 miesięcy, można uznać, że naruszenia te stanowią szczególnie istotne przypadki uchybień prawa unijnego.

W stosowaniu zasady 24 miesięcy istotną rolę odgrywa pisemne powiadomienie Komisji o wynikach kontroli, które jest doręczane państwu członkowskiemu. Wskazane w nim naruszenia prawa wyznaczają zakres wydatków wyłączanych z finansowania UE, natomiast dzień jego doręczenia państwu wyznacza okres

[34] Nieprawidłowość to każde naruszenie prawa unijnego albo prawa krajowego dotyczące stosowania prawa unijnego, wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego zaangażowanego we wdrażanie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI), które ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii przez obciążenie go nieuzasadnionym wydatkiem. Podmiot gospodarczy oznacza każdą osobę fizyczną, prawną lub inny podmiot biorący udział we wdrażaniu pomocy z EFSI, z wyjątkiem państwa członkowskiego wykonującego swoje uprawnienia władzy publicznej (art. 2 pkt 36 i 37 rozporządzenia nr 1303/2013). Na temat tego pojęcia zob. K. Brysiewicz: *Zasady odpowiedzialności beneficjentów za nieprawidłowości w realizacji projektów współfinansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2007–2013*, „Monitor Prawniczy" nr 4/2014, s. 179; G. Karwatowicz: *Czym są nieprawidłowości*, „Przegląd Publiczny" nr 8/2010, s. 53; G. Karwatowicz, J. Odachowski: *Nieprawidłowości w zamówieniach publicznych skutkujące nałożeniem korekt finansowych*, „Finanse Komunalne" nr 7-8/2009, s. 88; G. Karwatowicz, J. Odachowski: *Definicja legalna „nieprawidłowości" w kontekście funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności*, „Kontrola Państwowa" nr 4/2009, s. 116; D. Kowalski: *Zwrot środków publicznych nieprawidłowo wydatkowanych*, „Kontrola Państwowa" nr 4/2014, s. 147; J. Łacny: *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej w dziedzinie polityki spójności*, Warszawa 2010, s. 138.

24 miesięcy, w którym muszą być dokonane wydatki, aby mogły być wyłączone. Wnioski takie płyną z wyroku TS w sprawie C-24/11 P. *Królestwo Hiszpanii p. Komisji*[35]. Rozstrzygany w nim spór dotyczył korekt finansowych nałożonych na Hiszpanię ze względu na uchybienie przez to państwo przepisom regulującym zasady przyznawania pomocy na produkcję oliwy z oliwek. Postawione Hiszpanii zarzuty dotyczyły między innymi niewystarczającego wdrożenia przez odpowiedzialne za to służby krajowe zaleceń sformułowanych w wyniku kontroli przeprowadzonych przez krajową agencję do spraw oliwy z oliwek. W toku postępowania Hiszpania twierdziła, że w pisemnym powiadomieniu o wynikach kontroli Komisji (pismo Komisji nr AGR 16844), które zostało jej dostarczone 15 lipca 2002 r., zarzut ten nie został sformułowany. W powiadomieniu tym Komisja jedynie stwierdziła, że prace wykonane przez krajową agencję do spraw oliwy z oliwek zostały przez nią pozytywnie ocenione. Powiadomienie to nie odnosiło się jednak do niewdrożenia zaleceń. Zarzut ten Komisja sformułowała dopiero 24 listopada 2004 r. Rozstrzygając tę sprawę, TS przypomniał, powołując się na swoje wcześniejsze orzecznictwo[36], że pisemne powiadomienie Komisji o wynikach kontroli pełni funkcję ostrzeżenia adresowanego do państwa członkowskiego o tym, że wydatki dokonane w okresie 24 miesięcy przed jego doręczeniem mogą zostać wyłączone z finansowania UE. Data doręczenia tego powiadomienia stanowi zatem punkt odniesienia do obliczenia okresu 24 miesięcy. Aby powiadomienie Komisji mogło pełnić funkcję ostrzeżenia, zainteresowane państwo członkowskie musi mieć możliwość dokładnego zapoznania się z jej zastrzeżeniami. Z tego względu musi ono precyzyjnie przedstawiać wszystkie zarzucane państwu członkowskiemu naruszenia prawa w wydatkowaniu funduszy UE, które mogą następnie uzasadniać nałożenie korekty finansowej. W omawianej sprawie TS uznał, że pismo Komisji nr AGR 16844 nie mogło stanowić pisemnego powiadomienia o wynikach kontroli w rozumieniu przepisów ustalających zasadę 24 miesięcy, gdyż nie wskazało wystarczająco dokładnie zarzucanego Hiszpanii naruszenia, które stało się następnie podstawą do nałożenia na nie korekt finansowych. W rezultacie TS stwierdził nieważność decyzji Komisji nakładającej korektę finansową w zakresie, w jakim wyłączyła ona z finansowania UE wydatki dokonane przez Hiszpanię w sektorze oliwy z oliwek wcześniej niż 24 miesiące przed datą doręczenia pisma Komisji z 24 listopada 2004 r.

Trybunał Obrachunkowy negatywnie ocenia skutki stosowania zasady 24 miesięcy. Jego zdaniem, ograniczone zasoby kadrowe i finansowe, którymi dysponuje

[35] Wyrok TS z 3.05.2012 r. w sprawie C-24/11 P. *Hiszpania p. Komisji*, pkt 27-34 i pkt 45-47 (ECLI:EU:C:2012:266).

[36] Wyroki TS: z 24.01.2002 r. w sprawie C-170/00 *Finlandia p. Komisji*, pkt 34 (ECLI:EU:C:2002:51); z 7.10.2004 r. w sprawie C-153/01 *Hiszpania p. Komisji*, pkt 93 (ECLI:EU:C:2004:589); wyroki Sądu: z 7.06.2013 r. w sprawie T-2/11 *Portugalia p. Komisji*, pkt 59 (ECLI:EU:T:2013:307); z 17.06.2009 r. w sprawie T-50/07 *Portugalia p. Komisji*, pkt 39 (ECLI:EU:T:2009:206).

Komisja na potrzeby wykonywania kontroli w państwach członkowskich, w połączeniu z zasadą 24 miesięcy prowadzą do sytuacji, w której Komisja nie może wyłączyć z finansowania UE wydatków poniesionych z naruszeniem prawa. Jako przykład TO wskazał korektę finansową, którą Komisja nałożyła na Francję ze względu na ryzyko wypłaty pomocy bezpośredniej na niekwalifikujące się do pomocy obszary znajdujące się na mokradłach. Korekta ta, obliczona z uwzględnieniem zasady 24 miesięcy, wyniosła 77,1 mln euro (decyzja nr 2006/554/WE z 27 lipca 2006 r.). Jeżeli byłaby obliczona bez zastosowania tej zasady, wynosiłaby około 100 mln euro. Przyjmując krytykę Trybunału Obrachunkowego, Komisja wskazała, że kilka razy wnosiła o wydłużenie okresu objętego zasadą 24 miesięcy, jednak propozycje te zostały odrzucone zarówno przez Radę, jak i przez Parlament Europejski[37].

Przesłanki nakładania w polityce spójności

Nakładanie korekt finansowych w ramach polityki spójności określają przepisy rozporządzenia nr 1303/2013: art. 22 ust. 7 i art. 85 (zawarte w II części tego rozporządzenia); art. 95 ust. 6 (zawarty w III części) oraz art. 144-147 (zawarte w IV części). Relacje zachodzące pomiędzy tymi artykułami można zrekonstruować przy zastosowaniu reguł kolizyjnych ustalonych w art. 1 *in fine* tegoż rozporządzenia. Artykuł ten stanowi, że część II rozporządzenia nr 1303/2013 stosuje się do wszystkich europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI)[38], chyba że przepisy wyraźnie dopuszczają odstępstwa. Części III i IV rozporządzenia nr 1303/2013 ustanawiają natomiast przepisy uzupełniające jego część II i mają zastosowanie do (odpowiednio) funduszy polityki spójności[39] (część III rozporządzenia) oraz funduszy polityki spójności i EFMR (część IV rozporządzenia). Wynikałoby stąd, że przepisy art. 22 ust. 7 i art. 85, zawarte w II części rozporządzenia nr 1303/2013, mają charakter ogólny i dotyczą wszystkich EFSI, natomiast art. 95 ust. 6 i art. 144-147, uwzględnione w częściach III i IV rozporządzenia nr 1303/2013, uzupełniają je i dotyczą odpowiednio: EFRF, EFS i FS oraz EFRF, EFS, FS i EFMR.

Przesłanki określające naruszenia prawa, których spełnienie uzasadnia nakładanie korekt finansowych korespondują z zasadą zgodności, zawartą w art. 6 rozporządzenia nr 1303/2013, zatytułowanym „Przestrzeganie prawa unijnego i krajowego". Zasada ta wymaga, by wszystkie operacje wspierane z EFSI były zgodne z obowiązującymi przepisami prawa UE oraz przepisami prawa krajowego, które bezpośrednio lub pośrednio wdrażają to

[37] Sprawozdanie specjalne TO nr 7/2010 pt. *Kontrola procedury rozliczania rachunków*, pkt 60 i 96; odpowiedzi Komisji, pkt 59.

[38] EFSI obejmują: Europejski Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Fundusz Spójności (FS), Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR) (art. 1 rozporządzenia nr 1303/2013).

[39] Fundusze polityki spójności to EFRR, EFS i FS (art. 1 rozporządzenia nr 1303/2013).

rozporządzenie. Zasada zgodności, w ocenie rzecznika generalnego Y. Bota[40], jest podstawową regułą dotyczącą kwalifikowania działań do finansowania ze środków UE. Ma ona na celu zapobieżenie finansowaniu przez Unię projektów sprzecznych z postanowieniami traktatów i z politykami, na których straży stoi prawodawca unijny.

Nieosiągnięcie celów końcowych programu operacyjnego

Jako pierwsza zostanie przedstawiona przesłanka nakładania korekt finansowych wynikająca z nieosiągnięcia przez państwo członkowskie celów końcowych programu operacyjnego, ustalona w art. 22 ust. 7 rozporządzenia nr 1303/2013. Zasługuje ona na szczególną uwagę, gdyż stanowi nowość wprowadzoną w obecnym okresie programowania 2014–2020. Przytoczony artykuł stanowi, że jeżeli Komisja ustali, na podstawie końcowego sprawozdania z wdrażania programu operacyjnego dostarczonego przez państwo członkowskie[41], że dążenie do osiągnięcia celów końcowych tego programu zakończyło się poważnym niepowodzeniem, może ona, niezależnie od art. 85 rozporządzenia nr 1303/2013, nałożyć na to państwo korektę finansową. Aby było to możliwe konieczne jest jednak, by poważne niepowodzenie w osiągnięciu celów końcowych programu operacyjnego było spowodowane wyraźnie zidentyfikowanymi słabościami wdrożeniowymi, które Komisja zgłosiła państwu członkowskiemu, a państwo to nie podjęło koniecznych działań naprawczych. *Ratio legis* tej przesłanki wyjaśnia motyw 22 preambuły do rozporządzenia nr 1303/2013. Wskazuje on, że Komisja powinna mieć możliwość dokonania korekt finansowych na zakończenie okresu programowania w wypadku, gdy realizacja założeń pośrednich danego programu zakończyła się poważnym niepowodzeniem, które było spowodowane wyraźnie zidentyfikowanymi i zgłoszonymi przez Komisję państwu słabościami wdrożeniowymi, wobec których państwo nie podjęło koniecznych działań naprawczych. Przepis ten wyjaśnia, że możliwość ta zapewnia, by budżet Unii nie był wykorzystywany w sposób rozrzutny lub nieefektywny.

Artykuł 22 ust. 7 rozporządzenia nr 1303/2013 zawiera również negatywną przesłankę, wykluczającą możliwość nałożenia na jego podstawie korekty finansowej na państwo członkowskie. Artykuł ten nie będzie mógł stanowić podstawy do zastosowania korekty finansowej, jeżeli nieosiągnięcie celów końcowych programu operacyjnego było spowodowane wpływem czynników społeczno-gospodarczych i środowiskowych, istotnych zmian w warunkach gospodarczych i środowiskowych w danym państwie członkowskim bądź

[40] Opinia rzecznika generalnego Y. Bota z 5.09.2013 r. w sprawie C-388/12 *Comune di Ancona p. Regione Marche*, pkt 68 i 71 (ECLI:EU:C:2013:535).

[41] Programy operacyjne (krajowe lub regionalne) są to dokumenty planistyczne, opracowane przez państwo członkowskie i przyjmowane przez Komisję, które określają priorytety osiągane dzięki finansowaniu EFSI. Treść, tryb przyjęcia i zmiany określają art. 96-99 rozporządzenia nr 1303/2013.

działaniem siły wyższej mającej poważny wpływ na wdrażanie tych priorytetów.

Na podstawie art. 22 ust. 7 rozporządzenia nr 1303/2013 mogą być nakładane korekty finansowe wobec wszystkich europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFRR, EFS, FS, EFRROW i EFMR).

Naruszenia prawa dotyczące wyboru operacji lub zadeklarowanych wydatków

Artykuł 85 ust. 1 rozporządzenia nr 1303/2013 wskazuje dwa rodzaje naruszeń prawa uzasadniających nakładanie korekt finansowych na państwa członkowskie. Komisja może je zastosować, jeżeli naruszenie prawa dotyczące wydatków zadeklarowanych jej przez państwo członkowskie do refundacji z EFSI: 1) miało lub mogło mieć wpływ na wybór operacji do wsparcia z EFSI przez właściwy podmiot lub 2) miało lub mogło mieć wpływ na kwotę wydatków zadeklarowanych do refundacji z budżetu Unii. Naruszenia prawa uzasadniające korekty finansowe nakładane na podstawie art. 85 rozporządzenia nr 1303/2013 dotyczą zatem niewłaściwego wyboru operacji do sfinansowania z funduszy UE przez organ krajowy lub też nadmiernego finansowania wydatków z budżetu UE, o które wnosiło państwo członkowskie.

Na podstawie przedstawionego artykułu mogą być nakładane korekty finansowe wobec wszystkich europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFRR, EFS, FS, EFRROW i EFMR).

Naruszenie zasady dodatkowości

Kolejna przesłanka stosowania korekt finansowych, ustanowiona w art. 95 ust. 6 rozporządzenia nr 1303/2013, wynika z naruszenia przez państwo członkowskie zasady dodatkowości. Zasada ta, ustanowiona w 1988 r., jest jedną z reguł finansowania polityki spójności. Zmierza do zapewnienia, by fundusze UE nie zastępowały, lecz uzupełniały fundusze krajowe państw członkowskich wydatkowane na cele podnoszenia poziomu ich rozwoju. Jej wyrazem jest wymóg współfinansowania programów operacyjnych ze środków krajowych (publicznych i prywatnych).

Przestrzeganie zasady dodatkowości sprawiało państwom członkowskim tak liczne trudności[42], że w poprzednim okresie programowania jej naruszenie zostało obwarowane możliwością nałożenia na nie korekty finansowej. Możliwość tę przewidziano również obecnie (art. 95 ust. 6 i załącznik X pkt 3 rozporządzenia nr 1303/2013). Inaczej niż w przypadku innych korekt finansowych, przepisy określają górną wysokość korekty nakładanej ze względu na naruszenie zasady dodatkowości – nie może ona przekroczyć 5% alokacji funduszy polityki spójności dla danego państwa członkowskiego w całym okresie programowania.

Naruszenie zasady dodatkowości może stanowić przyczynę korekty finansowej nakładanej wobec funduszy polityki spójności (EFRR, EFS i FS).

[42] R. Levy: *Implementing European Union Public Policy*, Cheltenham – Northampton 2000, s. 107.

Pozostałe przesłanki nakładania korekt finansowych

Pozostałe przesłanki nakładania korekt finansowych na państwa członkowskie w dziedzinie polityki spójności określił art. 144 rozporządzenia nr 1303/2013. Mogą być one stosowane w przypadku: 1) wykrycia poważnego defektu w krajowym systemie zarządzania i kontroli, który to system państwo członkowskie zobowiązane jest ustanowić dla każdego programu operacyjnego; 2) naruszenia przez nie wymogów dokonywania korekt finansowych albo 3) uwzględnienia przez państwo nieprawidłowego wydatku we wniosku o płatność przedkładanego Komisji i nieskorygowania go.

Jeżeli chodzi o pierwszą ze wskazanych przesłanek, to zgodnie z art. 144 ust. 1 lit. a rozporządzenia nr 1303/2013, Komisja może dokonać korekt finansowych jeśli stwierdzi, że w skutecznym funkcjonowaniu systemu zarządzania i kontroli programu operacyjnego istnieje poważny defekt stanowiący zagrożenie dla wkładu UE wypłaconego na rzecz programu operacyjnego. Przepisy UE nie definiują pojęcia systemu zarządzania i kontroli, ustanawiają jednak wymogi, które system ten ma spełniać, a także cel, który ma osiągnąć oraz skutki wynikające z jego nieskutecznego funkcjonowania. Wynika z nich, że system zarządzania i kontroli tworzą instytucje ustanowione przez państwa członkowskie w celu wykonywania zadań ustalonych w przepisach UE związanych z wydatkowaniem funduszy unijnych (np. instytucja płatnicza) oraz ich obowiązki (np. dokonywanie płatności na rzecz beneficjentów i otrzymywanie ich refundacji z Komisji). Skuteczność tego systemu jest odnoszona do możliwości zapewnienia przez niego, że zrealizowane przy jego zastosowaniu wydatki, sfinansowane z budżetu UE, są zgodne z prawem (legalne).

W przepisach unijnych po raz pierwszy zdefiniowano pojęcie poważnego defektu w skutecznym funkcjonowaniu systemu zarządzania i kontroli (art. 2 ust. 39 rozporządzenia nr 1303/2013 i art. 30 ust. 2 rozporządzenia delegowanego nr 480/2014). Na szczególną uwagę zasługuje definicja zawarta w art. 30 ust. 2 rozporządzenia delegowanego nr 480/2014, która ma charakter szczegółowy i doprecyzowujący wobec definicji z art. 2 ust. 39 rozporządzenia nr 1303/2013. Jej przedstawienie wymaga wyjaśnienia, że rozporządzenie delegowane nr 480/2014 ustanowiło 18 wymogów, które ma spełniać system zarządzania i kontroli (załącznik nr IV do tego rozporządzenia). Siedem spośród owych 18 wymogów uznano za szczególnie istotne[43], pozostałe są wymogami zwykłymi[44]. To, czy system zarządzania i kontroli spełnia ustanowione wymogi, ocenia Komisja przy zastosowaniu skali obejmującej cztery kategorie. Kategoria 1 jest stosowana, gdy system ten funkcjonuje prawidłowo i nie są potrzebne żadne usprawnienia lub

[43] Wymogi te określają pkt 2, 4, 5, 13, 15, 16 i 18 tabeli nr 1 załącznika IV do rozporządzenia delegowanego nr 480/2014.

[44] Wymogi te określają pkt 1, 3, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 17 tabeli nr 1 załącznika IV rozporządzenia delegowanego nr 480/2014.

potrzebne usprawnienia są niewielkie; kategoria 2 oznacza, że system ten funkcjonuje, choć są potrzebne pewne usprawnienia w jego funkcjonowaniu; kategoria 3 wskazuje, że system funkcjonuje częściowo i potrzebne są znaczne usprawnienia, natomiast kategoria 4 informuje, że system ten nie funkcjonuje. Poważny defekt w skutecznym funkcjonowaniu systemu zarządzania i kontroli, zgodnie z art. 30 ust. 2 rozporządzenia delegowanego nr 480/2014 oznacza, że: a) dowolne spośród ośmiu szczególnie istotnych wymogów tego systemu albo b) co najmniej dwa z pozostałych jego wymogów powodują, że system ten funkcjonuje częściowo i potrzebne są znaczne usprawnienia (kategoria 3 w skali oceny) lub też system ten nie funkcjonuje (kategoria 4 w skali oceny).

Kolejną przesłankę nakładania korekt finansowych ustanawia art. 144 ust. 1 lit. b rozporządzenia nr 1303/2013. Upoważnia on Komisję do nałożenia korekty finansowej, jeżeli państwo członkowskie naruszy obowiązek dokonywania korekt finansowych, nałożony na nie w art. 143 rozporządzenia nr 1303/2013. W kontekście tej przesłanki warto wyjaśnić, że nakładanie korekt finansowych jest zadaniem wykonywanym przez państwa członkowskie oraz przez Komisję. Istota obu rodzajów korekt finansowych jest podobna i sprowadza się do wycofania z finansowania UE wydatków poniesionych z naruszeniem prawa. Oba rodzaje korekt finansowych różnią się jednak pod kilkoma względami. W szczególności, o ile nałożenie korekty finansowej przez Komisję na państwo członkowskie może oznaczać konieczność zwrotu przez to państwo kwoty objętej korektą do budżetu Unii (korekta finansowa *netto*), o tyle kwota korekty finansowej nałożona przez państwo członkowskie może być przez nie ponownie wykorzystana na dany program operacyjny (art. 143 rozporządzenia nr 1303/2013). Ponadto, nakładanie korekt finansowych przez państwo członkowskie jest jego obowiązkiem, którego naruszenie zostało obwarowane zagrożeniem nałożenia na nie korekty finansowej przez Komisję[45].

Ostatnią przesłankę nakładania korekt finansowych reguluje art. 144 ust. 1 w lit. c rozporządzenia nr 1303/2013. Komisja może na jego podstawie zastosować korektę finansową, jeżeli państwo członkowskie uwzględniło nieprawidłowy wydatek we wniosku o płatność przekazanym jej w celu uzyskania płatności i nie skorygowało tego wydatku do dnia, w którym Komisja go wykryła i wszczęła procedurę zmierzającą do nałożenia na to państwo korekty finansowej. Pojęcie nieprawidłowego wydatku można odnosić do pojęcia nieprawidłowości, zdefiniowanej na potrzeby rozporządzenia nr 1303/2013 w art. 2 ust. 36 (definicję nieprawidłowości uwzględniono w przypisie 34). Nieprawidłowy wydatek oznacza zatem wydatek, który został dokonany z naruszeniem prawa UE lub prawa krajowego i mimo to został uwzględniony przez państwo członkowskie we wniosku o płatność złożonym do Komisji w celu uzyskania refundacji wydatków poniesionych w ramach programów operacyjnych.

[45] Na ten temat zob. przypis 10.

Korekty finansowe nakładane na podstawie art. 144 rozporządzenia nr 1303/2013 mogą dotyczyć funduszy polityki spójności (EFRR, EFS i FS) oraz EFMR.

Określanie wysokości korekt finansowych

Kryteria wpływające na wysokość korekt finansowych

Z przepisów horyzontalnego rozporządzenia finansowego nr 966/2012[46] oraz z przepisów sektorowych przyjętych dla WPR i polityki spójności[47] wynika, że w celu określenia wysokości korekt finansowych Komisja uwzględnia charakter, wagę i skutki finansowe dla budżetu UE wywołane naruszeniem prawa. Ponadto przepisy UE wyraźnie wymagają, by w toku nakładania korekt finansowych Komisja przestrzegała zasady proporcjonalności. Wymóg ten prawodawca unijny przytoczył wielokrotnie[48], co może świadczyć, że jest on szczególnie istotny.

Rodzaje korekt finansowych

W przepisach UE zawarto też wskazówki dotyczące metod określania wysokości korekt finansowych. Zgodnie z art. 80 ust. 4 i 5 rozporządzenia finansowego nr 966/2012, Komisja opiera korekty finansowe na wskazaniu kwot wypłaconych nienależnie i na ich skutkach finansowych dla budżetu Unii. Jeżeli kwot tych nie można dokładnie określić, Komisja może zastosować ekstrapolację lub korekty ryczałtowe zgodnie z przepisami sektorowymi. Podobne wskazówki zawarto w przepisach sektorowych z zakresu WPR i polityki spójności[49]. Z przytoczonych przepisów wynika, że wysokość korekt finansowych jest ustalana w dwóch następujących po sobie etapach: najpierw jest określana podstawa wysokości korekty finansowej, a następnie jest obliczana jej wysokość. Na każdym etapie Komisja powinna uwzględniać kryteria wpływające na wysokość korekt finansowych (charakter naruszenia prawa, jego wagę i wywołane skutki finansowe dla budżetu UE) i dążyć, by nakładana korekta była proporcjonalna do naruszenia prawa, ze względu na które jest nakładana.

Przytoczone przepisy umożliwiają też wyodrębnienie trzech rodzajów korekt finansowych: dokładnych, ekstrapolowanych i ryczałtowych. Przepisy te określają również kolejność wyboru ich stosowania. Najpierw, jeżeli możliwe jest precyzyjne ustalenie kwoty wydatku dokonanego z naruszeniem prawa, to ta kwota powinna stanowić korektę finansową (dokładna korekta finansowa). Jeżeli dokładna kwota wydatku dokonanego z naruszeniem

[46] Zgodnie z art. 80 ust. 4 i 5 rozporządzenia finansowego nr 966/2012, podejmując decyzję w sprawie kwoty korekty finansowej, Komisja uwzględnia charakter i wagę naruszenia mających zastosowanie przepisów oraz skutki finansowe dla budżetu, także w przypadku uchybień w systemach zarządzania i kontroli.

[47] Zob. art. 52 ust. 2 rozporządzenia nr 1306/2013 dotyczący WPR, a także art. 22, art. 85, art. 144 ust. 1 i załącznik X pkt 3 do rozporządzenia nr 1303/2013 dotyczący polityki spójności.

[48] Zob. motywy 72 i 121 preambuły i art. 22 ust. 7, art. 85 ust. 3, art. 144 ust. 2 i art. 145 rozporządzenia nr 1303/2013 dotyczącego polityki spójności, a także motywy 22 i 120 preambuły i art. 52 ust. 2 rozporządzenia nr 1306/2013 dotyczącego WPR.

[49] Zob. art. 52 ust. 2 rozporządzenia nr 1306/2013 dotyczący WPR i art. 144 ust. 1 rozporządzenia nr 1303/2013 odnoszący się do polityki spójności.

prawa nie może być określona lub jej ustalenie wykluczają względy ekonomiki kontroli, gdyż wymagałoby to znacznych nakładów finansowych, wysokość korekty finansowej jest określana na podstawie ekstrapolacji (ekstrapolowana korekta finansowa). W końcu, jeżeli nie jest możliwe nałożenie dokładnej ani ekstrapolowanej korekty finansowej, kwota korekty jest ustalana przy zastosowaniu stawek ryczałtowych (ryczałtowa korekta finansowa). Nakładanie korekt finansowych na podstawie ekstrapolacji lub stawek ryczałtowych wynika z dążenia do wyważenia właściwych relacji między koniecznością wyłączania wydatków UE poniesionych z naruszeniem prawa a trudnością oszacowania faktycznej szkody wyrządzonej w funduszach wskutek tego naruszenia.

Przepisy unijne określające przesłanki, kryteria i metody obliczania wysokości korekt finansowych zostały sformułowane ogólnie i pozostawiają znaczną swobodę interpretacyjną. O tym, że intencją prawodawcy unijnego jest, aby swobodę tę ograniczyć, świadczy art. 80 ust. 4 i 5 rozporządzenia finansowego nr 966/2012, który stanowi, że przepisy sektorowe określą kryteria ustalania korekt finansowych, odpowiednią procedurę, metodę ekstrapolacji korekt finansowych i stosowanie stawek ryczałtowych. Podobne normy kompetencyjne zostały zawarte w przepisach sektorowych z zakresu WPR i polityki spójności, a przyjmowane przez Komisję regulacje mają mieć postać aktów delegowanych (art. 53 ust. 3 rozporządzenia nr 1306/2013 z zakresu WPR oraz art. 85 w ust. 3 i 4 i art. 144 ust. 6 rozporządzenia nr 1303/2013 dotyczący polityki spójności). Stosując się do tego zalecenia, Komisja przyjęła rozporządzenie delegowane nr 480/2014 określające kryteria ustalania korekt finansowych w dziedzinie polityki spójności oraz rozporządzenie delegowane nr 907/2014 regulujące te kwestie w ramach WPR.

Przyjęcie w okresie programowania 2014–2020 norm kompetencyjnych upoważniających Komisję do określania, w formie prawnie wiążących aktów delegowanych, metod stosowanych w celu określania wysokości korekt finansowych stanowi nowość zasługującą na aprobatę. Do tego czasu normy kompetencyjne nie były przyjmowane, a Komisja określała reguły stosowane w celu nakładania korekt finansowych w formie prawnie niewiążących wytycznych. Tego rodzaju wytyczne Komisja przyjęła najpierw w ramach WPR[50], a następnie w polityce spójności[51], a praktyka ta nie została zakwestionowana

[50] W ramach WPR przyjęto wytyczne nr VI/216/93 określane mianem raportu grupy roboczej Bella, od nazwiska przewodniczącego komitetu opracowującego je. Grupa ta została powołana przez Komisję w 1991 r. w celu oceny skuteczności procedury rozliczania rachunków. Wytyczne te zostały zmienione wytycznymi nr VI/5330/97 z 23.12.1997 r. dotyczącymi obliczania skutków finansowych podczas przygotowywania decyzji o rozliczaniu rachunków Sekcji Gwarancji EFOGR.

[51] Zob. *Commission guidelines on the principles, criteria and indicative scales to be applied by Commission departments in determining financial corrections under Article H (2) of Annex II of Regulation (EC) No 1164 establishing a Cohesion fund*, Brussels 29.07.2002, C(2002)2871); *Commission guidelines on the principles, criteria and indicative scales to be applied by Commission departments in determining financial corrections under Article 39 (3) of Regulation (EC) No 1260/1999*, Brussels 2.03.2001, C(2001)476);

przez TSUE, mimo skarg państw członkowskich. Można przyjąć, że praktyka regulowania metod określania wysokości korekt finansowych w formie wytycznych została podyktowana względami pragmatycznymi, wymagającymi określenia sposobu ich nakładania w sytuacji, w której przepisy UE nie przewidywały uregulowania tego w formie prawnie wiążącej. Określanie czynników wpływających na wysokość korekt finansowych w postaci wytycznych zaspokajało zarówno interesy Komisji, jak i państw członkowskich, gdyż mimo apeli Parlamentu Europejskiego[52], żaden z tych podmiotów przez wiele lat nie dążył do uregulowania tej materii w formie wiążących aktów prawnych. Postulat ten został zrealizowany w przepisach obecnego okresu programowania 2014–2020.

Dokładne korekty finansowe

Pomimo że przepisy UE nakazują w pierwszej kolejności rozważyć możliwość zastosowania dokładnej korekty finansowej, tego rodzaju korekty dotyczy stosunkowo najmniej postanowień.

W ramach WPR reguły dotyczące nakładania dokładnych korekt finansowych uwzględniono w art. 12 rozporządzenia delegowanego nr 907/2014. Stanowi on, że Komisja podejmuje decyzję o wyłączeniu wydatków z finansowania UE na podstawie zidentyfikowanych kwot nienależnie wypłaconych, jeżeli kwoty te można ustalić przy zastosowaniu proporcjonalnych nakładów. Jeśli nie jest to możliwe, państwo członkowskie, na które ma być nałożona korekta finansowa może przedstawić, w terminie przewidzianym przez Komisję w ramach procedury rozliczania zgodności, dane dotyczące tych kwot, na podstawie kontroli wszystkich indywidualnych przypadków, których dana nieprawidłowość mogła potencjalnie dotyczyć. Weryfikacja obejmuje wszystkie wydatki poniesione z naruszeniem przepisów i obciążające budżet Unii. Przedstawione przez państwa członkowskie dane muszą obejmować wszystkie kwoty, które są niekwalifikowane z powodu danej nieprawidłowości. W celu uwzględnienia wyników obliczeń przedłożonych przez państwo członkowskie, Komisja ma prawo ocenić metody wykorzystane do tych obliczeń (państwo jest zobowiązane wyraźnie je opisać), sprawdzić przedłożone przez to państwo dane i wyniki obliczeń oraz uzyskać wystarczające dowody kontroli potwierdzające te dane.

Przepisy dotyczące polityki spójności są jeszcze bardziej lapidarne jeżeli chodzi o regulowanie dokładnych korekt finansowych. W art. 144 ust. 1 *in fine* rozporządzenia nr 1303/2013 wskazano, że

---

Commission guidelines for determining financial corrections to be made to expenditures co-financed by the structural funds or the Cohesion Fund for non-compliance with the rules on public procurement (COCOF/07/0037/00-EN); *Guidelines on closure of assistance (2000-2006) from structural funds; Commission guidelines on the principles, criteria and indicative scales to be applied by Commission departments in determining financial corrections under Article 39 (3) of Regulation (EC) No 1260/1999*, Brussels 2.03.2001, (C(2001)476).

[52] Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie dokumentu Komisji dotyczącego kontroli finansowej funduszy strukturalnych – korekty finansowe netto (DzUrz 1997 C 286 z 22.09.1997, s. 341).

Komisja dokonuje korekt finansowych na podstawie indywidualnych przypadków stwierdzonych nieprawidłowości oraz bierze pod uwagę, czy nieprawidłowość jest systemowa[53]. Przepisy te wymagają, by wysokość dokładnych korekt finansowych opierać na podstawie wysokości wydatków dokonanych z naruszeniem prawa, przy uwzględnieniu charakteru nieprawidłowości (indywidualnego lub systemowego). Jeśli nie jest możliwe precyzyjne określenie kwoty nieprawidłowych wydatków poniesionych przez fundusze polityki spójności, Komisja przyjmuje za podstawę korekty finansowej stawkę ekstrapolowaną lub zryczałtowaną.

Ekstrapolowane korekty finansowe

Jeżeli przy zastosowaniu proporcjonalnych nakładów Komisja nie jest stanie zidentyfikować kwot nienależnie wypłaconych, co umożliwiałoby jej nałożenie dokładnej korekty finansowej, to zgodnie z art. 12 ust. 2 rozporządzenia delegowanego nr 907/2014 dotyczącego WPR, może określić kwoty wyłączane z finansowania UE przy zastosowaniu ekstrapolacji. W leksykalnym rozumieniu ekstrapolacja oznacza przewidywanie przebiegu jakiegoś zjawiska w okolicznościach nieznanych, których nie można przewidzieć ani stworzyć na podstawie znajomości analogicznego zjawiska w warunkach znanych. W statystyce natomiast ekstrapolacja oznacza wnioskowanie o właściwościach pewnej zbiorowości na podstawie badań odpowiednio dobranej części tej zbiorowości, zwanej próbą[54].

Państwo członkowskie, na które ma być nałożona ekstrapolowana korekta finansowa może przedłożyć, w terminie przewidzianym przez Komisję, obliczenie kwoty podlegającej wyłączeniu z finansowania UE dokonane przy zastosowaniu ekstrapolacji. Obliczeń tych państwo dokonuje na podstawie wyników kontroli przeprowadzonych na reprezentatywnej próbie wydatków. Próba wydatków musi pochodzić z populacji, w której można spodziewać się wystąpienia tej samej nieprawidłowości (art. 12 ust. 3 rozporządzenia delegowanego nr 907/2014). Wówczas, w celu ustalenia korekty finansowej, wyniki badania reprezentatywnej próby są ekstrapolowane na resztę populacji, z której wybrano próbę. Podobnie jak w przypadku dokładnej korekty finansowej, w celu uwzględnienia wyników obliczeń przedłożonych przez państwo członkowskie wskazujących wysokość ekstrapolowanej korekty finansowej, Komisja może ocenić metody wykorzystane przez to państwo do ekstrapolacji (metody te państwo zobowiązane jest opisać), sprawdzić reprezentatywność próby, przedłożone jej dane i wyniki ekstrapolacji oraz uzyskać dowody dotyczące tych danych (art. 12 ust. 4 rozporządzenia delegowanego nr 907/2014).

---

[53] Nieprawidłowość systemową stanowi każda nieprawidłowość, która może mieć charakter powtarzalny, o wysokim prawdopodobieństwie wystąpienia w podobnych rodzajach operacji, będąca konsekwencją istnienia poważnych defektów w skutecznym funkcjonowaniu systemu zarządzania i kontroli (art. 2 pkt 38 rozporządzenia nr 1305/2013).

[54] H. Zgółkowa (red.): *Praktyczny słownik współczesnej polszczyzny*, t. 10, Poznań 1997, s. 337.

Ryczałtowe korekty finansowe

Jeżeli nieznana jest precyzyjna kwota wydatków dokonanych z naruszeniem prawa, co umożliwiłoby zastosowanie dokładnej korekty finansowej, ani też nie można jej oszacować przy użyciu ekstrapolacji, wysokość korekty finansowej jest ustalana na podstawie stawek ryczałtowych. Wówczas nakładana jest ryczałtowa korekta finansowa. Takie podejście do nakładania ryczałtowych korekt finansowych, jako środka stosowanego w ostateczności, jako *ultima ratio*, jest stosowane od dawna. Przykładowo, w przyjętych w 2001 r. wytycznych C(2001)476 dotyczących nakładania korekt finansowych w polityce spójności Komisja zadeklarowała, że będzie nakładać korekty ryczałtowe, jeżeli ze względu na zbyt dużą liczbę zmiennych lub ich rozproszone skutki nie można z wystarczającą pewnością oszacować finansowych skutków nieprawidłowości systemowych lub innych naruszeń prawa, natomiast anulowanie całego wkładu Unii byłoby nieproporcjonalne. Czynnikiem decydującym o nałożeniu ryczałtowej korekty finansowej jest niemożliwość określenia z wystarczającą pewnością skutków finansowych wywołanych przez nieprawidłowości systemowe lub inne naruszenia prawa. Odmienności pomiędzy korektami finansowymi stosowanymi w ramach WPR i w dziedzinie polityki spójności uzasadniają ich oddzielne przedstawienie.

Ryczałtowe korekty finansowe stosowane w WPR

Przepisy dotyczące WPR przewidują, że nakładając ryczałtowe korekty finansowe, Komisja uwzględnia charakter i wagę naruszenia prawa oraz własną ocenę ryzyka poniesienia straty finansowej przez UE (art. 12 ust. 6 rozporządzenia delegowanego nr 907/2014). Na wysokość ryczałtowej korekty wpływają zatem kryteria związane z naruszeniem prawa (jego charakterem i wagą) oraz wywołanymi przez nie skutkami finansowymi. Rozporządzenie zawiera wskazówki odnoszące się do obu tych kryteriów.

Jeżeli chodzi o kryterium naruszenia prawa, to art. 12 ust. 6 rozporządzenia delegowanego nr 907/2014 stanowi, że poziom korekty ryczałtowej wyznacza się w szczególności z uwzględnieniem rodzaju zidentyfikowanej niezgodności. Oznaczałoby to, że rodzaj naruszenia prawa (zidentyfikowanej niezgodności) jest podstawową okolicznością uwzględnianą w toku określania wysokości ryczałtowej korekty finansowej. Ponadto, dla celów nakładania ryczałtowych korekt finansowych, niedociągnięcia ujawniane w państwach członkowskich są dzielone na odnoszące się do zasadniczych lub pomocniczych mechanizmów kontroli. Kluczowe mechanizmy kontroli to, jak stanowi omawiany art. 12 ust. 6 rozporządzenia delegowanego nr 907/2014, kontrole bezpośrednie (kontrole na miejscu) i kontrole administracyjne (kontrole dokumentów), niezbędne do sprawdzenia kwalifikowalności pomocy i zasadniczych elementów wniosków o płatność. Dotyczą one zwłaszcza przedmiotu finansowania objętego wnioskiem i związanych z nim danych jakościowych i ilościowych (np. powierzchni gruntów, liczby zwierząt, jakości produktów rolnych). Natomiast pomocnicze mechanizmy kontroli to wszystkie inne czynności administracyjne niezbędne

do prawidłowego rozpatrywania wniosków o płatność, na przykład: sprawdzanie terminów ich składania, identyfikację wniosków obejmujących przedmiot podwójnego dofinansowania z UE czy zapewnienie odpowiedniego nadzoru nad procedurami.

Rekonstrukcję kryterium skutków finansowych wywołanych przez naruszenie prawa, jako okoliczności wpływających na wysokość ryczałtowej korekty finansowej, umożliwia art. 12 ust. 7 rozporządzenia delegowanego nr 907/2014. Określił on okoliczności, które wskazują na większe ryzyko strat dla budżetu UE wywołanych przez nieprawidłowości. Zachodzą one wówczas, gdy: 1) co najmniej jeden z zasadniczych mechanizmów kontroli nie jest stosowany lub jest stosowany na tyle nieprawidłowo lub nieregularnie, że jest nieefektywny w zakresie określania kwalifikowalności wniosku lub zapobiegania nieprawidłowościom; 2) wykryto trzy lub większą liczbę niedociągnięć w odniesieniu do tego samego systemu kontroli; 3) państwo członkowskie nie stosuje systemu kontroli lub stosowanie go ma poważne wady oraz istnieją dowody wskazujące na poważne nieprawidłowości i zaniedbania w przeciwdziałaniu nieprawidłowościom lub oszustwom; 4) wobec państwa członkowskiego została już zastosowana korekta finansowa za podobne niedociągnięcia w tym samym sektorze, przy czym Komisja zbadała wszystkie środki naprawcze i kompensacyjne podjęte przez to państwo.

Przepisy określają też czynniki zwiększające i zmniejszające stawki ryczałtowych korekt finansowych. Jeżeli w ramach jednej procedury kontroli zgodności rozliczeń zostaną różne niezgodności, które pojedynczo powodowałyby różne ryczałtowe korekty finansowe, wówczas stosuje się wyłącznie najwyższą korektę ryczałtową (art. 12 ust. 6 *in fine* rozporządzenia delegowanego nr 907/2014). Jeżeli natomiast państwo członkowskie przedstawi obiektywne dane wskazujące, że maksymalna strata funduszy UE jest niższa od kwoty wynikającej z zastosowania stawki ryczałtowej zaproponowanej przez Komisję, to Komisja nakłada korektę finansową z zastosowaniem niższej stawki ryczałtowej (art. 12 ust. 8 rozporządzenia delegowanego nr 907/2014).

Ryczałtowe korekty finansowe stosowane w polityce spójności

Kryteria stosowane do określania wysokości ryczałtowych korekt finansowych nakładanych w polityce spójności ustalił art. 31 ust. 2 rozporządzenia delegowanego nr 480/2014. Jak wyjaśniono w motywie 34 preambuły do tego rozporządzenia, kryteria te mają zapewnić pewność prawa i równe traktowanie wszystkich państw członkowskich przy dokonywaniu korekt finansowych spójnych z zasadą proporcjonalności.

Zgodnie z art. 31 ust. 2 rozporządzenia delegowanego nr 480/2014, poziom stawki ryczałtowej ustala się przy uwzględnieniu: 1) znaczenia poważnego defektu w systemie zarządzania i kontroli; 2) częstości występowania i zasięgu tego rodzaju defektu oraz 3) stopnia ryzyka strat dla budżetu Unii (na temat pojęcia poważnego defektu w skutecznym funkcjonowaniu systemu zarządzania i kontroli czytaj na s. 77). Z przytoczonego przepisu wynika, że poziom stawki ryczałtowej stosowanej do nakładania korekty finansowej zależy od

defektu w systemie zarządzania i kontroli – jego powagi, znaczenia, częstotliwości występowania, zasięgu i stopnia ryzyka, na który naraził on budżet UE. Od niego zatem zależy wysokość stawki ryczałtowej stosowanej w celu nałożenia ryczałtowej korekty finansowej. Jeżeli poważny defekt w systemie zarządzania i kontroli jest na tyle zasadniczy, częsty lub rozpowszechniony, że oznacza całkowitą niewydolność tego systemu, która naraża na ryzyko legalność i prawidłowość wszystkich wydatków, stosowana jest stawka ryczałtowa w wysokości 100%. W przypadku zaś gdy ten defekt jest na tyle częsty i rozpowszechniony, że oznacza niezwykle poważną niewydolność tego systemu, która naraża na ryzyko legalność i prawidłowość bardzo dużej części wydatków, stosuje się stawkę ryczałtową w wysokości 25%. Jeżeli natomiast ów defekt jest spowodowany niepełnym, słabym lub nieciągłym funkcjonowaniem tego systemu, co naraża na ryzyko legalność i prawidłowość dużej części wydatków, stosuje się stawkę ryczałtową w wysokości 10%. W przypadku zaś, gdy poważny defekt w systemie zarządzania i kontroli jest spowodowany niespójnym funkcjonowaniem tego systemu, co naraża na ryzyko legalność i prawidłowość znacznej części wydatków, stosuje się stawkę ryczałtową w wysokości 5% (art. 31 ust. 3 rozporządzenia delegowanego nr 480/2014).

Wysokość ustalonych stawek ryczałtowych może być zmieniona. Jeżeli w następstwie zastosowania w danym roku obrachunkowym korekty finansowej ze względu na niepodjęcie przez państwo członkowskie właściwych działań naprawczych dotyczących systemu zarządzania i kontroli ten sam poważny defekt systemu zostanie wykryty w kolejnym roku obrachunkowym, stawka korekty finansowej może być zwiększona do poziomu nieprzekraczającego następnej w kolejności wyższej kategorii. Jeżeli natomiast zastosowanie ustalonych stawek ryczałtowych byłoby nieproporcjonalne, dokonuje się obniżenia poziomu korekty finansowej (art. 31 ust. 4 i 5 rozporządzenia delegowanego nr 480/2014). Sformułowanie czynników wpływających na zmianę wysokości stawek ryczałtowych prowadzi do wniosku, że są one związane z przesłankami nakładania korekt finansowych: na zwiększenie stawki ryczałtowej wpływa utrzymywanie się defektu w systemie zarządzania i kontroli, na jej zmniejszenie – ich nieproporcjonalna wysokość, która, jak można przyjąć, może być odnoszona do naruszenia prawa uzasadniającego nałożenie korekty finansowej.

Trybunał Obrachunkowy krytycznie odnosi się do stosowanej przez Komisję praktyki nakładania na państwa członkowskie ryczałtowych korekt finansowych. Po zbadaniu korekt finansowych nałożonych przez nią w ramach WPR w latach 2007–2009 stwierdził, że zdecydowaną większość z nich stanowiły ryczałtowe korekty finansowe (Komisja zastosowała je wobec 92% wydatków wyłączanych z finansowania UE). W ocenie Trybunału Obrachunkowego, wskazuje to na tendencję Komisji do nadużywania ryczałtowych korekt finansowych. Zbyt częste stosowanie przez nią tego rodzaju korekt jest, w ocenie Trybunału Obrachunkowego, skutkiem jej ograniczonych zasobów i odzwierciedla dostosowane do tej sytuacji podejście kontrolne. Polega ono na tym, że w toku

kontroli prowadzonych w państwach członkowskich Komisja bazuje na ocenie skuteczności funkcjonujących w nich systemów zarządzania i kontroli, a jeżeli wykrywa ich defekty, to nie szacuje z wystarczającą dokładnością wywoływanych przez nie skutków finansowych, lecz stosuje ustalone przez siebie stawki ryczałtowe. Zdaniem Trybunału Obrachunkowego, jeżeli defekty te są na tyle poważne, że nakładane ze względu na nie korekty finansowe są wysokie, należałoby przeprowadzić bezpośrednie kontrole w państwach członkowskich, aby szczegółowo określić nieprawidłowe płatności. W ocenie Trybunału Obrachunkowego, Komisja powinna rozważyć też szersze wykorzystywanie statystycznie reprezentatywnych prób, umożliwiających stosowanie ekstrapolowanych korekt ryczałtowych.

Trybunał Obrachunkowy identyfikuje też inne problemy związane ze stosowaniem ryczałtowych korekt finansowych. Wynikają one między innymi z metody ich obliczania, powodującej, że objęte nimi kwoty niekoniecznie obejmują wydatki poniesione z naruszeniem prawa. Choć defekty w systemach zarządzania i kontroli państw członkowskich rzeczywiście mogą świadczyć o występowaniu ryzyka nieprawidłowych wydatków, to jednak nie dowodzą one, że wydatki takie zostały rzeczywiście dokonane z naruszeniem prawa, a tym bardziej, że ich wysokość odpowiada zastosowanej stawce ryczałtowej korekty finansowej. W ramach nakładania tego rodzaju korekt finansowych nie jest bowiem określana dokładna kwota wydatków dokonanych z naruszeniem prawa, a zatem stosowana stawka procentowa nie musi odpowiadać kwocie wydatków niezgodnych z prawem. Ryczałtowe korekty finansowe uniemożliwiają ustalenie wyraźnego związku między kwotami odzyskiwanymi od państw członkowskich a kwotami nieprawidłowych płatności, których rekompensatę mają stanowić korekty.

Kolejny problem związany ze stosowaniem ryczałtowych korekt finansowych dotyczy sposobu ich finansowania. Fakt, że kwoty korekt finansowych są odejmowane od kolejnych płatności przekazywanych państwom członkowskim, powoduje iż początkowo ich koszt ponosi państwo członkowskie (budżet krajowy), a nie beneficjenci (rolnicy, przedsiębiorcy), którzy dokonali nieprawidłowych wydatków. Dopiero skuteczne przeprowadzenie przez państwa członkowskie procedur odzyskiwania od beneficjentów kwot nieprawidłowo wydatkowanych umożliwia im pokrycie kosztów korekt finansowych z odzyskanych środków. Pod warunkiem, że odzyskanie to będzie miało miejsce. Z tego względu, jak odnotowuje Trybunał Obrachunkowy, państwa członkowskie często postrzegają korekty finansowe jako nakładane na nie sankcje finansowe[55].

Odpierając krytykę Trybunału Obrachunkowego, Komisja wskazała[56], że dokonywanie korekt finansowych na oczekiwanych przez niego zasadach wymagałoby

[55] Sprawozdanie specjalne TO nr 7/2010 pt. *Kontrola procedury*..., pkt 64-65, 90-91, 102-103 i 107.
[56] Sprawozdanie specjalne TO nr 7/2010 pt. *Kontrola procedury*..., odpowiedzi Komisji, pkt IV, 63.

dwukrotnego zwiększenia jej zasobów kontrolnych, co byłoby sprzeczne z oceną kosztów i korzyści. Komisja stoi na stanowisku, że stosowanie korekt ryczałtowych jest najbardziej skutecznym i wydajnym sposobem zapewniającym legalność wydatków ponoszonych z budżetu UE, zwłaszcza jeżeli stwierdzone uchybienia dotyczą systemów zarządzania i kontroli państwa członkowskiego. Ponieważ korekty ryczałtowe odzwierciedlają stopień ryzyka finansowego dla budżetu UE, wynikający z defektów w krajowych systemach zarządzania i kontroli, w jej ocenie, istnieje zależność między zastosowaną stawką ryczałtową a poziomem nieprawidłowych płatności. Komisja wskazała też, że bardziej precyzyjne obliczanie strat finansowych dla UE wymagałoby bardziej aktywnej współpracy ze strony państw członkowskich, ponieważ tylko one posiadają wszystkie informacje niezbędne do wykonania obliczeń. Mimo jej wezwań, państwa członkowskie często nie wykorzystują tej możliwości.

Procedura nakładania korekt finansowych

W ramach WPR i polityki spójności korekty finansowe są nakładane na państwa członkowskie przez Komisję w formie decyzji, po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego. Decyzja Komisji podlega zaskarżeniu do Sądu (dawniej: Sądu Pierwszej Instancji) w trybie skargi o stwierdzenie nieważności aktu UE (art. 263 TFUE). W procedurze nakładania korekt finansowych można zatem wyróżnić dwa etapy: postępowanie administracyjne, w którym Komisja wydaje decyzję nakładającą korektę finansową na państwo członkowskie, oraz postępowanie sądowe, inicjowane skargą państwa członkowskiego do Sądu, w którym decyzja Komisji nakładająca na nie korektę finansową podlega kontroli sądowej. Niniejsze opracowanie przedstawia wyłącznie etap postępowania administracyjnego, finalizowany wydaniem decyzji Komisji.

Postępowanie w ramach WPR

W dziedzinie WPR Komisja nakłada na państwa członkowskie korekty finansowe w toku procedury rozliczania zgodności. Procedura ta, wraz z procedurą rozliczania rachunków, służy Komisji dla rozliczenia funduszy rolnych (EFRG i EFROW) przekazanych państwom członkowskim na cele wdrażania WPR. Obie procedury łączy przedmiot i cel: ich przedmiotem są unijne fundusze rolne finansowane z budżetu UE, a celem – umożliwienie Komisji przejęcia odpowiedzialności za ich wydatkowanie przez państwa członkowskie, która spoczywa na niej na mocy art. 317 TFUE. Procedury te umożliwiają Komisji ustalenie, czy przedkładane jej co roku sprawozdania krajowych agencji płatniczych, przedstawiające zrealizowane przez nie płatności sfinansowane z unijnych funduszy rolnych, zawierają kompletne, dokładne i prawdziwe dane (rozliczenie finansowe dokonywane w toku procedury rozliczenia rachunków), a także czy wydatki dokonane przez te agencje były zgodne z przepisami prawa (rozliczenie zgodności w toku procedury rozliczenia zgodności). Procedury rozliczania funduszy rolnych różnią się natomiast pod względem stosowanych kryteriów ocen, częstotliwości ich przeprowadzania, przebiegu i skutków. Poniżej pokrótce przedstawione zostaną obydwie procedury.

Rozliczanie rachunków

Przebieg procedury rozliczania rachunków reguluje art. 51 rozporządzenia nr 1306/2013. W jej toku oceniana jest kompletność, dokładność i prawdziwość rocznych sprawozdań finansowych (rachunków) agencji płatniczych, które to trzy kryteria są określane łącznie jako wiarygodność. W sprawozdaniach finansowych agencje płatnicze przedstawiają Komisji płatności dokonane na rzecz beneficjentów WPR oraz kwoty uzyskane z budżetu UE na poczet ich pokrycia. Procedura ta jest przeprowadzana co roku i ma zapewnić finansowe powiązanie między agencjami płatniczymi a budżetem Unii (motyw 35 preambuły rozporządzenia nr 1306/2013). Wydawana w jej wyniku decyzja Komisji rozlicza pod względem finansowym roczną działalność agencji płatniczych.

W toku procedury rozliczania rachunków Komisja ocenia wiarygodność rozliczeń przedłożonych przez państwa członkowskie, nie bada natomiast zgodności poniesionych wydatków z prawem (legalności). Kryterium legalności wydatków jest sprawdzane w toku procedury rozliczania zgodności (motyw 35 preambuły i art. 51 rozporządzenia nr 1306/2013).

Komisja rozlicza rachunki agencji płatniczej na podstawie dokumentów[57] dostarczonych jej przez państwo członkowskie w terminie do 15 lutego roku następującego po danym rolniczym roku budżetowym (rok ten zaczyna się 16 października danego roku i kończy 15 października roku następnego; art. 39 rozporządzenia nr 1306/2013). W wyjątkowych wypadkach, na wniosek państwa członkowskiego Komisja może przedłużyć ten termin, nie później jednak niż do 1 marca (art. 7 ust. 3 rozporządzenia nr 1306/2013). W toku procedury rozliczania rachunków Komisja opiera się na badaniach przeprowadzonych przez organy krajowe (głównie jednostki certyfikujące). Po przeprowadzeniu tej procedury Komisja, w terminie do 31 maja roku następującego po zakończeniu rolniczego roku budżetowego, przyjmuje decyzję w sprawie rozliczenia rachunków agencji płatniczych, określaną mianem decyzji finansowej. Komisja przyjmuje ją w formie aktu wykonawczego, który uchwala zgodnie z procedurą doradczą regulowaną w art. 116 ust. 2 rozporządzenia nr 1306/2013. W decyzji tej Komisja albo akceptuje rozliczenia finansowe przedłożone jej przez agencje płatnicze i rozlicza je, albo – jeżeli nie jest to możliwe – odkłada ich akceptację do momentu uzyskania koniecznych danych, przez co wyłącza rachunki z rozliczenia.

Decyzje w sprawie rozliczenia rachunków są skonstruowane schematycznie i zawierają kilka artykułów. Wskazują krajowe agencje płatnicze, których rachunki podlegają rozliczeniu, rok budżetowy, którego dotyczą, a także kwoty, które na

[57] Dokumenty te to: roczne sprawozdanie agencji płatniczych i deklaracja zarządcza; roczne podsumowanie wyników audytów i kontroli (art. 102 ust. 1 lit. e rozporządzenia nr 1306/2013); oraz przewidywane zapotrzebowanie na środki finansowe (w przypadku EFRG) lub aktualizacja przewidywanych deklaracji wydatków przedstawionych w roku bieżącym i w roku kolejnym.

ich podstawie podlegają zwrotowi od każdego państwa członkowskiego lub które są płatne na jego rzecz. Kwoty te określa załącznik do decyzji. Najczęściej decyzje te są adresowane do wszystkich państw członkowskich i publikowane w Dzienniku Urzędowym UE.

Rozliczanie zgodności

Inną dynamikę ma procedura rozliczenia zgodności. Zmierza ona do oceny, czy wydatki zrealizowane przez państwa członkowskie, zrefundowane przez Komisję w ramach płatności przekazanych agencjom płatniczym, zostały poniesione z poszanowaniem prawa. Kryterium oceny stosowane przez Komisję w ramach procedury rozliczenia zgodności stanowi zatem legalność wydatków (ich zgodność z prawem).

Przebieg procedury rozliczenia zgodności określa art. 52 ust. 3 rozporządzenia nr 1306/2013. Inaczej niż realizowana co roku procedura rozliczania rachunków, która dotyczy wydatków poniesionych w jednym rolniczym roku budżetowym i opiera się na pracach jednostek certyfikujących, procedura rozliczania zgodności jest wszczynana *ad hoc*, dotyczy wydatków poniesionych w ciągu kilku lat i bazuje na wynikach kontroli przeprowadzonych przez Komisję[58].

W przepisach dotyczących procedury rozliczenia zgodności, przyjętych dla okresu programowania 2014–2020, wprowadzono nowe rozwiązanie, które umożliwia Komisji niewszczynanie tej procedury ze względu na nieznaczny rozmiar spodziewanej korekty finansowej. Stosownie do art. 35 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego nr 908/2014, Komisja może podjąć decyzję o nierozpoczynaniu dochodzenia lub zaniechaniu przeprowadzenia go, jeżeli spodziewa się, że ewentualna korekta finansowa, będąca skutkiem wykrytej niezgodności, nie przekroczy 50 tys. euro lub 2% wydatków lub kwot, które należy odzyskać. Omawiany artykuł ustanawia regułę *de minimis*, gdyż upoważnia Komisję do nieprzeprowadzania czynności mających wykrywać naruszenia prawa, jeżeli można zakładać, że ich szacowany skutek finansowy nie przekroczy ustanowionych w tym artykule wysokości.

Po przeprowadzeniu kontroli w państwie członkowskim Komisja przekazuje pisemne powiadomienie o wnioskach. Ze względu na zasadę 24 miesięcy, przedmiotowy zakres tego powiadomienia i data jego doręczenia państwu członkowskiemu rodzą istotne skutki prawne, gdyż określają pod względem przedmiotowym i czasowym wydatki, które mogą być objęte korektą finansową nakładaną na to państwo. Państwo może odpowiedzieć na powiadomienie o wnioskach i wykazać, że rzeczywisty zakres niezgodności jest mniejszy niż w ocenie Komisji. Warto odnotować, że w omawianych przepisach przyjętych dla okresu programowania 2014–2020 przewidziano nowe obostrzenie proceduralne, które ma zachęcać i dyscyplinować państwa członkowskie do sprawnego

[58] Z danych Komisji wynika, że jej służby przeprowadzają w państwach członkowskich około 150 kontroli rocznie. Sprawozdanie specjalne TO nr 7/2010 pt. *Kontrola procedury*…, odpowiedzi Komisji, pkt 65.

przekazywania Komisji informacji niezbędnych do przyjęcia decyzji kończącej procedurę rozliczania zgodności. Jeżeli bowiem państwo członkowskie przekaże Komisji tego rodzaju informacje po otrzymaniu od niej powiadomienia o wnioskach, to zgodnie z art. 34 ust. 6 rozporządzenia wykonawczego nr 908/2014, Komisja może je uwzględnić jedynie wtedy, gdy zachodzi potrzeba uniknięcia poważnego przeszacowania strat finansowych dla budżetu UE oraz jeśli późne przekazanie informacji było należycie uzasadnione czynnikami zewnętrznymi i nie zagraża terminowemu przyjęciu przez Komisję decyzji zgodnie z art. 52 rozporządzenia nr 1303/2013.

Kolejny etap procedury zgodności to dwustronne spotkanie dotyczące zarzucanego państwu członkowskiemu naruszenia prawa, wynikającej z niego straty finansowej poniesionej przez budżet UE i zalecanych mu przez Komisję środków naprawczych. Ze spotkania tego sporządzany jest protokół. Po jego dostarczeniu państwo członkowskie może, w terminie dwóch miesięcy lub za zgodą Komisji w terminie dłuższym, przekazać jej informacje uzupełniające. Celem tego etapu procedury rozliczenia zgodności jest przedyskutowanie wszystkich kwestii, które powinny być przez Komisję uwzględnione przy podejmowaniu decyzji nakładającej korektę finansową na państwo, choć wyrażane przez nią poglądy nie są wiążące na dalszych etapach procedury[59]. Strony mogę też podjąć próbę osiągnięcia porozumienia. Jeżeli im się to nie uda, państwo członkowskie może zwrócić się do organu pojednawczego[60] o rozpoczęcie procedury pojednawczej.

Organ pojednawczy przyjmuje sprawę do rozpatrzenia, gdy kwota korekty finansowej, którą Komisja zamierza nałożyć na państwo członkowskie przekracza milion euro lub stanowi więcej niż 25% rocznych wydatków przyznanych w ramach alokacji z budżetu UE temu państwu w jednej pozycji budżetowej, albo – jeżeli kwota korekty finansowej jest mniejsza, a sprawa dotyczy stosowania prawa UE (organ pojednawczy nie rozpatruje jednak spraw, które dotyczą wyłącznie interpretacji prawa UE). Procedura pojednawcza może trwać do czterech miesięcy od dnia skierowania sprawy do organu pojednawczego. Jej finałem jest sprawozdanie przedstawiające wyniki postępowania i zalecenia, które jest przekazywane zainteresowanemu państwu członkowskiemu, Komisji oraz innym państwom członkowskim. Jeżeli w terminie czterech miesięcy organowi pojednawczemu nie uda się doprowadzić do porozumienia stron, uznaje się, że procedura pojednawcza nie powiodła się. Komisja uwzględnia zalecenia ze sprawozdania organu pojednawczego przed wydaniem decyzji o zgodności,

[59] Wyrok TS z 18.09.2003 r. w sprawie C-346/00 *Zjednoczone Królestwo p. Komisji*, pkt 69-72 (ECLI:EU:C:2003:474).

[60] W skład organu pojednawczego wchodzi pięciu przedstawicieli różnych państw członkowskich, wyznaczonych przez Komisję w porozumieniu z Komitetem ds. Funduszy Rolnych, którzy dają gwarancję niezależności i mają wysokie kwalifikacje w dziedzinie finansowania WPR lub praktykę w zakresie audytu finansowego.

a jeżeli zadecyduje, że nie zastosuje ich, przedstawia uzasadnienie (art. 52 ust. 3 rozporządzenia nr 1306/2013).

Procedura pojednawcza została ustanowiona w 1994 r., aby zmniejszyć liczbę skarg wnoszonych do sądów unijnych przez państwa członkowskie. Osiągnięcie tego celu jest kwestionowane, gdyż liczba postępowań, w których organowi pojednawczemu udało się doprowadzić do porozumienia stron jest relatywnie niska, natomiast liczba skarg sądowych kierowanych przez państwa członkowskie zasadniczo nie zmniejszyła się. Odnotowuje się, że dla państw członkowskich procedura pojednawcza ma charakter *win-win*, gdyż w każdym przypadku wychodzą z niej zwycięsko. Ma to miejsce zarówno wtedy, gdy organowi pojednawczemu uda się doprowadzić do pojednania stron, jak i wówczas, gdy do tego nie dojdzie, gdyż w takiej sytuacji państwa członkowskie ciągle mogą zaskarżyć niezadowalającą je decyzję do Sądu. Z tego względu procedura pojednawcza bywa uznawana za niepotrzebne przedłużenie procedury odzyskiwania od państw członkowskich funduszy wydatkowanych z naruszeniem prawa[61].

Procedurę zgodności kończy przyjęcie przez Komisję decyzji, zwanej decyzją o zgodności. Komisja określa w niej kwoty EFRG i EFRROW, które ze względu na przypisane państwu członkowskiemu naruszenia prawa unijnego (w przypadku EFRG i EFRROW) i prawa krajowego (w przypadku EFRROW) podlegają zwrotowi do budżetu UE. Kwoty te stanowią korekty finansowe. Decyzje o zgodności przyjmowane są w formie aktów wykonawczych uchwalanych zgodnie z procedurą doradczą, o której stanowi art. 116 ust. 2 rozporządzenia nr 1306/2013.

Decyzje o zgodności są skonstruowane podobnie. Wskazują państwa członkowskie, do których są adresowane oraz wydatki akredytowanych agencji płatniczych wyłączane z finansowania UE. Ich najobszerniejszą częścią są wielostronicowe załączniki wskazujące lata budżetowe, których dotyczą nakładane korekty finansowe, ich rodzaj, krótkie uzasadnienie ich przyjęcia, a także ich walutę, kwotę i skutki finansowe. Decyzje te są publikowane w Dzienniku Urzędowym UE.

Kwoty, które na podstawie decyzji o zgodności są wyłączane z finansowania UE, są potrącane z płatności przekazywanych przez Komisję państwu członkowskiemu lub, jeżeli potrącenie nie jest możliwe, są odzyskiwane na podstawie zlecenia windykacji. W przypadku ich ponownego wykorzystania mogą finansować wyłącznie wydatki EFRG i EFRROW (art. 43 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1306/2013).

Procedura rozliczania zgodności trwa zazwyczaj 2-5 lat. Z badań wykonanych przez Trybunał Obrachunkowy wynika, że od przeprowadzenia przez Komisję kontroli w państwie członkowskim do wydania przez nią decyzji o odmowie finansowania mija średnio 31 miesięcy. Jeżeli sprawa jest rozpatrywana przez organ pojednawczy, okres ten wydłuża się do 48 miesięcy. Długotrwałość procedury rozliczenia

[61] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 30.01.2003 r. w sprawie reformy procedury rozliczania rachunków, pkt 10-12.

zgodności miała być zmniejszona przez wyodrębnienie w 1996 r. procedury rozliczenia rachunków oraz procedury rozliczenia zgodności. Cel ten, jak widać, nie został w pełni osiągnięty. Komisja deklaruje, że będzie dążyć, aby procedura rozliczenia zgodności była realizowana w ciągu 15 miesięcy lub 21 miesięcy – jeżeli sprawa będzie rozpatrywana przez organ pojednawczy[62]. Chce, by decyzje w sprawach korekt finansowych zapadały już w dwa lata od przeprowadzenia przez nią pierwszej kontroli w państwach członkowskich[63].

Postępowanie w polityce spójności

W dziedzinie polityki spójności, podobnie jak w WPR, zostały ustanowione dwie procedury służące Komisji do rozliczania wydatków przekazanych państwom członkowskim na cele jej wdrażania. Stanowią je: coroczna procedura zatwierdzania zestawienia wydatków (art. 139 rozporządzenia nr 1303/2013) oraz wdrażana *ad hoc* procedura nakładania korekt finansowych (art. 144 i 145 rozporządzenia nr 1303/2013).

Zatwierdzanie zestawienia wydatków

Procedura zatwierdzania zestawienia wydatków jest nowym postępowaniem, została ustanowiona w przepisach przyjętych dla okresu programowania 2014–2020. W jej toku Komisja ocenia zestawienie wydatków przedłożone jej przez państwo członkowskie pod kątem kompletności, rzetelności i prawdziwości zawartych w nim danych. W jej ramach nie są natomiast badane zgodność z prawem i prawidłowość wydatków, których dotyczy zestawienie wydatków (art. 139 ust. 5 rozporządzenia nr 1303/2013). Stosowane w toku procedury zatwierdzania zestawienia wydatków kryteria oceny, a także jej przedmiot i przebieg upodabniają ją do procedury rozliczenia rachunków, od wielu lat prowadzonej w dziedzinie WPR.

Procedurę zatwierdzania zestawienia wydatków rozpoczyna dostarczenie Komisji dokumentów dotyczących wydatków poniesionych przez państwo członkowskie w danym roku budżetowym[64]. Dokumenty te państwo członkowskie przekazuje Komisji w terminie do 15 lutego roku następującego po roku obrachunkowym, którego dotyczą (art. 59 ust. 5 rozporządzenia finansowego nr 966/2012). Na wniosek Komisji państwo członkowskie przedstawia także inne, niezbędne informacje. Komisja bada dostarczone dokumenty i podejmuje decyzję w sprawie zatwierdzenia zestawienia wydatków do 31 maja roku następującego po zakończeniu roku obrachunkowego, którego dotyczą dane (art. 84 rozporządzenia nr 1303/2013). Komisja zatwierdza zestawienie wydatków, jeżeli uznaje, że jest ono kompletne, rzetelne i prawdziwe,

[62] Sprawozdanie specjalne TO nr 7/2010 pt. *Kontrola procedury*…, pkt 69 i 70. Badania te dotyczyły decyzji o zgodności przyjętych przez Komisję w latach 2007–2008.

[63] COM(2013) 934 *final*, s. 13.

[64] Stanowią je: zestawienie wydatków (art. 137 ust. 1 rozporządzenia nr 1303/2013); deklaracja zarządcza i roczne podsumowanie (art. 124 ust. 4 lit. e rozporządzenia nr 1303/2013) oraz opinia audytowa i sprawozdanie z kontroli (art. 127 ust. 5 i art. 138 rozporządzenia nr 1303/2013).

co potwierdza niezawierająca zastrzeżeń opinia audytowa wydana przez instytucję audytową, chyba że z posiadanych przez Komisję dowodów wynika, że opinia ta jest niewiarygodna (art. 139 ust. 2 rozporządzenia nr 1303/2013). Następnie, na podstawie zatwierdzonego zestawienia wydatków Komisja oblicza kwotę obciążającą fundusze polityki spójności w danym roku obrachunkowym: wypłaca kwoty należne państwu członkowskiemu, a jeżeli istnieje kwota podlegająca odzyskaniu od tego państwa – wydaje nakaz odzyskania w trybie art. 73 rozporządzenia finansowego nr 966/2012.

Jeżeli jednak, z przyczyn leżących po stronie państwa członkowskiego, Komisja nie jest w stanie zatwierdzić zestawienia wydatków w wyznaczonym terminie, powiadamia o tym to państwo, podając powody odmowy zatwierdzenia oraz określając wymagane w tym celu działania i termin ich wykonania (art. 139 ust. 4 rozporządzenia nr 1303/2013). Jeśli po upływie tego terminu Komisja nadal nie może zatwierdzić zestawienia wydatków, to na podstawie dostępnych informacji ustala kwotę obciążającą fundusze polityki spójności w danym roku obrachunkowym i informuje o niej państwo członkowskie. W przypadku gdy państwo to, w terminie dwóch miesięcy od dnia przekazania mu informacji wyrazi na to zgodę, należne mu kwoty są wypłacane, a kwoty podlegające odzyskaniu są przez niego zwracane (art. 139 ust. 7 rozporządzenia nr 1303/2013). W razie braku zgody państwa członkowskiego Komisja przyjmuje decyzję określającą kwotę obciążającą fundusze polityki spójności w danym roku obrachunkowym.

Przepisy wyraźnie wskazują, że kwoty odzyskiwane od państwa członkowskiego, określone w decyzji o zatwierdzeniu zestawienia wydatków, jak i w decyzji odmawiającej ich zatwierdzenia, nie stanowią korekt finansowych i pozostają bez uszczerbku dla możliwości ich stosowania (art. 139 ust. 8 i 9 rozporządzenia nr 1303/2013).

Nakładanie korekt finansowych

Korekty finansowe są najczęściej nakładane w wyniku kontroli przeprowadzonych przez służby Komisji, czasem też są skutkiem ustaleń dokonanych w trakcie audytów Trybunału Obrachunkowego. W regulujących je obecnie przepisach wprowadzono istotną nowość związaną ze sposobem wykrycia nieprawidłowości i jej skutkami. Jeżeli nieprawidłowość wskazującą na poważne defekty w skutecznym funkcjonowaniu systemów zarządzania i kontroli wykryją Komisja lub Trybunał Obrachunkowy, to wynikające z nich korekty finansowe zmniejszają wsparcie z funduszy polityki spójności przysługujące państwu członkowskiemu. Reguła ta nie ma zastosowania, jeśli defekty te, przed datą ich wykrycia przez Komisję lub Trybunał Obrachunkowy, przedstawią Komisji państwa członkowskie w dokumentach przekazywanych na mocy art. 59 ust. 5 rozporządzenia finansowego nr 966/2012 lub w sprawozdaniach instytucji audytowej i podjęły wobec nich działania. W takim wypadku państwa członkowskie mogą ponownie wykorzystać fundusze objęte korektą finansową (art. 145 ust. 7 rozporządzenia nr 1303/2013).

Po przeprowadzeniu czynności kontrolnych Komisja przedstawia państwu

członkowskiemu wyniki kontroli zawierające tymczasowe wnioski, a państwo jest wzywane do zgłoszenia uwag do tych wniosków. Państwo ma na to dwa miesiące, a w uzasadnionych przypadkach i za zgodą Komisji może je zgłosić w terminie dłuższym, nieprzekraczającym kolejnych dwóch miesięcy. Jeżeli Komisja zamierza nałożyć na państwo członkowskie ekstrapolowaną lub ryczałtową korektę finansową, może ono wykazać, przez analizę dokumentów, że rzeczywisty zakres nieprawidłowości jest mniejszy niż w ocenie Komisji. W porozumieniu z Komisją państwo członkowskie może ograniczyć zakres takiej analizy do części dokumentów lub ich próby. Z wyjątkiem należycie uzasadnionych przypadków, czas przeznaczony na te analizy nie może przekroczyć kolejnych dwóch miesięcy po dwumiesięcznym okresie, w którym państwo członkowskie mogło przedstawić swoje uwagi do tymczasowych wniosków Komisji.

Jeżeli państwo członkowskie nie akceptuje tymczasowych wniosków Komisji, jest wzywane do udziału w przesłuchaniu, które jest organizowane, jeśli państwo wyrazi na to zgodę. Przesłuchanie ma, z jednej strony, zapewnić Komisji dostęp do wszystkich istotnych informacji koniecznych do nałożenia korekty finansowej, a z drugiej – umożliwiać stronom wypracowanie porozumienia. Jeżeli do niego dojdzie, państwo członkowskie może ponownie wykorzystać sporne fundusze UE na zasadach stosowanych przez nie w przypadku samodzielnego nakładania korekty finansowej (w art. 143 ust. 3 rozporządzenia nr 1303/2013). Jeżeli nie uda się wypracować porozumienia, podlegającą zwrotowi kwotę korekty finansowej, której państwo członkowskie nie będzie mogło ponownie wykorzystać, określa decyzja Komisji.

Komisja nakłada korektę finansową w decyzji przyjmowanej w formie aktu wykonawczego. Komisja przyjmuje ją w terminie sześciu miesięcy od daty przesłuchania lub od daty otrzymania dodatkowych informacji od państwa członkowskiego, przedłożonych przez państwo po przesłuchaniu. Jeśli przesłuchanie nie jest organizowane, sześciomiesięczny okres rozpoczyna się dwa miesiące po dacie wysłania przez Komisję wezwania na przesłuchanie.

Podobnie jak w przypadku WPR, kwota korekty finansowej jest potrącana z następnej płatności okresowej dokonywanej na rzecz państwa członkowskiego, a gdy potrącenie nie jest możliwe, co zazwyczaj ma miejsce na zakończenie okresu programowania, kwota ta jest odzyskiwana na podstawie zlecenia windykacji.

Inaczej niż w WPR, w dziedzinie polityki spójności decyzje nakładające korekty finansowe na państwa członkowskie nie są publikowane w Dzienniku Urzędowym UE, lecz są doręczane ich adresatom. Utrudnia to poznanie kwot nakładanych korekt finansowych i ich rodzajów, przyczyn ich zastosowania, a także państw członkowskich, wobec których zostały orzeczone. Dane te można uzyskać z komunikatów i sprawozdań publikowanych przez Komisję oraz z orzecznictwa TSUE formułowanego w przypadku zaskarżania decyzji do sądów unijnych. Analiza tego orzecznictwa prowadzi do wniosku, że w znacznej mierze korekty finansowe są nakładane ze względu na naruszenie przez państwa

członkowskie dyrektyw z zakresu zamówień publicznych[65].

Podsumowanie

Korekty finansowe nakładane przez Komisję Europejską na państwa członkowskie UE w związku z wdrażaniem WPR i polityki spójności są obszarem regulacyjnym przechodzącym widoczne przeobrażenia prawne. Przepisy przyjęte dla okresu programowania 2014–2020 zasługują na generalnie pozytywną ocenę. Aprobatę budzi zwłaszcza odejście od stosowanej od wielu lat techniki legislacyjnej polegającej na określaniu przez Komisję metody ustalania wysokości korekt finansowych w formie prawnie niewiążących wytycznych. Określenie tej materii w sposób ramowy w rozporządzeniach ustawodawczych i dookreślenie jej w wydawanych na ich podstawie rozporządzeniach delegowanych i rozporządzeniach wykonawczych, podlegających sądowej kontroli sprawowanej przez TSUE, zasługuje na pozytywne przyjęcie. Z uznaniem można się też odnieść do wyraźnego zaznaczenia, że przesłanką nakładania korekt finansowych jest naruszenie prawa UE (popełnienie nieprawidłowości lub powstanie defektu w skutecznym funkcjonowaniu systemu zarządzania i kontroli), a czynniki z nimi związane, takie jak jego waga, istota i skutki finansowe, wpływają na wysokość stosowanych korekt finansowych[66]. Zdecydowanie pozytywnie należy ocenić uwypuklenie roli zasady proporcjonalności (art. 5 ust. 3 TUE) w toku określania wysokości korekt finansowych, jako czynnika miarkującego ich wysokość oraz nakazującego poszukiwać optymalnej relacji pomiędzy naruszeniem prawa, ze względu na które są nakładane, a ich kwotą. Określanie tej relacji wydaje się w praktyce być najtrudniejszym zadaniem w procesie nakładania korekt finansowych. W obszarze tym aktywność państw członkowskich może je chronić przed stosowaniem korekt finansowych lub ich nadmierną wysokością, jeżeli tylko potrafią wykazać, że ustalenia Komisji uzasadniające nałożenie korekty finansowej lub ich wysokość są bezpodstawne lub nieścisłe. Na aprobatę również zasługuje określenie wyraźnych gwarancji proceduralnych przysługujących państwom członkowskim w toku nakładania na nie korekt finansowych, które umożliwiają im obronę i zapewniają prawo do przedkładania danych odnoszących się do ustaleń Komisji. Nowością, którą można ocenić pozytywnie z punktu widzenia efektywności wydatkowania funduszy UE, jest możliwość nałożenia korekty finansowej na państwo członkowskie w przypadku poważnego niepowodzenia w realizacji przez nie końcowych założeń programu

[65] Zob. wyrok TS z 26.09.2013 r. w sprawie C-115/12 P. *Francja p. Komisji* (ECLI:EU:C:2013:596); wyroki Sądu: z 15.01.2013 r. w sprawie T-54/11 H*iszpania p. Komisji* (ECLI:EU:T:2013:10); z 29.05.2013 r. w sprawie T-384/10 *Hiszpania p. Komisji* (ECLI:EU:T:2013:277); z 11.07.2013 r. w sprawie T-358/08 *Hiszpania p. Komisji* (ECLI:EU:T:2013:371).

[66] W przypadku niektórych przepisów (np. kazuistycznych kryteriów nakładania ryczałtowych korekt finansowych) można zastanawiać się, czy tendencja regulacyjna nie była nadmierna i nie będzie przyczyną sporów interpretacyjnych, których można by było uniknąć formułując je bardziej ogólnie.

operacyjnego, jeżeli Komisja sygnalizowała mu wcześniej słabości wdrożeniowe, wobec których państwo to nie podjęło działań naprawczych. W przypadku tego rodzaju korekty finansowej główny nacisk kładziony jest na skuteczność wydatkowania funduszy UE, rozumianą jako osiąganie, z pomocą funduszy unijnych, celów określonych przez państwo członkowskie w programie operacyjnym. Korekta ta ma zapewniać, by fundusze UE były wydatkowane efektywnie i finansowały określone cele.

Przepisy dotyczące korekt finansowych przyjęte dla okresu programowania 2014–2020 ilustrują stopniową harmonizację reguł ich nakładania w ramach WPR i polityki spójności. Polega ona na adaptacji konstrukcji prawnych wypracowanych w ramach jednej polityki do drugiej, a ruch ten jest dwukierunkowy: mechanizmy stosowane w WPR są *mutatis mutandis* przyjmowane w polityce spójności, a rozwiązania polityki spójności są dostosowywane do potrzeb WPR. Nowa procedura zatwierdzania zestawienia wydatków, ustanowiona w przedstawionych przepisach z zakresu polityki spójności, w której Komisja ocenia wiarygodność rozliczeń finansowych przedkładanych jej przez państwa członkowskie, przypomina pod względem przedmiotu, kryteriów oceny, przebiegu i celu, procedurę rozliczania rachunków, która od wielu lat jest prowadzona w ramach WPR. Podobne ujednolicenie można zaobserwować w odniesieniu do korekt finansowych *netto*, których stosowanie prowadzi do utraty przez państwo członkowskie kwoty objętej korektą finansową z przyznanej mu alokacji funduszy UE. Dotąd, korekty finansowe *netto* były stosowane głównie w ramach WPR, wyjątkowo zaś w dziedzinie polityki spójności. Komisja zapowiada, że nowe ramy prawne sprawią, że korekty finansowe *netto* będą znacznie częściej stosowane w polityce spójności[67].

Mechanizmy wydatkowania funduszy unijnych uwidaczniają różnorodność i czasami sprzeczność interesów realizowanych w ramach Unii. Interesy te przedstawiają się odmiennie, w zależności od tego, czy osiągany jest wspólny, zbiorowy interes państw członkowskich, indywidualny cel danego państwa lub grupy państw (np. beneficjentów lub płatników funduszy UE), czy też interes instytucji UE (np. Komisji). Jak zauważa Paul Craig[68], jako zbiorowość państwa członkowskie pragną zapewnić jak najbardziej celowe i zgodne z prawem wydatkowanie funduszy unijnych. Z tego względu, przez swoich przedstawicieli w instytucjach UE, skłonne są ustalać w przepisach UE rygorystyczne wymogi warunkujące wydatkowanie funduszy UE, ich przestrzeganie poddać kontroli Komisji, a gdy są one naruszane – upoważnić ją do podejmowania działań nadzorczych, w tym nakładania korekt finansowych zapewniających zwrot pieniędzy do budżetu UE. Jeżeli jednak zarzut nieprawidłowego wydatkowania funduszy

[67] COM(2014) 618 final.
[68] P. Craig: *EU administrative law*, "Oxford University Press" 2012, s. 79 i n.

unijnych jest formułowany pod adresem danego państwa członkowskiego, a groźba zwrotu funduszy staje się realna, państwa nie unikają bagatelizowania spoczywającej na nich odpowiedzialności i możliwości przerzucenia finansowego ciężaru wynikającego z uchybień na budżet UE. Zjawisko to ilustruje zasada 24 miesięcy, stanowiąca negatywną przesłankę uniemożliwiającą Komisji wykluczenie wydatków rolnych poniesionych z naruszeniem prawa, ze względu na upływ czasu. Jej *ratio legis*, tłumaczone względami pewności prawnej mającej chronić państwa członkowskie, nie jest w pełni przekonujące. Można się zatem zastanowić, czy możliwe byłoby zmniejszenie tej antynomii interesów, powstającej przede wszystkim na linii państwa członkowskie-Komisja, na przykład przez przyjęcie takich mechanizmów prawno-finansowych, dzięki którym państwa członkowskie w większym stopniu utożsamiałyby swoje własne interesy finansowe z interesami finansowymi Unii Europejskiej, a przez to byłyby skłonne zwiększyć dyscyplinę i efektywność wydatkowania funduszy unijnych. Dyskusyjne jest, czy cel ten może być osiągnięty przez stosowanie korekt finansowych.

dr **JUSTYNA ŁACNY**
Instytut Nauk Prawnych
Polskiej Akademii Nauk

Słowa kluczowe: korekta finansowa, polityka spójności, fundusze unijne, wspólna polityka rolna, odpowiedzialność finansowa

Obsługa obywateli przez administrację

Przestrzeganie praw podatników przez wybrane urzędy skarbowe i izby skarbowe

WIESŁAWA SZYMAŃSKA

Prawa podatników w Polsce określone w ustawie Ordynacja podatkowa i w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej w większości przypadków są przestrzegane. Organy podatkowe, pomimo niekorzystnych uwarunkowań zewnętrznych (nieprecyzyjne i niespójne prawo podatkowe, duże obciążenie bieżącą pracą, niedobory kadrowe, a niekiedy brak współpracy podatników z urzędem), coraz trafniej wydają decyzje, o czym świadczy zmniejszający się odsetek decyzji uchylonych w postępowaniach odwoławczych i przez sądy administracyjne. Podejmują też wiele działań w celu ułatwienia podatnikom rozliczeń i generalnie, poza przypadkami opisanymi w informacji o wynikach kontroli[1], przestrzegają praw podatników. Na przestrzeni ostatnich lat zmniejsza się odsetek decyzji wymiarowych uchylonych przez organ odwoławczy i przez sądy administracyjne. Nadal jednak jakość decyzji jest niezadowalająca, chociaż nie stwierdzono świadomego łamania prawa przez urzędników. Znacznie zwiększył się odsetek decyzji organów pierwszej instancji, od których podatnicy złożyli odwołania. Rozwiązania wymaga problem zmienności i niejasności przepisów, a także niewydolny system wydawania i zmiany interpretacji prawa podatkowego.

Podstawowe prawa podatników określono w ustawie z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa[2] (dalej: Ordynacja podatkowa) jako zasady ogólne prawa podatkowego i w ustawie z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej[3] (dalej: usdg), regulującej m.in. kwestie związane z wykonywaniem kontroli podatkowej.

W kontroli skoncentrowano się na zbadaniu, czy organy podatkowe przestrzegają praw podatników, czy traktują ich przyjaźnie oraz czy nie nadużywają prawa i swojej

[1] Artykuł został opracowany na podstawie *Informacji o wynikach kontroli przestrzegania praw podatników przez wybrane urzędy skarbowe i izby skarbowe*, nr ewidencyjny 26/2014/P13/039KBF, czerwiec 2014 r.
[2] DzU.2012.749 ze zm.
[3] DzU.2013.672 ze zm.

przewagi jako organ państwowy. Oceniona została praca organów podatkowych w takich obszarach jak: prawidłowość prowadzenia kontroli podatkowych, postępowań podatkowych i jakości wydawanych decyzji wymiarowych, wykorzystanie uprawnień do nadawania decyzjom rygoru natychmiastowej wykonalności, stosowanie instytucji zabezpieczenia zobowiązań podatkowych, a także realizacja zadań mających na celu ułatwienie prowadzenia działalności gospodarczej, zapewnienie sprawnej i przyjaznej obsługi podatnika, działalność informacyjna. Skontrolowano też jakość prawa, wpływ niejasnych i niespójnych przepisów na rozliczenia podatników, pracę organów podatkowych, skutki złego stosowania prawa oraz działania Ministra Finansów w kierunku poprawy jakości i zapewnienia jednolitego stosowania prawa.

Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Finansów, w sześciu z 16 izb skarbowych (37,5% populacji) oraz w 12 urzędach skarbowych (3 % populacji) na terenie sześciu województw. Badaniami objęto okres od początku 2012 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych (grudzień 2013 r.) oraz stan faktyczny w okresie wcześniejszym, mający bezpośredni związek z badanymi zagadnieniami.

W programie kontroli zostały uwzględnione materiały przekazane – na prośbę NIK – przez Rzecznika Praw Obywatelskich, Konfederację Lewiatan i Konfederację Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej. Wykorzystano także skargi i wnioski, jakie wpłynęły do NIK.

Jakość decyzji podatkowych

Na przestrzeni ostatnich lat systematycznie spada odsetek decyzji wymiarowych uchylonych przez organ odwoławczy (w stosunku do złożonych odwołań) i przez sądy administracyjne. Nadal jednak jakość decyzji jest niezadowalająca. Znacznie zwiększył się odsetek decyzji organów pierwszej instancji, od których podatnicy złożyli odwołania.

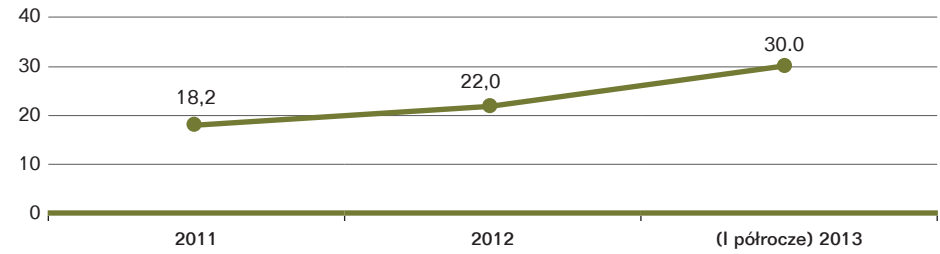
W 2012 r. podatnicy złożyli odwołania od 22% decyzji pokontrolnych organów pierwszej instancji dotyczących VAT, PIT i CIT, co oznacza wzrost w porównaniu z 2011 r. (18,2%) o 3,8 punktu procentowego. W I półroczu 2013 r. odwołania dotyczyły 30 % decyzji.

Dyrektorzy izb skarbowych w 2012 r., jako organy drugiej instancji, w wyniku rozpatrzenia 23 716 odwołań podatników uchylili 35,5% decyzji pokontrolnych naczelników urzędów skarbowych i dyrektorów urzędów kontroli skarbowej dotyczących VAT, PIT i CIT. W porównaniu z 2011 r. odsetek uchylonych decyzji organów pierwszej instancji (38,8%) był niższy o 3,3 punktu procentowego. W I półroczu 2013 r. uchylonych zostało 34,4% takich decyzji[4].

Wojewódzkie sądy administracyjne (WSA) w 2012 r. w wyniku rozpatrzenia 4025 skarg podatników na rozstrzygnięcia dyrektorów izb skarbowych uchyliły 14,7%

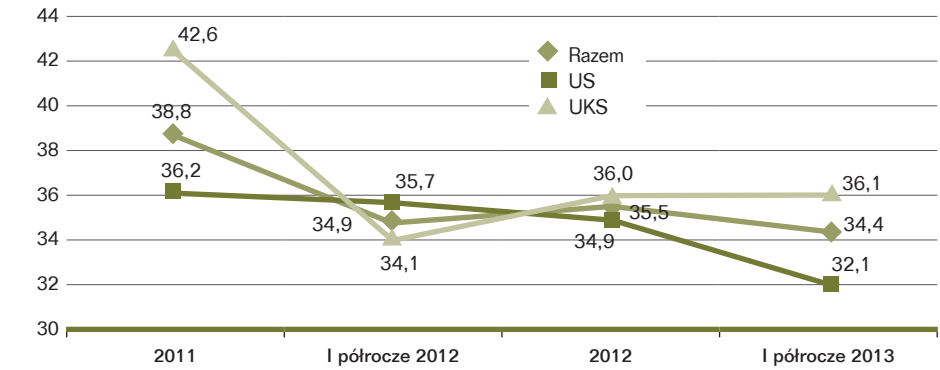
[4] Dane na podstawie sprawozdań z działalności Departamentu Administracji Podatkowej według załącznika nr 19b *Informacja o decyzjach pokontrolnych i odwołaniach* (VAT, PIT, CIT) i załącznika nr *19c Informacja o rozstrzygnięciach drugiej instancji* (VAT, PIT, CIT), Ministerstwo Finansów.

Rysunek 1. **Odwołania od decyzji organów pierwszej instancji w relacji do wydanych decyzji (w %)**



Źródło: Ministerstwo Finansów.

Rysunek 2. **Decyzje uchylone przez dyrektorów izb skarbowych (w %)**



Źródło: Ministerstwo Finansów.

zaskarżonych decyzji, tj. mniej o 3,2 punktu procentowego niż w 2011 r. (17,9%). W I półroczu 2013 r. uchylonych zostało 19,7% decyzji dyrektorów izb skarbowych[5].

Poprawił się także wskaźnik niekorzystnych dla organów podatkowych orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 20,2% w 2011 r. do 18,7% w 2012 r. (o 1,5 punktu procentowego) i 17,9% w I półroczu 2013 roku[6].

Duża liczba uchylonych decyzji i sporów z podatnikami przyczynia się do

[5] Dane według zestawień zbiorczych opracowanych przez Ministerstwo Finansów na podstawie danych z izb skarbowych. W 2012 r. i w I półroczu 2013 r. izby skarbowe otrzymały ogółem 6005 orzeczeń WSA, w tym 981 (16,3%) uchylających decyzje pokontrolne izb skarbowych.

[6] Dane według zestawień zbiorczych opracowanych przez Ministerstwo Finansów na podstawie danych z izb skarbowych.

Ustalenia kontroli NIK

spadku zaufania obywateli do organów podatkowych.

Ministerstwo Finansów analizowało przyczyny uchylania decyzji wymiarowych. Wyniki przeprowadzonych analiz stały się podstawą planowanych przez Ministra Finansów zmian struktury organizacyjnej izb i urzędów skarbowych.

Skutki finansowe wadliwych decyzji

W latach 2008–2010 zmniejszała się kwota wypłaconych przez urzędy skarbowe odsetek z tytułu uchylenia wadliwych decyzji. W 2010 r. urzędy skarbowe wypłaciły z tego tytułu 62,3 mln zł. Od 2011 r. kwoty odsetek z tytułu uchylenia wadliwych decyzji rosną. W 2012 r. wyniosły 120,9 mln zł, a w I półroczu 2013 r. 162,3 mln zł[7].

Wzrost wypłaconych odsetek wynika ze zmiany w 2011 r. stanowiska Ministra Finansów i organów podatkowych w sprawie przyznania podmiotom zagranicznym prawa do ubiegania się o wypłatę odsetek za nieterminowy zwrot podatku od towarów i usług.

W latach 2008–2012 urzędy skarbowe wydały 1,1 mln zł na odszkodowania i zwroty kosztów postępowań sądowych. W I półroczu 2013 r. wypłacono 14,1 mln zł, tj. ponadtrzynastokrotnie więcej niż w latach 2008–2012[8]. Na wzrost kwoty wypłaconych odszkodowań i kosztów postępowania sądowego wpłynęła wypłata 13,7 mln zł dokonana w związku z wyrokiem Sądu Okręgowego w Katowicach z 25 października 2012 r., zasądzającym od Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Katowicach i Dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach odszkodowania z tytułu odpowiedzialności Skarbu Państwa za działanie organu władzy publicznej. Sąd Najwyższy 12 listopada 2013 r. przyjął do rozpatrzenia skargę kasacyjną Prokuratorii Generalnej. Sprawa jest w toku.

Odpowiedzialność urzędników za błędy

W 2012 r. i w I połowie 2013 r. przeciwko urzędnikom organów podatkowych i skarbowych nie były wszczynane postępowania w celu ustalenia odpowiedzialności za błędy na podstawie ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa[9], która weszła w życie 17 maja 2011 r.

Interpretacje podatkowe (indywidualne i ogólne)

Na podstawie art. 14b Ordynacji podatkowej na pisemny wniosek zainteresowanego Minister Finansów wydaje, w jego indywidualnej sprawie, interpretację indywidualną.

W imieniu Ministra Finansów interpretacje indywidualne sporządzane były przez Biura Krajowej Informacji Podatkowej (KIP) działające przy Izbach

[7] Dane na podstawie sprawozdań z działalności Departamentu Administracji Podatkowej według załącznika nr 13 *Koszty wadliwych decyzji*, Ministerstwo Finansów.

[8] Dane na podstawie sprawozdań z działalności Departamentu Administracji Podatkowej według załącznika nr 13a *Informacja o wypłaconych odszkodowaniach*, Ministerstwo Finansów.

[9] DzU.2011.34.173.

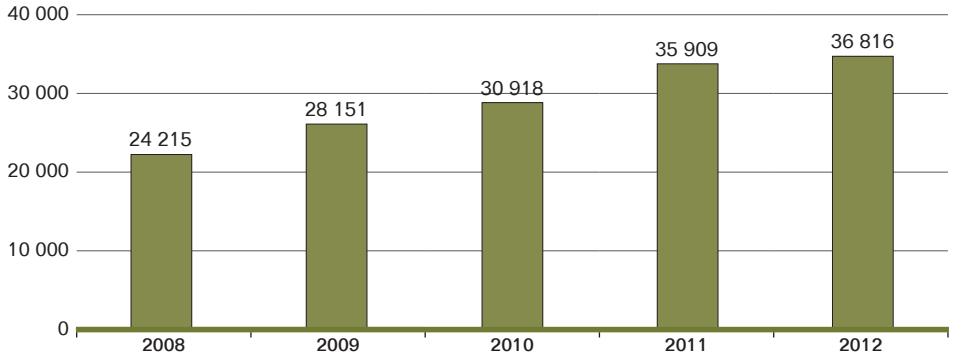
Skarbowych w Bydgoszczy, Katowicach, Łodzi, Poznaniu i w Warszawie.

W 2012 r. dyrektorzy pięciu izb skarbowych wydali 36 816 interpretacji indywidualnych, a w I półroczu 2013 r. – 17 410 interpretacji. W porównaniu z 2008 r. (24 125) liczba wydanych w 2012 r. interpretacji była wyższa o 52%[10]. W konsekwencji obniżyła się jakość wydanych interpretacji. Rosła liczba interpretacji oczekujących na weryfikację (zmianę) przez Ministra Finansów i liczba skarg do sądów administracyjnych na wydane interpretacje indywidualne.

Zmiany z urzędu błędnych interpretacji indywidualnych dokonywane były przez Ministra Finansów po znacznym upływie czasu. Powyżej trzech miesięcy trwała weryfikacja 144 spośród 165 (87,3%) analizowanych interpretacji indywidualnych, w tym 65 interpretacji zmieniono po upływie od czterech do sześciu miesięcy od daty wpływu sprawy, 43 interpretacje po upływie od siedmiu do 12 miesięcy, 36 interpretacji po upływie ponad 12 miesięcy (do pięciu lat od daty wpływu sprawy do departamentu merytorycznego). Tak długie terminy naruszają zasadę pogłębiania zaufania do organów podatkowych wyrażoną w art. 121 Ordynacji podatkowej.

W 2012 r. w porównaniu z 2011 r. liczba interpretacji indywidualnych zaskarżonych do sądów administracyjnych wzrosła o 21% (z 2109 do 2552), a w I półroczu 2013 r. w porównaniu z I półroczem 2012 r. o 2,4% (z 1284 do 1315). W badanym okresie zaskarżona została co czternasta interpretacja indywidualna.

Rysunek 3. **Wydane interpretacje prawa podatkowego**

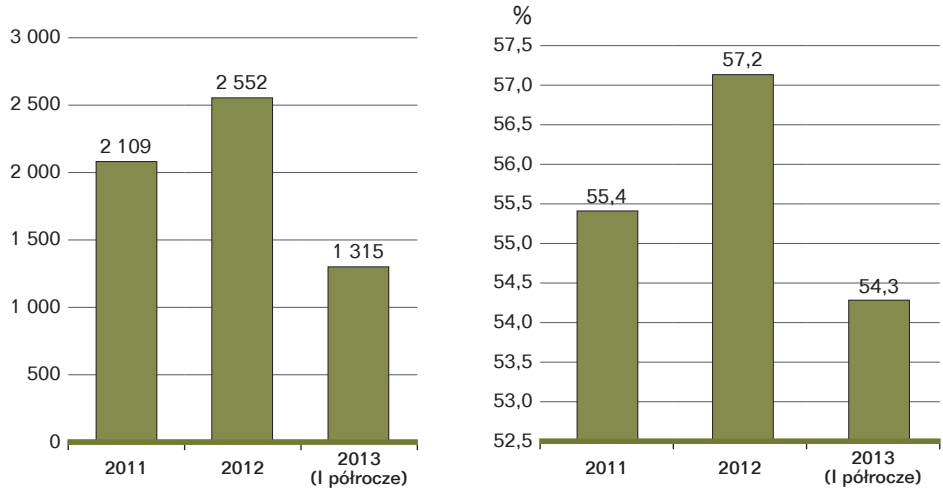


Źródło: Ministerstwo Finansów.

[10] Największy wzrost wydanych interpretacji nastąpił w 2011 r. po zmianach w ustawie o podatku od towarów i usług, Departament Administracji Podatkowej, Ministerstwo Finansów.

Ustalenia kontroli NIK

Rysunek 4. **Interpretacje zaskarżone do WSA** **Interpretacje uchylone przez WSA**



Źródło: Ministerstwo Finansów.

W 2012 r. i I półroczu 2013 r. WSA rozstrzygnęły 3867 skarg i uchyliły 2175 interpretacji indywidualnych, tj. 56,2% interpretacji zaskarżonych. Wskaźnik uchylonych interpretacji indywidualnych dotyczących PIT, CIT i VAT (57%) w badanym okresie był ponad trzy razy wyższy od wskaźnika uchylonych decyzji podatkowych. NSA wydał 787 orzeczeń niekorzystnych dla organów podatkowych (55,2% rozpatrzonych skarg)[11].

Wysoki wskaźnik zaskarżonych i uchylonych interpretacji prawa podatkowego był skutkiem funkcjonowania nieprzejrzystych przepisów prawa podatkowego i opóźnień w dokonywaniu przez Ministra Finansów zmian błędnych interpretacji.

Kontrola w trzech skontrolowanych izbach skarbowych (w Łodzi, w Poznaniu i w Warszawie) wykazała, że w badanych sprawach przyczyną uchylania interpretacji przez sądy administracyjne było naruszenie prawa materialnego poprzez błędną interpretację przepisów ustaw podatkowych, nieodnoszenie się do części argumentacji przedstawionej przez podatnika lub powoływanego przez niego orzecznictwa, a także naruszenie przepisów procesowych (np. art. 14 ust. 1, art. 14c § 1 i 2, art. 14e § 1, art. 14h Ordynacji podatkowej). Stwierdzono także powołanie się przez Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie na uchylony przed wydaniem interpretacji wyrok sądu, niewykonanie

[11] Departament Administracji Podatkowej, Ministerstwo Finansów.

w pełni (przez Dyrektora Izby Skarbowej w Łodzi) zaleceń zawartych w wyroku WSA w Łodzi uchylającym poprzednią interpretację w tej samej sprawie, jak również wydanie interpretacji sprzecznej z wydaną wcześniej przez inny organ (Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu).

W kontrolowanych izbach skarbowych interpretacje były wydawane tuż przed upływem trzymiesięcznego terminu określonego w art. 14d Ordynacji podatkowej. Na przykład w Izbie Skarbowej w Poznaniu tylko 4% interpretacji wydano w terminie nie dłuższym niż miesiąc-półtora miesiąca, a 3% w terminie od półtora do dwóch miesięcy. W terminie krótszym niż upływ trzeciego miesiąca załatwiano głównie sprawy nieskomplikowane, w odniesieniu do których pracownik miał już „wzór" w postaci wydanej interpretacji. Przyczyną długich terminów było bardzo duże obciążenie pracą. Także wezwania o uzupełnienie wniosku w sprawie wydania interpretacji indywidualnej kierowane były kilka-kilkanaście dni przed upływem trzymiesięcznego terminu jej wydania.

Departament Polityki Podatkowej Ministerstwa Finansów przeprowadził analizę funkcjonowania systemu nadzoru nad jednolitością i prawidłowością stosowania przepisów prawa podatkowego. W analizie zwrócono uwagę na niską skuteczność w postępowaniach sądowych dotyczących interpretacji, nieefektywność i przewlekłość procedury zmiany błędnych interpretacji oraz na potencjalne skutki braku zmian nieprawidłowych interpretacji, takie jak narażenie Ministra Finansów na zarzut braku przejrzystości stosowania prawa podatkowego, zniechęcanie do inwestycji, podważanie zaufania do administracji podatkowej, generowanie dodatkowych wniosków o wydanie interpretacji ogólnej, naruszenie zasady równowagi konkurencyjnej przedsiębiorców w związku z funkcjonowaniem zasady nieszkodzenia w przypadku zastosowania się do treści nawet nieprawidłowej interpretacji indywidualnej.

Zgodnie z art. 14a Ordynacji podatkowej Minister Finansów dąży do zapewnienia jednolitego stosowania prawa podatkowego, dokonując w szczególności jego interpretacji (interpretacje ogólne).

W 2012 r. i I półroczu 2013 r. Minister wydał 12 interpretacji ogólnych z urzędu. W tym samym czasie podatnicy złożyli łącznie 75 wniosków o wydanie interpretacji ogólnej. Minister Finansów wydał osiem interpretacji ogólnych i zmienił jedną interpretację ogólną, pozostawiając 67 wniosków podatników o wydanie interpretacji bez rozpatrzenia. W większości wypadków przyczyną było niespełnienie przez podatników wymogu wynikającego z art. 14a § 2 pkt 2 Ordynacji podatkowej, dotyczącego wskazania niejednolitego stosowania przepisów prawa podatkowego w określonych decyzjach, postanowieniach oraz interpretacjach indywidualnych.

Ministerstwo Finansów dokonało analizy systemu nadzoru nad jednolitością i prawidłowością interpretacji i analizy funkcjonowania Krajowej Informacji Podatkowej. W wyniku tej analizy unormowano zasady współpracy przy wydawaniu interpretacji ogólnych na wniosek, uproszczono procedurę zmiany błędnych interpretacji, podjęto prace nad usprawnieniem kontaktów podatników z Krajową Informacją

Ustalenia kontroli NIK

Podatkową. Zmiana struktury organizacyjnej i funkcjonowania ośrodków wydających interpretacje indywidualne jest planowana na początku 2015 r.

Wyniki kontroli w organach podatkowych i w MF

Kontrola podatkowa i czynności sprawdzające

Ograniczenia czasu prowadzenia kontroli podatkowej wprowadzone w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej przyczyniły się do poprawy sytuacji podatników.

Kontrolowane urzędy skarbowe, z wyjątkiem US w Pile (jedna sprawa[12]), nie nadużywały uprawnień do przedłużania czasu trwania kontroli i terminu zakończenia kontroli, określonych w art. 83 ust. 1 usdg. W badanych sprawach (po 15 w każdym urzędzie) powodem przedłużenia czasu trwania kontroli, do których miały zastosowanie ograniczenia określone w art. 83 ust. 1 ustawy, było najczęściej ujawnienie w trakcie kontroli zaniżenia zobowiązania podatkowego lub zawyżenia straty w wysokości przekraczającej 10% zadeklarowanego zobowiązania/straty, tj. przyczyna wskazana w art. 83 ust. 3a ustawy.

W kontrolach, w których limit czasu trwania nie obowiązywał (art. 83 ust. 2 ustawy), przedłużenie terminu zakończenia kontroli w stosunku do terminu wskazanego w upoważnieniu do kontroli, następowało w uzasadnionych wypadkach, gdy występowały przesłanki, o których mowa w art. 83 ust. 2 pkt. 2 i 5 ustawy, to jest gdy istniała potrzeba przeprowadzenia postępowania dowodowego przed dokonaniem zwrotu podatku VAT lub dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia skarbowego lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia.

Przyczyną przedłużania kontroli było także utrudnianie kontroli przez podatnika (poprzez nieodbieranie korespondencji, niestawianie się w miejscu prowadzenia kontroli, niezapewnienie dostępu do dokumentacji czy wręcz utrudnianie dostępu do dokumentów).

Kontrolą podatkową i czynnościami sprawdzającymi obejmowano głównie bieżące rozliczenia podatników (80-90% za ostatnie trzy lata podatkowe). Było to korzystne dla podatników, gdyż w miarę wcześnie upewniali się, że ich rozliczenie było prawidłowe. Prowadzenie kontroli za odległe okresy rozliczeniowe wynikało – z nielicznymi wyjątkami – z przyczyn niezależnych od urzędów[13], a nie w celu naliczenia jak najwyższych odsetek za zwłokę. Stwierdzono jednak, że w US Warszawa-Ursynów jedna trzecia przeprowadzonych kontroli dotyczyła rozliczeń sprzed co najmniej trzech lat. Także w US w Pile większość analizowanychz kontroli (12 z 19),

[12] W US w Pile czas trwania kontroli małego przedsiębiorcy przekroczył o 27 dni czas określony w art. 83 ust. 1 pkt 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (18 dni).

[13] Na przykład ze złożenia przez podatnika korekty zeznań za lata wcześniejsze wraz z wnioskiem o stwierdzenie nadpłaty, z niezłożenia korekty deklaracji pomimo wezwań kierowanych do podatnika, z potrzeby rozszerzenia zakresu kontroli za lata wcześniejsze w związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi w toku kontroli dotyczących okresów bieżących, z błędów w zeznaniach podatkowych lub wiązało się z informacjami pochodzącymi od organów zewnętrznych (UKS, organy ścigania, inne organy podatkowe).

przeprowadzonych w 2012 r. dotyczyła (w całości lub częściowo) rozliczeń sprzed 4-5 lat. Wyjaśniano, że priorytetem były kontrole pilne (terminowe), dotyczące zwrotów podatku VAT i nadpłat w podatkach dochodowych.

Prowadzenie kontroli rozliczeń za odległe okresy rozliczeniowe (4-5 lat wstecz) nie jest korzystne dla podatników, gdyż z dużym opóźnieniem dowiadują się, że ich rozliczenie nie jest prawidłowe, a w przypadku błędu w rozliczeniu są narażeni na zapłatę zaległego podatku i odsetek za zwłokę. Pozostaje również niewiele czasu na wszczęcie postępowania podatkowego i wydanie decyzji wymiarowej z uwagi na zbliżający się termin przedawnienia zobowiązania podatkowego.

W trzech urzędach naruszone zostały prawa podatników w zakresie zawiadamiania o wszczęciu kontroli podatkowej i o niezakończeniu kontroli w terminie (ogółem pięć przypadków), określone w art. 79 ust. 7 i art. 83 ust. 3 usdg (w Podkarpackim US w Rzeszowie, w Lubuskim US w Zielonej Górze i w US w Pile). W dwóch urzędach wysłano do kontrolowanych postanowienia o przedłużeniu terminu zakończenia kontroli lub o zmianie terminu zakończenia kontroli dopiero w ostatnim lub przedostatnim dniu tego terminu, co spowodowało, że o powyższym fakcie kontrolowani dowiedzieli się już po jego upływie (10 przypadków w US w Skierniewicach i siedem w US w Pile). Takie działania były nierzetelne i podważały zaufanie podatników do organu podatkowego. Utrudniały kontrolowanym właściwą organizację pracy w związku z prowadzoną kontrolą. W US w Pile (w dwóch przypadkach na 15 badanych kontroli) i w US Warszawa-Ursynów lakonicznie określano przyczynę zmiany terminu zakończenia kontroli, nie wskazując konkretnych czynności przewidzianych do realizacji. Było to działanie nierzetelne, gdyż ustalanie stanu faktycznego zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej stanowi istotę tego postępowania.

Na 4410 przeprowadzonych kontroli właściwych (obejmujących pełny okres rozliczeniowy) i 1020 kontroli doraźnych oraz 181 kontroli w toku podatnicy złożyli ogółem sześć ponagleń do organu odwoławczego na długotrwałość kontroli podatkowej (na podstawie art. 141 Ordynacji podatkowej) i siedem sprzeciwów wobec podjęcia i wykonywania czynności przez organ kontroli (na podstawie art. 84c usdg). Naczelnicy urzędów prawidłowo uznali ponaglenia za bezzasadne. Natomiast dyrektorzy dwu izb skarbowych uwzględnili zażalenia podatników na trzy sprzeciwy, co w konsekwencji doprowadziło do odstąpienia od czynności kontrolnych prowadzonych przez Łódzki US i Podkarpacki US.

W sześciu kontrolowanych urzędach skarbowych urzędnicy nadużywali uprawnień do przeprowadzania czynności sprawdzających żądając przedstawienia dokumentów i informacji, na podstawie których można ustalić, czy podatnicy są zobowiązani do posiadania kasy fiskalnej. Dwa urzędy (US Skierniewice i US w Krośnie Odrzańskim) zamieszczały pouczenie, że uchylanie się od obowiązku złożenia żądanych informacji, dokumentów i wyjaśnień spowoduje sankcje karne z ustawy Kodeks karny skarbowy (w żadnym przypadku sankcji karnej nie zastosowano). Żądanie w ramach czynności

Ustawa o kontroli NIK

sprawdzających przedłożenia takich dokumentów i informacji wykracza poza uprawnienia wynikające z art. 272 pkt 3 i art. 82 Ordynacji podatkowej, na które powoływano się w wezwaniach. Sprawdzenie, czy podatnicy wywiązują się z obowiązku stosowania kasy fiskalnej powinno być przeprowadzone w kontroli podatkowej.

Stosowanie zasad ogólnych prawa podatkowego[14] w postępowaniach podatkowych

Postępowania podatkowe były w większości przypadków prowadzone terminowo, przy zapewnieniu podatnikom czynnego w nich udziału.

W kontrolowanych urzędach skarbowych w 2012 r. i I półroczu 2013 r. trzy czwarte (74,4%), spośród 2407 postępowań podatkowych[15] zostało zakończonych w terminie do dwóch miesięcy, 19,9% postępowań trwało od dwóch do sześciu miesięcy, a powyżej sześciu miesięcy 5,7% postępowań (w dziewięciu urzędach). Najdłużej prowadzono postępowania podatkowe w Pierwszym US w Gdańsku (od sześciu do dziewięciu miesięcy w 63 sprawach, 10-14 miesięcy w dziesięciu sprawach) i w US w Pile (od sześciu do 10 miesięcy w 23 sprawach i 11-12 miesięcy w 19 sprawach).

Na podstawie zbadanych przez NIK 192 postępowań podatkowych (od dziewięciu do 21 w każdym urzędzie) ustalono, że 187 postępowań prowadzono bez zbędnej zwłoki, pomimo przekroczenia terminu określonego w art. 139 § 1 Ordynacji podatkowej, co było uzasadnione rodzajem i charakterem prowadzonych czynności[16]. Podatnicy byli zawiadamiani o przyczynach niedotrzymania terminu ze wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy, zgodnie z art. 140 § 1 Ordynacji podatkowej.

Naruszenie zasady szybkości i prostoty działania, określonej w art. 125 Ordynacji podatkowej stwierdzono w US w Pile i w US w Krośnie Odrzańskim[17].

---

[14] Zasady ogólne postępowania podatkowego są to podstawowe (przewodnie) reguły postępowania, uznane za takie przez ustawodawcę. Zostały uregulowane w art. 120 do 129 Ordynacji podatkowej. Należą do nich m.in. Zasada praworządności (art. 120), Zasada pogłębiania zaufania do organów podatkowych (art. 121 § 1), Zasada prawdy obiektywnej (art. 122), Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu podatkowym (art. 123), Zasada szybkości działania (art. 125), Zasada dwuinstancyjności (art. 127), Zasada trwałości ostatecznych decyzji (art. 128). W postępowaniu podatkowym oprócz zasad ogólnych uregulowanych w Ordynacji podatkowej obowiązują zasady prawa wypływające z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (w art. 2, 7, 31 ust. 3, 45, 51, 63, 78), zasady przyjęte w prawie Unii Europejskiej oraz zasady prawa wypracowane w doktrynie prawa, stanowiące uogólnienie rozwiązań ogólnych.

[15] Dane o zakończonych postępowaniach podatkowych na podstawie systemu informatycznego Poltax, użytkowanego w urzędach skarbowych.

[16] Przyczynami przedłużenia postępowań podatkowych było między innymi oczekiwanie organu podatkowego na dokumenty i wyjaśnienia podatników, a także na informacje od innych organów, wystąpienia urzędu do kontrahentów, instytucji i innych organów podatkowych, przesłuchanie świadków, oczekiwanie na czynności sprawdzające u kontrahentów, nieprzedłożenie dokumentacji przez podatnika, wezwanie podatnika do uzupełnienia materiału dowodowego lub odtworzenia utraconej dokumentacji księgowej oraz obszerny materiał dowodowy.

[17] W US w Krośnie Odrzańskim pierwszą czynność w podstępowaniu podatkowym podjęto po blisko trzech miesiącach od wszczęcia postępowania. W US w Pile zawiadomienia o niezakończeniu w terminie trzech postępowań w zakresie podatku VAT i wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy wysłano do podatników tuż przed upływem dwóch miesięcy od wszczęcia postępowania, czym naruszono art. 140 § 1 Ordynacji podatkowej.

Postępowanie tych urzędów w czterech sprawach było nierzetelne.

W 2012 r. i w I półroczu 2013 r. dyrektorzy izb skarbowych uchylili lub uchylili i przekazali do ponownego rozpatrzenia 570 decyzji naczelników kontrolowanych urzędów skarbowych, co stanowiło 13,5% decyzji wydanych i 59,3% decyzji, od których podatnicy złożyli odwołania[18]. Główną przyczyną uchylania decyzji organów pierwszej instancji w kontrolowanym okresie (101 decyzji, tj. 86,3% badanych przez NIK spraw) były braki w postępowaniu dowodowym i błędy proceduralne, świadczy to o braku staranności w ustalaniu i dokumentowaniu stanu faktycznego, a także w ocenie zgromadzonych dowodów, co było działaniem nierzetelnym.

Naczelnicy urzędów skarbowych jako przyczynę wadliwości wydawanych decyzji wskazywali złożony charakter spraw i niestabilność przepisów prawa, powodującą, iż zarówno pracownicy urzędu, jak i podatnicy popełniają błędy w jego interpretowaniu, a także braki kadrowe i rotację pracowników orzecznictwa, podczas gdy w tym zakresie wymagana jest szeroka wiedza z zakresu prawa podatkowego oraz umiejętność stosowania prawa w praktyce; kolejne przyczyny to niskie wynagrodzenia i nadmierne obciążenie pracą. Przyczyną niewyjaśnienia wszystkich okoliczności sprawy było też utrudnianie postępowania przez podatników, którzy unikali kontaktu z organem, a na etapie postępowania odwoławczego przedstawiali nowe dowody. Decyzje były uchylane również z innych powodów niezależnych od urzędów, na przykład pozyskania nowych dowodów z innego organu podatkowego lub uchylenia wcześniejszej decyzji przez inny organ.

Przyczyną uchylenia części decyzji (np. 12 spraw w Drugim Mazowieckim US w Warszawie) była zmiana linii orzeczniczej sądów administracyjnych i rozbieżność orzecznictwa sądów administracyjnych, rozstrzygnięcie przez NSA w składzie siedmiu sędziów problemu merytorycznego, przyjęcie wykładni prawa wspólnotowego wynikającej z wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a także niezgodność przepisu prawa z Konstytucją RP.

Konsekwencje prawnopodatkowe nieprecyzyjnych przepisów były znaczne. W Drugim Mazowieckim US w Warszawie kwoty zwrócone podatnikom po wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 17 stycznia 2013 r. w sprawie C-224/11 *BGZ Leasing sp. z o.o.* począwszy od 2007 r. wyniosły 109,8 mln zł. Koszty te będą jeszcze wyższe, gdyż jest jeszcze wielu podatników, którzy mają prawo żądać zwrotu nadmiernie pobranych kwot.

W badanych przez NIK sprawach nie wystąpiły przypadki wielokrotnego uchylenia przez izbę skarbową decyzji wymiarowej urzędu w tej samej sprawie i przekazania jej do ponownego rozpatrzenia na skutek niewypełnienia przez urząd zaleceń organu odwoławczego, sformułowanych

[18] W 2012 r. i w I półroczu 2013 r. w kontrolowanych urzędach zostało wydanych 4224 decyzji pokontrolnych. Podatnicy złożyli odwołania od 962 decyzji (22,8%). Dane na podstawie systemu informatycznego Poltax.

w decyzji uchylającej decyzję wymiarową. W prowadzonych ponownie postępowaniach uzupełniano materiał dowodowy. Od wydanych w ich wyniku decyzji podatnicy nie odwoływali się, lub w przypadku odwołania, decyzje były utrzymane przez dyrektorów izb skarbowych, gdyż wyjaśnione zostały wszystkie okoliczności faktyczne, istotne dla sprawy. W żadnym przypadku powodem uchylenia decyzji naczelnika urzędu skarbowego nie było rażące naruszenie prawa.

Naczelnicy kontrolowanych urzędów skarbowych przestrzegali ustawowych przesłanek zabezpieczenia zobowiązania podatkowego na majątku podatnika (na podstawie art. 33 § 2 Ordynacji podatkowej).

W każdej z badanych spraw istniało ryzyko niewykonania zobowiązania przez podatnika (podatnicy nie uiszczali wymaganych zobowiązań, a jeden z nich wyzbywał się majątku). Nie stwierdzono, aby po dokonaniu zabezpieczenia organ podatkowy zwlekał z wydaniem decyzji wymiarowej, to jest aby postępowanie podatkowe było bezzasadnie przedłużane lub bezpodstawnie zawieszone.

Izby skarbowe prawidłowo wykonywały czynności nadzorcze nad podległymi urzędami skarbowymi. W izbach skarbowych analizowano nieprawidłowości w decyzjach organów pierwszej instancji. Sprawdzano prawidłowość rozstrzygnięcia spraw przekazanych do ponownego rozpatrzenia. Kierowano do urzędów skarbowych wytyczne, pisma instruktażowe, wyjaśnienia i wskazówki otrzymane z Ministerstwa Finansów. Organizowano szkolenia dla naczelników i pracowników urzędów skarbowych, podczas narad z naczelnikami urzędów skarbowych analizowane były bieżące zagadnienia w zakresie orzecznictwa.

W podległych urzędach skarbowych były prowadzone kontrole tematyczne. Stwierdzono jednak, że w 2012 r. oraz w I półroczu 2013 r. Izba Skarbowa w Zielonej Górze nie objęła kontrolą urzędów skarbowych, w których odsetek uchylonych przez Izbę Skarbową decyzji był największy, sprawy były rozpatrywane najdłużej, na działalność których wpłynęło najwięcej skarg.

Stosowanie zasad prawa podatkowego w postępowaniach odwoławczych

Skontrolowane izby skarbowe w 40% badanych postępowań odwoławczych (dotyczy decyzji uchylonych przez sądy administracyjne)[19] naruszały prawa podatników, nie przestrzegając zasad ogólnych postępowania podatkowego, określonych w ustawie Ordynacja podatkowa (m.in. zasady praworządności, szybkości i prostoty postępowania, dążenia do ustalenia prawdy obiektywnej, postępowania w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych).

Na podstawie danych z prowadzonych w kontrolowanych izbach skarbowych rejestrów ustalono, że spośród 15 082 odwołań

[19] Badaniem w każdej izbie skarbowej objęto po 10 wyroków WSA, którymi zostały uchylone decyzje dyrektorów izb skarbowych i po 5 orzeczeń NSA rozstrzygających skargę na korzyść podatnika.

w terminie powyżej dwóch miesięcy załatwiono 7230 odwołań (47,9%). Spośród 3500 spraw będących w toku rozpatrywania dla 54,4% spraw upłynął dwumiesięczny termin określony w art. 139 § 3 Ordynacji podatkowej.

W trzech z sześciu skontrolowanych izb skarbowych część postępowań odwoławczych prowadzono przewlekle, z naruszeniem zasady szybkości działania.

W Izbie Skarbowej w Łodzi w trakcie pięciu postępowań, trwających od 33 do ponad 49 miesięcy, nie podejmowano przez okres od czterech do 39 miesięcy udokumentowanych działań zmierzających do rozpatrzenia odwołań, ograniczając się jedynie do powiadamiania podatników o niezałatwieniu spraw w terminie. Było to spowodowane niemal jednorazowym wpływem do nowo utworzonej komórki zajmującej się sprawami o charakterze aferalnym kilkuset spraw, związanych z oszustwami w handlu paliwami, złomem, paletami oraz dotyczących transakcji wewnątrzwspólnotowych. Dyrektor Izby Skarbowej zbyt późno podjął decyzję o wyznaczeniu dodatkowych osób do załatwiania tych spraw.

Najdłużej rozpatrywano sprawy przekazane w dniu 30 czerwca 2011 r. do Izby Skarbowej w Zielonej Górze przez Ośrodek Zamiejscowy w Gorzowie Wlkp. w związku z likwidacją tego Ośrodka w czerwcu 2011 roku[20]. W dwóch postępowaniach odwoławczych, trwających ponad dwa i pół roku i prawie trzy i pół roku, dotyczących podatku od dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów za rok 2002 i 2003, przez prawie półtora roku nie podejmowano żadnych udokumentowanych czynności faktycznych lub procesowych, co stanowiło naruszenie art. 125 § 1 Ordynacji podatkowej. Jedno z postępowań odwoławczych (dotyczące zwrotu osobie fizycznej części podatku od towarów i usług zawartego w zakupionych materiałach związanych z budownictwem mieszkaniowym[21]) trwało 1828 dni, tj. ponad 5 lat.

W wielu przypadkach niekorzystne orzeczenia sądów administracyjnych zapadały z przyczyn niezależnych od organów podatkowych. Istotną przyczyną uchylania decyzji organów podatkowych były skomplikowane i nieprecyzyjne przepisy prawa podatkowego. Na rozstrzygnięcia wpływała niejednolita linia orzecznicza lub zmiany linii orzeczniczej sądów administracyjnych, niezgodność krajowych przepisów prawa podatkowego z regulacjami wspólnotowymi Unii Europejskiej i z Konstytucją RP, zastosowanie się do wykładni Ministra Finansów niezgodnej ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego zawartym w uchwałach. Na przykład wśród wyeliminowanych z obrotu prawnego decyzji wydanych przez Dyrektora Izby Skarbowej w Łodzi znajduje się 61 decyzji dotyczących podatku od towarów i usług, uchylonych po wyroku

[20] Na podstawie zarządzenia nr 39 Ministra Finansów z dnia 21 września 2010 r. w sprawie organizacji urzędów i izb skarbowych oraz nadania im statutów (DzU Min. Fin.,nr 10, poz. 45).

[21] Na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 2005 r. o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym (DzU nr 177, poz. 1468 ze zm.).

Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 2012 r. sygn. Akt P 30/11, stwierdzającego niezgodność z Konstytucją RP przepisu art. 70 § 6 pkt 1 ustawy Ordynacja podatkowa. Poprawa jakości przepisów znacznie zmniejszyłaby liczbę sporów z podatnikami i liczbę uchylonych decyzji.

Dyrektorzy izb skarbowych i naczelnicy urzędów skarbowych informowali Ministerstwo Finansów o rozbieżnościach w orzecznictwie sądowo-administracyjnym i o rozbieżnościach między orzecznictwem sądowym, a stanowiskiem Ministra Finansów. W przypadku wątpliwości co do interpretacji przepisów prawa dyrektorzy izb skarbowych występowali do Ministra Finansów z wnioskami o zajęcie stanowiska. Stwierdzono jednak, że Minister Finansów zbyt późno udzielał wyjaśnień na zapytania izb skarbowych w sprawach stosowania przepisów prawa podatkowego. Udzielenie 54,9% odpowiedzi po upływie ponad trzech miesięcy (39 spraw) i niezajęcie stanowiska w związku ze zgłoszonymi problemami interpretacyjnymi przepisów prawa podatkowego w 16 sprawach nie sprzyjało sprawności postępowań prowadzonych przez izby i urzędy skarbowe. Naruszało zarazem prawa podatników do szybkiego załatwienia ich sprawy (rozliczenia podatku).

Wykonywanie decyzji

Do końca 2008 r., w razie ustalenia przez urząd uszczuplenia podatku, ściągano kwoty z decyzji nieostatecznych, które często były potem uchylane, ale podatnik ponosił z tego tytułu realną szkodę. Od 2009 r. obowiązuje zasada, że decyzja nieostateczna nie podlega wykonaniu. Ponadto w przypadku wniesienia skargi na decyzję ostateczną do sądu administracyjnego jej wykonanie ulega wstrzymaniu do momentu uprawomocnienia się orzeczenia sądu administracyjnego po przyjęciu zabezpieczenia, o którym mowa w art. 33d § 2 Ordynacji podatkowej na wniosek i w formie wnioskowanej przez podatnika lub z urzędu – po prawomocnym wpisie hipoteki przymusowej lub wpisie zastawu skarbowego korzystających z pierwszeństwa zaspokojenia.

Naczelnicy kontrolowanych urzędów skarbowych w większości przestrzegali ustawowych przesłanek wstrzymania wykonania prawomocnych decyzji oraz nadania decyzji nieostatecznej rygoru natychmiastowej wykonalności.

W badanych przez NIK 46 sprawach[22] rygor natychmiastowej wykonalności nadano decyzjom zasadnie, gdyż występowały przesłanki prawne, które uzasadniały wykonanie obowiązku. Między innymi wobec strony toczyło się postępowanie egzekucyjne w zakresie innych należności pieniężnych (art. 239b § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej) lub strona nie posiadała majątku o wartości odpowiadającej wysokości zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę, na którym można było ustanowić

[22] W 11 kontrolowanych urzędach skarbowych wydanych zostało 848 postanowień w sprawie nadania decyzjom nieostatecznym rygoru natychmiastowej wykonalności. Nie nadawano decyzjom wymiarowym rygoru natychmiastowej wykonalności w US w Stalowej Woli. Najwięcej postanowień wydał Naczelnik US w Skierniewicach (466).

hipotekę przymusową lub zastaw skarbowy, które korzystałyby z pierwszeństwa zaspokojenia (art. 239b § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej), okres do upływu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego był krótszy niż trzy miesiące (art. 239b § 1 pkt 4 Ordynacji podatkowej).

W każdej z tych spraw organ podatkowy, zgodnie z art. 239b § 2 Ordynacji podatkowej uprawdopodobnił, że zobowiązanie wynikające z decyzji nie zostanie wykonane.

Stwierdzone w czterech wypadkach błędy polegały na niewłaściwej ocenie przesłanek określonych w przepisach regulujących te instytucje (art. 239b § 1 Ordynacji podatkowej), w jednym wypadku na nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji ostatecznej, co stanowiło naruszenie art. 239a Ordynacji podatkowej[23]. Błędy te spowodowały, że cztery zażalenia podatników na 42 zbadane przez Najwyższą Izbę Kontroli postanowienia o nadaniu decyzjom wymiarowym rygoru natychmiastowej wykonalności były zasadne[24]. Postanowienia te zostały uchylone przez dyrektorów izb skarbowych.

Zasadnie odmawiano wstrzymania wykonania decyzji ostatecznej (ogółem 10 spraw). Następowało to w wypadkach, gdy podatnicy nie spełnili wymogów określonych w art. 239f Ordynacji podatkowej. Na przykład decyzja wymiarowa nie była ostateczna, podatnik nie złożył skargi do sądu administracyjnego lub nie wskazał zabezpieczenia w formie, o której mowa w art. 33d § 2 Ordynacji podatkowej.

Naczelnicy kontrolowanych urzędów skarbowych, decydując w sprawie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych na podstawie art. 67a Ordynacji podatkowej, działali zgodnie z przepisami prawa i z poszanowaniem interesów przedsiębiorców, chociaż w jednym z urzędów skarbowych decyzje o ulgach były wydawane z naruszeniem miesięcznego terminu określonego w art. 139 § 1 Ordynacji podatkowej[25].

Wydawanie zaświadczeń

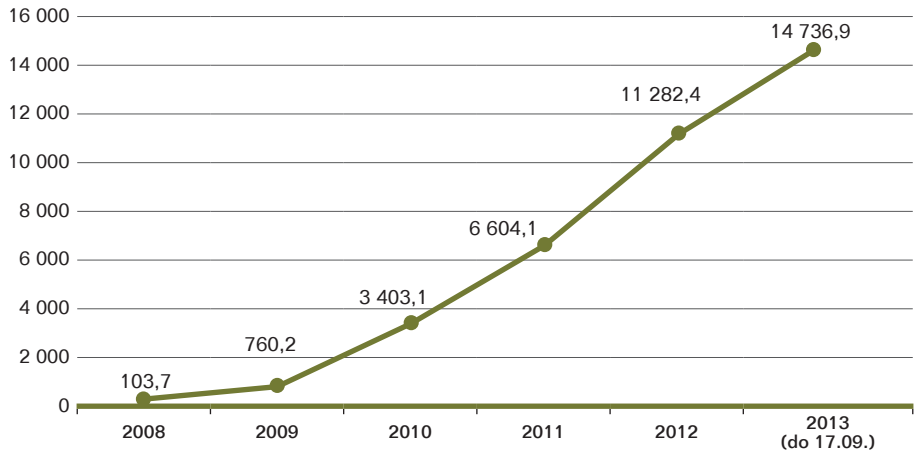
Prawidłowo i terminowo wydawano podatnikom zaświadczenia, o których mowa w art. 306a § 2 Ordynacji podatkowej. W badanej próbie (106 656) 99,3%

[23] Naczelnik US Poznań-Nowe Miasto w jednym wypadku nie podjął wszelkich niezbędnych działań w celu zbadania sytuacji majątkowej podatnika, tj. nie ustalił czy podatnik jest właścicielem rzeczy ruchomych, które mogą być przedmiotem zastawu skarbowego (przesłanka określona w art. 239b § 1 pkt 2 O.p.), a nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności uzasadnił tym, że termin przedawnienia zobowiązania upłynie za około półtora miesiąca (przesłanka określona w art. 239b § 1 pkt 4 O.p.). Naczelnik US w Skierniewicach nieprawidłowo ocenił, że w jednej sprawie wystąpiła przesłanka wymieniona w art. 239b § 1 pkt 4 O.p. (okres do upływu terminu przedawnienia zobowiązania jest krótszy niż trzy miesiące), ponieważ nastąpiło zawieszenie biegu terminu przedawnienia zobowiązania na podstawie art. 70 § 6 O.p. Naczelnik US w Pile w dwóch sprawach nadał rygor natychmiastowej wykonalności decyzjom, które w chwili wydania zaskarżonych postanowień były już decyzjami ostatecznymi, co stanowi naruszenie art. 239a O.p.

[24] W kontrolowanych urzędach podatnicy złożyli zażalenia na 58, tj. 6,8% postanowień o nadaniu decyzjom wymiarowym rygoru natychmiastowej wykonalności.

[25] Na ustne polecenie Naczelnika US Poznań-Nowe Miasto z 2008 r. przyjęto dwumiesięczny termin rozpatrywania wniosków o ulgę podatkową, co naruszało zasadę szybkości działania określoną w art. 125 O.p. i było działaniem nierzetelnym. Praktykę taką stosowano do 11 marca 2013 r.

Rysunek 5. **Liczba dokumentów składanych drogą elektroniczną (w tys.)**



Źródło: Ministerstwo Finansów.

zaświadczeń wydano w terminie 7 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie zaświadczenia, a 761 (tj. 0,7%) po upływie tego terminu. Opóźnienie w ich wydaniu było spowodowane najczęściej niezłożeniem przez podatników, występujących o wydanie zaświadczenia o niezaleganiu w podatkach, zeznań o wysokości osiągniętego dochodu, złożeniem błędnego zeznania podatkowego, brakami formalnymi wniosku.

Odmówiono wydania zaświadczenia w 1770 przypadkach. We wszystkich badanych sprawach odmowy były zasadne (zbadano po trzy losowo wybrane sprawy).

Zapewnienie sprawnej i przyjaznej obsługi podatnika

Minister Finansów, izby skarbowe i urzędy skarbowe podejmowały działania informacyjne i edukacyjne w celu ułatwienia podatnikom rozliczania się z zobowiązań i zapewnienia rzetelnej, sprawnej i przyjaznej obsługi oraz zwiększenia zaufania podatników do organów podatkowych.

Urzędy skarbowe poprawiały funkcjonowanie urzędów. W celu usprawnienia bieżącej obsługi podatników zorganizowano sale obsługi klienta, w okresie składania zeznań podatkowych uruchamiano dodatkowe punkty obsługi podatnika. Urzędy prowadziły również działania informacyjne i edukacyjne skierowane do przedsiębiorców, między innymi na stronie internetowej urzędu i w prasie lokalnej. Promowały składanie deklaracji drogą elektroniczną, prowadziły akcje „drzwi otwartych" i szkolenia dla przedsiębiorców w celu zwiększenia świadomości prawno-podatkowej, zwiększenia liczby prawidłowo i dobrowolnie wypełnianych obowiązków podatkowych.

Także izby skarbowe prowadziły działalność informacyjną i edukacyjną mającą

na celu przybliżenie podatnikom wiedzy z zakresu rozliczeń podatkowych, zwiększenie zaufania podatników do organów podatkowych, a obejmowała ona między innymi kampanie informacyjno-promocyjne przeprowadzane wspólnie z urzędami skarbowymi (akcje „Szybki PIT", „Weź paragon") oraz współpracę z mediami. Szereg istotnych informacji podatkowych zamieszczano na stronie internetowej Izby. Ponadto, za pośrednictwem ogólnokrajowej infolinii Biura Krajowej Informacji Podatkowej w 2012 r. i I półroczu 2013 r. udzieliły podatnikom 2 574 847 informacji podatkowych.

Działania Ministra Finansów przyczyniły się do upowszechniania składania dokumentów drogą elektroniczną. W ciągu niecałych trzech lat liczba dokumentów składanych tą drogą (w ramach programu e-Podatki) wzrosła ponaddwukrotnie: z 6,6 mln w 2011 r. do ponad 14,7 mln w połowie września 2013 r.

Podsumowanie

Przepisy podatkowe w Polsce są mało stabilne. Niejasne, niezrozumiałe i dające się interpretować na wiele sposobów prawo podatkowe jest naruszeniem podstawowych praw podatników.

Minister Finansów nie zapewnił jednolitego stosowania przepisów prawa podatkowego przez organy podatkowe oraz organy kontroli skarbowej, w tym poprzez ich interpretację. System wydawania i zmiany interpretacji indywidualnych staje się coraz mniej wydolny. Pogarsza się jakość wydanych interpretacji, czego wyrazem jest rosnąca liczba interpretacji prawa podatkowego zaskarżonych do sądów administracyjnych (zaskarżona została co piąta wydana interpretacja) i odsetek wadliwych interpretacji prawa podatkowego uchylonych przez WSA (56,2%), który był ponad trzy razy wyższy niż odsetek uchylonych decyzji podatkowych.

Zmienność i niejasność przepisów utrudniała prowadzenie działalności gospodarczej. Wyniki kontroli wykazały, że występowało wysokie ryzyko popełniania błędów przez podatników i przez organy podatkowe. Duża liczba uchylonych decyzji i sporów z podatnikami przyczynia się do spadku zaufania obywateli do organów podatkowych.

Zasadne jest:

– wypracowanie przejrzystych, spójnych i stabilnych przepisów prawa podatkowego, zgodnych z dyrektywami i orzecznictwem prawa wspólnotowego, a także

– kontynuowanie prac dla poprawy jakości decyzji wymiarowych wydawanych przez organy pierwszej instancji i przez organy odwoławcze, skrócenie czasu trwania postępowań odwoławczych.

Wnioski te pozostają aktualne po kontrolach przeprowadzonych w latach 2003–2012[26]. Poprawa jakości przepisów zmniejszyłaby liczbę sporów z podatnikami i liczbę uchylonych decyzji.

[26] Są to kontrole: prowadzenia przez organy skarbowe postępowań podatkowych i kontrolnych (2003 r.); poboru podatku dochodowego od osób fizycznych (2009 r.); prawidłowości postępowań podatkowych i kontrolnych prowadzonych przez organy podatkowe i organy kontroli skarbowej (2010 r.); obniżania dochodów do opodatkowania o straty z działalności gospodarczej (2012 r.).

Ustalenia kontroli NIK

Minister Finansów nie zapewnił jednolitego stosowania przepisów prawa podatkowego przez organy podatkowe oraz organy kontroli skarbowej, w tym poprzez ich interpretację. Chodzi tu przede wszystkim o interpretacje indywidualne prawa podatkowego.

Konieczne jest wzmocnienie systemu wydawania indywidualnych interpretacji podatkowych, tzn. stworzenie rozwiązań prawnych, organizacyjnych i kadrowych zapewniających skuteczność funkcjonowania tego systemu.

WIESŁAWA SZYMAŃSKA
Departament Budżetu i Finansów NIK

Słowa kluczowe: prawa podatnika, izby skarbowe, urzędy skarbowe, organy podatkowe, przepisy podatkowe

Współpraca ZUS i urzędów skarbowych

Egzekucja należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne

TOMASZ BICZYK

NIK przeprowadziła w 2014 r. kompleksową kontrolę egzekucji należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Fundusz Emerytur Pomostowych oraz na ubezpieczenie zdrowotne. Badanie podjęto z powodu zauważalnego w ostatnich latach wzrostu zaległości, zwiększających deficyt Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Oceniono skuteczność działań ZUS i urzędów skarbowych mających na celu egzekucję należności. Artykuł przedstawia szczegółowe wyniki kontroli.

Wprowadzenie

Polski system ubezpieczeń społecznych, ze względu na zakres świadczeń, obejmuje ubezpieczenia: emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe. Ubezpieczonym jest osoba fizyczna, która podlega chociaż jednemu z tych ubezpieczeń. Podstawowym aktem prawnym regulującym tę problematykę jest ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych[1].

Funkcjonujący w Polsce powszechny system emerytalny[2] opiera się na trzech filarach:

- I filar – Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS), zarządzany przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS);
- II filar – otwarte fundusze emerytalne (OFE);
- III filar – indywidualne konta emerytalne (IKE), indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego (IKZE), pracownicze programy emerytalne (PPE).

Pierwszy i drugi filar są obowiązkowe, trzeci jest dobrowolny i ma charakter uzupełniający w stosunku do powszechnego systemu emerytalnego.

[1] DzU.2013.1442 ze zm.

[2] W wyniku wejścia w życie ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (DzU.2013.1717), z początkiem lutego 2014 r., dokonano zmian w przekazywaniu składek do tych funduszy, tym samym dokonano ponownej reformy systemu emerytalnego.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest podstawowym wykonawcą przepisów o ubezpieczeniach społecznych. Zajmuje się między innymi gromadzeniem i egzekucją składek na ubezpieczenia społeczne oraz dystrybucją świadczeń (np. emerytur, rent, zasiłków chorobowych lub macierzyńskich) w wysokości i na zasadach ustalonych przepisami powszechnie obowiązującymi. ZUS jest dysponentem Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, który jest państwowym funduszem celowym.

Wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe stanowią jedną z najważniejszych pozycji w systemie polskich finansów publicznych, zarówno ze względu na ich wielkość, jak i znaczenie społeczne. Odprowadzane przez osoby aktywne zawodowo składki na FUS nie są w stanie pokryć bieżących wypłat. Powstały w ten sposób deficyt Funduszu pokrywany jest z budżetu państwa i stanowi poważne obciążenie dla finansów publicznych. Uzupełniany jest on głównie dotacjami i pożyczkami z budżetu państwa, a także środkami z Funduszu Rezerwy Demograficznej (FRD). Ponadto, w celu pozyskania środków finansowych na wypłatę emerytur i rent, FUS zaciąga kredyty w bankach komercyjnych.

Sytuacja finansowa FUS w ciągu ostatnich lat nie poprawiła się. W 2014 r. wydatki (koszty) ustalono na poziomie 193,9 mld zł, to jest o 36 mld zł więcej od przychodów. W celu uzupełnienia deficytu środków Funduszu przewidziano dotację z budżetu państwa – 30,4 mld zł, zasilenie środkami FRD – 2,5 mld zł, zaciągnięcie pożyczek z budżetu państwa – do kwoty 6,8 mld zł i kredytów w bankach komercyjnych – do kwoty 0,3 mld zł. Jako uzasadnienie wsparcia FUS środkami z FRD wskazano sytuację demograficzną, która niekorzystnie wpływa na system emerytalny.

Charakterystyka kontroli NIK

Celem głównym kontroli pn. „Egzekucja należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne”[3] była ocena skuteczności działań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i urzędów skarbowych w zakresie egzekucji należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne (oraz na Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Fundusz Emerytur Pomostowych i ubezpieczenie zdrowotne). W Centrali ZUS dokonano oceny działań Prezesa ZUS na rzecz zwiększenia skuteczności egzekucji należności oraz realizacji uprawnień w zakresie umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności z tytułu składek (udzielania ulg w spłacie należności). W oddziałach ZUS natomiast ocenie poddano wykorzystanie dostępnych instrumentów prawnych w celu wyegzekwowania należności, a także działania na rzecz zwiększenia skuteczności egzekucji oraz realizację uprawnień w zakresie udzielania ulg w spłacie należności. Z kolei w urzędach skarbowych oceniono wykorzystanie przez naczelników

[3] Artykuł został opracowany na podstawie Informacji o wynikach kontroli *Egzekucja należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne*, nr ewid. 154/2014/P/13/112/KPS, lipiec 2014 r.

tych urzędów dostępnych instrumentów prawnych w celu wyegzekwowania należności z tytułu składek oraz efektywność działań na rzecz zwiększenia skuteczności tej egzekucji.

Kontrolę przeprowadzono w centrali ZUS i 16 oddziałach Zakładu oraz w 16 urzędach skarbowych[4]. Badanie dotyczyło lat 2012–2013[5], ponadto dla celów porównawczych zebrano dane z lat 2010–2011.

W ocenie[6] badanej działalności Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że w powyższym okresie Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie dysponował narzędziami umożliwiającymi wiarygodną bieżącą analizę skuteczności działań egzekucyjnych – zarówno w oddziałach terenowych, jak i w centrali Zakładu. Główną przeszkodą była niefunkcjonalność użytkowanych narzędzi informatycznych[7]. Do czasu wdrożenia w 2013 r. nowych rozwiązań w zakresie dotyczącym rozliczeń z płatnikami (e-SEKiF) nie było możliwe – bez potrzeby wykonywania dodatkowych czynności weryfikujących stan zadłużenia na podstawie dokumentacji źródłowej – ustalenie w sposób wiarygodny rzeczywistego stanu należności na podstawie danych wprowadzonych do systemu dla określonego płatnika składek, wszystkich płatników w rejonie działania oddziału oraz wszystkich płatników ZUS. Globalne kwoty zaległości były ustalane na podstawie szacunków. Wykorzystywany w ZUS tak zwany wskaźnik efektywności egzekucji, wobec niemożności bezspornego ustalenia globalnej kwoty zaległości, nie mógł być więc rzetelnym narzędziem służącym ocenie działań egzekucyjnych. Dopiero uruchomienie w połowie 2013 r. systemu e-SEKiF ujawniło rzeczywisty stan należności, który w latach 2012–2013 wzrósł z 33,8 mld zł do 55,4 mld zł, czyli o 21,6 mld zł (o 64%). Powyższe okoliczności uniemożliwiły dokonanie przez NIK oceny faktycznej skuteczności działań egzekucyjnych ZUS w okresie objętym kontrolą. Jednocześnie NIK dostrzega podjęcie przez Prezesa ZUS decyzji mających na celu usunięcie przyczyn uniemożliwiających rzetelne ustalanie stanu zadłużenia płatników składek. Zakończenie przez Zakład akcji weryfikowania danych na kontach płatników przewidziano dopiero na połowę 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że Prezes ZUS zapewnił warunki organizacyjne do wykonywania zadań z zakresu egzekucji należności, wydał wytyczne określające wewnętrzne procedury dochodzenia wierzytelności, a także współdziałał z innymi organami państwa, w tym z organami Ministra Finansów. Jednak mimo

[4] Badania przeprowadzono pod względem: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, tj. z zastosowaniem kryteriów kontrolnych określonych w art. 5 ust. 1 ustawy z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (DzU.2012.82 ze zm.). Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK.

[5] Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. 31.12.2013 r.

[6] Zastosowano ocenę opisową kontrolowanej działalności.

[7] W 1999 r., w związku z reformą systemu emerytalnego, przystąpiono w ZUS do użytkowania scentralizowanego Kompleksowego Systemu Informatycznego (KSI), obsługującego rozliczenia z płatnikami składek i świadczenia emerytalno-rentowe.

Ustawa o kontroli NIK

objęcia egzekucją większej kwoty zaległych składek, w ciągu ośmiu miesięcy 2013 r., w porównaniu z końcem 2012 r., znacząco wzrosła – z przyczyn leżących po stronie ZUS – kwota zaległości z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, w stosunku do których nie zostały podjęte działania egzekucyjne – o 10 mld zł (o 153%).

Pozytywnie oceniono korzystanie przez Prezesa ZUS z ustawowych uprawnień do odraczania terminów płatności, rozkładania należności na raty i umarzania należności z tytułu składek. Jednak podsystemy informatyczne w oddziałach ZUS, obsługujące i wspierające proces udzielania ulg w spłacie należnych składek, nie dawały możliwości generowania listy płatników niewywiązujących się z warunków spłaty. Śledzenie przebiegu realizacji układów ratalnych i odroczeń terminu płatności składek było więc utrudnione.

Ujawnione podczas kontroli w oddziałach ZUS nieprawidłowości nie były powszechne. Polegały głównie na: wystawianiu z opóźnieniem tytułów wykonawczych w stosunku do terminu wynikającego z wewnętrznej instrukcji ZUS; wysyłaniu do zobowiązanych upomnień, wystawianiu tytułów, a następnie kierowaniu ich do egzekucji z naruszeniem procedur określających zasady i terminy przymusowego dochodzenia należności; opóźnionym przekazywaniu tytułów do urzędów skarbowych, zarówno po bezskutecznym zakończeniu własnej egzekucji, jaki i w przypadku zbiegu egzekucji; przekazywaniu tytułów do niewłaściwych miejscowo urzędów lub tytułów z błędami formalnymi, co wydłużało proces dochodzenia zaległych składek. Odnotowano też przypadki odstąpienia od podejmowania działań egzekucyjnych wobec niektórych podmiotów, w tym prowadzących działalność w ochronie zdrowia.

W urzędach skarbowych stwierdzono nieprawidłowości w egzekwowaniu należności ZUS, polegające głównie na opóźnieniach w prowadzeniu postępowań i niekorzystaniu ze wszystkich dostępnych instrumentów prawnych przy dochodzeniu należności. Miały też miejsce przypadki niewłaściwego rozliczania z ZUS wyegzekwowanych wierzytelności (wszystkie na niekorzyść Zakładu). Ponadto stwierdzono nierzetelne lub ze zwłoką dokumentowanie czynności egzekucyjnych w podsystemie Egapoltax, wspierającym proces egzekucji w urzędach skarbowych.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli – na podstawie przeprowadzonej analizy wykonania planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w 2013 r. – doraźne działania umożliwiające utrzymanie płynności finansowej Funduszu nie mogą w dłuższym horyzoncie stanowić podstawy do rozwiązania problemu jego deficytu. W tej sytuacji brak skutecznych rozwiązań systemowych powstrzymujących zadłużanie FUS, a tym samym wzrost długu publicznego, stanowi realne zagrożenie dla finansów publicznych państwa[8].

[8] *Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. w części 73 – ZUS oraz planów finansowych FUS, FEP i FRD oraz planu finansowego ZUS – państwowej osoby prawnej*, nr ewid. 43/2014/P/14/001/KPS, czerwiec 2014 r.

Ustalenia w centrali ZUS

Przy wzrostowej tendencji przychodów (wpływów) Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne (w 2010 r. – 119,5 mld zł, w 2011 r. – 122,3 mld zł, w 2012 r. – 132,5 mld zł i I półroczu 2013 r. – 136,4 mld zł) fundusz ten wymagał dodatkowego zasilenia: dotacją z budżetu państwa (odpowiednio: 38,1 mld zł, 37,5 mld zł, 39,5 mld zł i 37,1 mld zł), pożyczkami z budżetu państwa (5,4 mld zł, 5 mld zł, 3 mld zł i 12 mld zł), a także środkami z Funduszu Rezerwy Demograficznej (7,5 mld zł, 4 mld zł, 2,9 mld zł i 2,5 mld zł). Ponadto, dla zapewnienia bieżącej wypłaty świadczeń emerytalno-rentowych, FUS zaciągał kredyty w bankach komercyjnych (po 0,8 mld zł w 2011 r. i w 2012 r.). Podstawowym zewnętrznym źródłem finansowania zadań FUS jest również refundacja z budżetu państwa utraconych wpływów z tytułu składek przekazywanych przez ZUS do OFE (w 2010 r. – 22,4 mld zł, w 2011 r. – 15,4 mld zł, w 2012 r. – 8,2 mld zł, w 2013 r. – 10,7 mld zł). Przychody i wydatki FUS, wraz ze źródłami finansowania jego deficytu w latach 2010–2014, przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. **Wydatki i przychody FUS wraz ze źródłami finansowania jego deficytu w latach 2010–2014**

Lp.	Wyszczególnienie	2010 r.	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r. (plan)[4/]
		(w mld zł)				
1.	Wydatki FUS (koszty)	157,1	162,9	171,1	183,8	193,9
2.	Przychody[1/] FUS (wpływy)	119,5	122,3	132,5	136,4	157,9[3/]
3.	Dotacje z budżetu państwa do FUS	38,1	37,5	39,5	37,1	30,4
4.	Środki z FRD do FUS	7,5	4,0	2,9	2,5	2,5
5.	Refundacja składek do OFE	22,4	15,4	8,2	10,7	8,2
6.	Zobowiązania z tyt. kredytów kom.	0	0,8	0,8	0	0,3
7.	Zobowiązania z tyt. pożyczek[2/]	10,9	15,9	18,9	30,9	37,7
8.	Stan FUS na koniec roku (minus)	-10,9	-16,7	-19,0	-31,9	-33,9

[1/] Przychody własne.
[2/] Z budżetu państwa – nieoprocentowane.
[3/] W tym 15,4 mld zł z tytułu reformy OFE.
[4/] Plan według ustawy budżetowej na rok 2014 z 24.01.2014 r. (DzU.2014.162).

Źródło: Dane ZUS.

Ustalenia kontroli NIK

Jedną z metod polepszenia sytuacji finansowej FUS, której nie towarzyszy świadczenie przez państwo pomocy w formie dotacji pożyczek i korzystanie ze środków innych funduszy celowych, jest zwiększenie skuteczności egzekucji należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. Kwota należności (składki i odsetki w ujęciu memoriałowym łącznie) wyniosła[9] w 2010 r. – 34,2 mld zł, w 2011 r. – 32,5 mld zł, a w 2012 r. – 33,8 mld zł, a na koniec sierpnia 2013 r.[10] wzrosła do 55,4 mld zł, co oznacza, że w relacji do stanu na 31 grudnia 2012 r. zwiększyła się o 21,6 mld zł (o 64%).

Skokowy wzrost w 2013 r. należności miał związek z zastosowaniem nowej metody i źródła ustalania globalnej ich kwoty – od czerwca 2013 r. w systemie e-SEKiF[11]. Do czasu uruchomienia tego systemu Zakład nie posiadał jednego źródła raportów o stanie rozliczeń z płatnikami. Po jego uruchomieniu dane na kontach płatników są weryfikowane i uzgadniane z danymi wprowadzonymi do dotychczas wykorzystywanych podsystemów. Dopiero po zakończeniu tych czynności ZUS będzie dysponował jednolitą i kompletną ewidencją analityczną rozliczeń z płatnikami, która zostanie zintegrowana z księgą główną, a tym samym ustalona zostanie rzeczywista globalna kwota należności z tytułu zaległych składek (zakończenie tego procesu przewidziano na połowę 2015 r.). Ograniczenia systemu informatycznego w zakresie rejestrowania danych o należnościach uniemożliwiały ustalenie ich rzeczywistego stanu, co miało też negatywny wpływ na raportowanie. Oznacza to, że szacowanie zadłużenia w latach poprzednich obarczone było dużym błędem, a zatem ocena skuteczności egzekucji należności nie ma rzeczywistego poziomu odniesienia. NIK dostrzega jednocześnie podjęte działania mające na celu zmianę tego stanu. Uwagi o ograniczeniach systemu informatycznego ZUS były zawierane w wystąpieniach pokontrolnych NIK i corocznie w opiniach biegłych rewidentów badających sprawozdania finansowe FUS i ZUS.

W latach 2010–2013 (I półrocze) systematycznie wzrastała kwota należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, wobec których podjęte zostały działania egzekucyjne (przez oddziały ZUS, urzędy skarbowe i w pozostałych trybach). Równolegle wzrastała też kwota zaległych składek nieobjętych bieżącymi działaniami egzekucyjnymi. Według stanu na 31 sierpnia 2013 r., w porównaniu z końcem 2012 r., kwota ta wzrosła o 10,2 mld zł (o 153%). Należności ZUS, w podziale na: należności ogółem, nieobjęte egzekucją, skierowane do egzekucji przedstawiono na rysunku 1, s. 122.

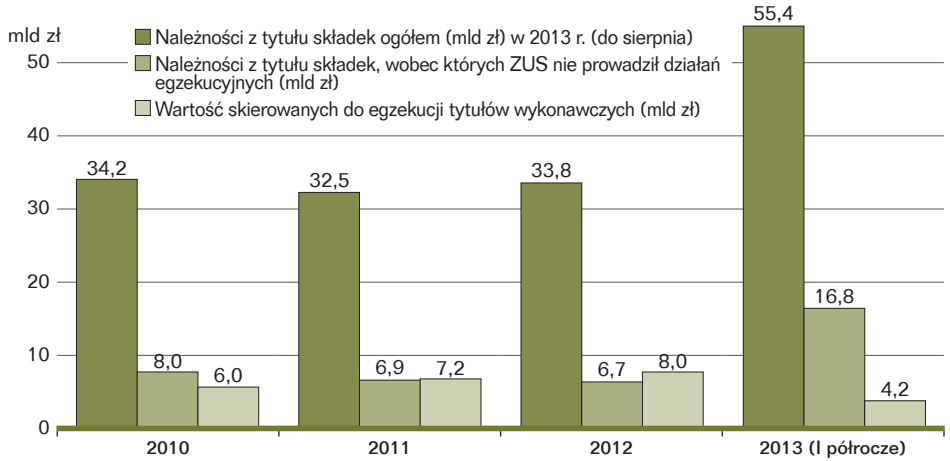
---

[9] Należności z tytułu składek na: Fundusz Pracy (FP), Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP), Fundusz Emerytur Pomostowych (FEP) i na ubezpieczenie zdrowotne.

[10] Dane wygenerowane z systemu informatycznego e-SEKiF, uruchomionego w czerwcu 2013 r.

[11] System Ewidencji Kont i Funduszy został uruchomiony w celu przeniesienia całości rozliczeń na kontach płatników składek za okres od stycznia 1999 r. na centralny serwer. Ma on umożliwić codzienne rozliczanie kont płatników i ubezpieczonych oraz naliczanie odsetek memoriałowych na dzień zamknięcia miesiąca sprawozdawczego.

Rysunek 1. **Należności ZUS**



Źródło: Dane ZUS.

Wszczęte postępowania egzekucyjne, w przeważającej ich liczbie prawidłowe, nie przyczyniły się jednak do zmniejszenia kwoty zaległości, mimo ponoszenia relatywnie wysokich kosztów związanych z egzekucją. Może to wskazywać na obniżenie w badanym okresie efektywności egzekucji.

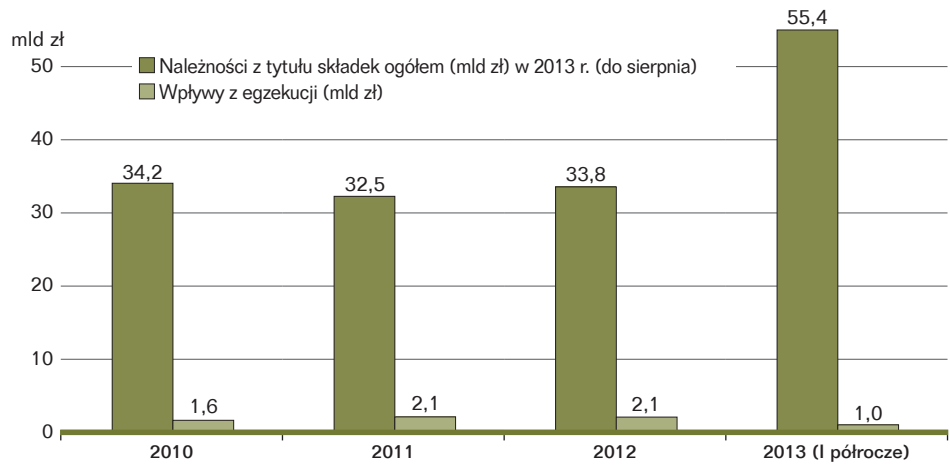
Podczas kontroli nie było możliwe wyodrębnienie z danych centrali ZUS informacji dotyczących zadłużenia podmiotów, wobec których Zakład nie podjął działań zmierzających do ich odzyskania. Również nie było możliwe wygenerowanie takich danych przez centralę Zakładu z ośmiu wybranych jego oddziałów wobec płatników z zadłużeniem 10 tys. zł i więcej. Funkcje służące do ewidencjonowania danych o zadłużeniu nie pozwalały na wydzielenie z grupy dłużników tych podmiotów, wobec których nie zostało wszczęte postępowanie mające na celu odzyskanie należności. Szczegółowa analiza akt dotyczących 25 podmiotów o największym zadłużeniu (od 10,8 mln zł do 46,2 mln zł) na łączną kwotę 537,1 mln zł wykazała, że głównymi przyczynami braku tych działań były: postępowanie upadłościowe (w toku i zakończone), postępowanie kompensacyjne, realizacja częściowego układu ratalnego, prawomocna decyzja o umorzeniu, likwidacja podmiotu nieposiadającego majątku, postępowanie restrukturyzacyjne. W odniesieniu do dwóch podmiotów (z łącznym zadłużeniem 46,9 mln zł) prowadzących działalność w dziedzinie ochrony zdrowia, III Oddział ZUS w Warszawie nie podjął postępowań egzekucyjnych. Jako przyczynę podano, że są to instytucje o szczególnym znaczeniu, a zajęcie ich rachunków bankowych spowodowałoby paraliż placówek. Świadczy to o nierównym traktowaniu przez ZUS podmiotów zobowiązanych do wnoszenia

Ustalenia kontroli NIK

składek. Stanowi też naruszenie przepisów prawa[12], które wskazują, że nieopłacone w terminie należności z tego tytułu podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji lub egzekucji sądowej. Analiza akt dłużników, ujmowanych w systemie jako płatników, wobec których nie prowadzono żadnych działań egzekucyjnych, ujawniła dodatkowo dwa przypadki faktycznego niepodejmowania takich działań.

W wyniku egzekucji administracyjnej prowadzonej przez urzędy skarbowe i oddziały ZUS, a także egzekucji w pozostałych trybach, w 2010 r. uzyskano przychody (łącznie z sumami wpłaconymi dobrowolnie przez dłużników po wdrożeniu egzekucji) w kwocie 1,6 mld zł, w 2011 r. – 2,1 mld zł, w 2012 r. – 2,1 mld zł, zaś w I półroczu 2013 r. wyniosły one około 1 mld zł. Wpływy w stosunku do ogólnej kwoty zaległości stanowiły w latach 2010–2012: 4,7%, 6,5% i 6,2%. W badanym okresie odnotowano wzrost przychodów na skutek prowadzenia własnej egzekucji przez oddziały ZUS – 653,2 mln zł w 2010 r., 746,3 mln zł w 2011 r., 963,1 mln zł w 2012 r. oraz 446 mln zł w I półroczu 2013 r. Przychody z egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe również wzrastały: w 2010 r. wyniosły 326 mln zł, w 2011 r. – 344,6 mln zł, w 2012 r. – 365,6 mln zł, a w I półroczu 2013 r. – 163,5 mln zł. Wpływy z egzekucji w porównaniu z należnościami ZUS ogółem przedstawiono na rysunku 2.

Rysunek 2. **Wpływy z egzekucji oraz należności ZUS (ogółem)**



Źródło: Dane ZUS.

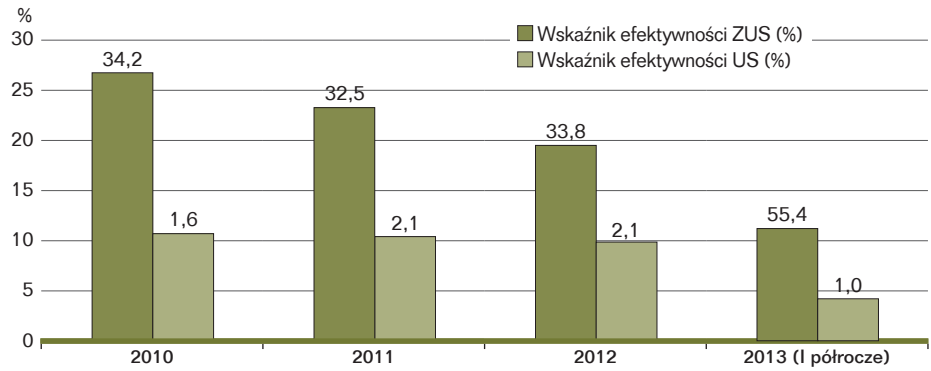
[12] Art. 24 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Według danych ZUS, wskaźnik efektywności egzekucji dla urzędów skarbowych był o ponad połowę niższy od osiągniętego w oddziałach ZUS. Dla egzekucji prowadzonej przez ZUS wyniósł w 2010 r. 26,8%, a w I półroczu 2013 r. – 11,4%, natomiast dla egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe w latach 2010–2012 kształtował się na zbliżonym poziomie (10% -10,8%), zaś w I półroczu 2013 r. obniżył się do 4,3%. Spadkowi wskaźnika towarzyszył wzrost liczby niezrealizowanych tytułów wykonawczych: z 11,2 mln na kwotę 9,4 mld zł według stanu na koniec 2010 r., do 14,4 mln tytułów na kwotę 13,3 mld zł w I półroczu 2013 r. Wskaźnik efektywności egzekucji nie może być jednak miarodajnym źródłem informacji. Wielkość kwot odzyskanych nie może być podstawą do oceny skuteczności tych działań, ze względu na niemożność odniesienia jej do całkowitej faktycznej kwoty zadłużenia. Wskaźnik efektywności egzekucji ZUS i urzędów skarbowych (US) przedstawia rysunek 3.

Umorzeniem zaległych składek oraz udzieleniem ulg w ich spłacie (odroczenie terminu płatności, rozłożenie na raty) objęto w latach 2010–2013 (I półrocze) kwotę ponad 1,9 mld zł. W latach 2010–2012 o 45,7% wzrosła kwota objęta układami ratalnymi oraz o 24% kwota z odroczeniem terminu płatności. Jednocześnie odnotowano o 80,2% spadek kwoty umorzeń. W celu zapewnienia jednolitości stosowania prawa, w sprawach dotyczących egzekucji zaległych składek, ich umarzania, odraczania i rozkładania na raty, wydawane były wewnętrzne instrukcje, wytyczne, zalecenia i interpretacje. Ponadto, dla zapewnienia jednolitości stosowania procedur w tych sprawach przeprowadzano bieżąco szkolenia dla pracowników oddziałów.

Pozytywnie oceniono korzystanie przez Prezesa ZUS z ustawowych uprawnień do odraczania terminów płatności, rozkładania należności na raty i umarzania należności z tytułu składek. Jednak podsystemy informatyczne w oddziałach ZUS,

Rysunek 3. **Wskaźnik efektywności egzekucji ZUS i US**



Źródło: Dane ZUS.

Ustalenia kontroli NIK

obsługujące i wspierające proces udzielania ulg w spłacie należnych składek, nie dawały możliwości generowania listy płatników niewywiązujących się z warunków spłaty. Śledzenie przebiegu realizacji układów ratalnych i odroczeń terminu płatności składek było więc utrudnione. Żadna z wykorzystywanych w ZUS aplikacji nie dawała możliwości skutecznej bieżącej obserwacji procesu egzekucji, na przykład przez automatyczne generowanie list płatników zalegających z płatnościami. Utrudniało to oddziałom prawidłowe zarządzanie należnościami i podejmowanie stosownych działań, a centrali ZUS skuteczne śledzenie samego procesu egzekucji.

Ustalenia w oddziałach ZUS

Ujawnione podczas kontroli w oddziałach ZUS nieprawidłowości w dochodzeniu wierzytelności z tytułu składek nie były powszechne.

Zgodnie ze statutem ZUS[13], do podstawowego zakresu rzeczowych działań oddziałów należy dochodzenie należnych składek i opłat. Warunkiem umożliwiającym natychmiastowe wdrożenie czynności egzekucyjnych wobec zalegających z wnoszeniem składek jest wiedza o faktycznym stanie zadłużenia płatników w obszarze działania danego oddziału. Oddziały ZUS nie posiadały jednak pełnej informacji o stanie zadłużenia, w związku z czym rzeczywiste zobowiązania płatników były w stanie wykazać jedynie dla zadłużenia powstałego do końca 1998 r., ewidencjonowanego w podsystemie ARS, to jest z okresu sprzed reformy systemu emerytalnego.

Wprowadzona w 1999 r. centralizacja gromadzenia danych spowodowała, że składane przez płatników dokumenty zgłoszeniowe i rozliczeniowe ewidencjonowane były w Kompleksowym Systemie Informatycznym (KSI) poza oddziałami. Dokonywane przez płatników wpłaty składek były również przekazywane bezpośrednio na rachunki centrali ZUS. Brak pełnej funkcjonalności KSI skutkował więc brakiem pełnej informacji o rzeczywistym stanie zobowiązań płatników. W rezultacie miało to wpływ na skuteczność dochodzenia należności oraz wydłużało proces egzekucji[14].

Dane o stanie zobowiązań płatników składek obsługiwanych przez oddziały ZUS były jedynie danymi szacunkowymi. Oddziały nie dysponowały narzędziami, które w sposób kompleksowy i bezsporny wskazywałyby rzeczywisty stan zadłużenia wszystkich płatników, bez konieczności jego weryfikacji przez pracowników oddziału. Aplikacje, o których wspomniano wyżej, umożliwiały jedynie w stopniu dostatecznym bieżące śledzenie procesu egzekucji. Ponadto żadna z tych aplikacji nie umożliwiała samodzielnego typowania płatników do prowadzenia czynności egzekucyjnych lub tak zwanego

[13] §10 ust. 1 pkt 5 statutu ZUS.

[14] W procesie egzekucji należności w oddziałach ZUS wykorzystywano cztery aplikacje: FW – moduł obsługi tytułów wykonawczych (budowana i modyfikowana od 2002 r. w ramach KSI); ARS – Automatyczne Rozliczanie Składek (pochodząca z początku lat 90, tj. sprzed reformy systemu emerytalnego w 1999 r.); BW – Brak Wpłat (zbudowana w ramach KSI) oraz PTW – Przeglądarka Tytułów Wykonawczych (skierowanych do urzędów skarbowych, udostępniona od maja 2013 r.).

poszukiwania kont z zadłużeniem dojrzałym do egzekucji.

Szacowanie kwot zadłużenia w oddziałach opierało się na danych otrzymywanych z centrali ZUS w okresie od września 2009 r. do lutego 2013 r. – tak zwanych list szacowanych zaległości. Były one generowane średnio co kilka miesięcy (3-5) i zawierały dane wszystkich płatników przypisanych do oddziału ZUS. Na podstawie tych list pracownicy oddziałów weryfikowali konta płatników w celu ustalenia ich rzeczywistego salda. Dopiero po dokonanej weryfikacji i ustaleniu zaległości mogły być podejmowane działania egzekucyjne.

Stan zobowiązań (zadłużenia) płatników składek przekazywany na listach szacowanych zaległości nie odzwierciedlał rzeczywistego stanu zadłużenia i nie zawierał rzetelnej informacji o faktycznej liczbie wystawionych tytułów.

W wyniku badania akt dłużników, ujmowanych w systemie jako płatnicy, wobec których nie prowadzono żadnych działań egzekucyjnych, stwierdzono, że w większości wypadków postępowania egzekucyjne były faktycznie prowadzone lub zakończone. Ujawniono cztery przypadki faktycznego niepodjęcia działań egzekucyjnych, czym naruszono obowiązujące przepisy prawa[15], zgodnie z którymi nieopłacone w terminie należności z tytułu składek podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji lub egzekucji sądowej.

Badanie losowo wybranej dokumentacji z postępowań egzekucyjnych (po 30 spraw w każdym z oddziałów, o najwyższej wartości kwotowej, według podziału z adnotacją: ściągnięcia zaległych składek, zwróconych wskutek nieściągalności, wycofanych lub zwróconych bez realizacji należności oraz zrealizowanych w inny sposób – egzekucja sądowa prowadzona przez komornika) wykazało, że były one na ogół prowadzone prawidłowo. Stwierdzono, że dyrektorzy oddziałów sprawowali bieżący nadzór nad prawidłowością postępowań egzekucyjnych. Zadanie to wykonywały między innymi wydziały kontroli wewnętrznej, według ustalonego wcześniej harmonogramu kontroli. W wyniku stwierdzenia nieprawidłowości wydawano zalecenia ich usunięcia.

Również na bieżąco diagnozowano i przeciwdziałano (we współpracy z innymi instytucjami) występowaniu negatywnych zjawisk, takich jak unikanie płacenia składek. Realizowano to w ramach zaleceń i wytycznych centrali ZUS oraz działań własnych.

Wśród działań własnych istotnym elementem było określanie obszarów ryzyka: zawieranie z pracownikami umów cywilnoprawnych, nieopłacanie składek przez płatników prowadzących jednoosobowo działalność gospodarczą, wyrejestrowywanie się z ubezpieczeń społecznych w związku z zawieraniem fikcyjnych umów o pracę w innych państwach członkowskich UE. W następstwie zdiagnozowania ryzyka, w obszarach tych prowadzono postępowania wyjaśniające lub kontrolne w trybie doraźnym. Kontrole obejmowały

[15] Art. 24 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Ustawa o kontroli NIK

sprawdzenie prawidłowości i rzetelności obliczania, potrącania i opłacania składek oraz zgłaszania do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego.

Dysponowanie przez oddziały ZUS jedynie szacunkowymi danymi o stanie należności z tytułu składek oraz brak narzędzi, które kompleksowo i bezspornie wskazywałyby rzeczywisty stan zadłużenia wszystkich płatników, bez konieczności jego weryfikowania, utrudniały jednak prawidłowe zarządzanie tymi należnościami, w tym podejmowanie działań egzekucyjnych.

Występowanie opóźnień w prowadzeniu własnej egzekucji administracyjnej stwierdzono w 12 oddziałach ZUS (75% objętych kontrolą). Przyczyną było duże obciążenie pracą służb zajmujących się dochodzeniem należności z tytułu składek, spowodowane znaczną liczbą kont płatników do rozliczenia przypadających na jednego pracownika.

Do zobowiązanych wysyłane były upomnienia informujące o zagrożeniu wszczęcia egzekucji po upływie terminu siedmiu dni od dnia jego doręczenia[16]. Według wewnętrznych wytycznych[17], kierowanie należności do przymusowego dochodzenia powinno odbywać się raz na kwartał, a częstotliwość rozliczania kont aktywnych – raz na trzy miesiące. Opóźnienia w wysyłaniu upomnień do zobowiązanych stwierdzono w 9 oddziałach ZUS (56,3% objętych kontrolą), przy czym liczba spraw, w których stwierdzono nieprawidłowości wyniosła w tych oddziałach od 1 do 11 zbadanych (od 3% do 36,7%). Termin wskazany w wewnętrznych wytycznych ZUS[18] nakazywał wystawienie tytułu wykonawczego do 45 dni od daty doręczenia upomnienia lub uprawomocnienia się decyzji określającej wysokość zadłużenia. Przekroczenie tego terminu stwierdzono w 10 oddziałach ZUS (62,5% objętych kontrolą), przy czym liczba spraw wyniosła od 2 do 12 zbadanych (od 0,6% do 40% zbadanych).

Po stwierdzeniu przez oddział ZUS nieskuteczności własnego postępowania egzekucyjnego postępowanie to powinno być przekazane do naczelnika właściwego urzędu skarbowego do dalszego prowadzenia, wraz z kompletem dokumentacji[19]. Opóźnienia (od 10% do 45% zbadanych spraw) w przekazywaniu tytułów wykonawczych do urzędów skarbowych stwierdzono w 4 oddziałach ZUS (25% objętych kontrolą); w sprawach tych nie wystąpiły okoliczności uzasadniające zwłokę. Opóźnienia w przekazywaniu dokumentacji z postępowania egzekucyjnego w przypadku zbiegu egzekucji ujawniono w 4 oddziałach ZUS (25% objętych kontrolą), przy czym liczba spraw wyniosła od 1 do 6 zbadanych. Pojedyncze sytuacje przekazywania do właściwego urzędu skarbowego tytułów wykonawczych

[16] § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 22.11.2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (DzU.2001.137.1541 ze zm.).
[17] Określonych przez ZUS w *Standardach rozliczeń kont płatników składek* (obowiązują od 1.06.2012 r.).
[18] Termin określony zarządzeniem Prezesa ZUS nr 10 z 28.01.2013 r.
[19] § 6 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z 22.11.2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

zawierających wady prawne uniemożliwiające dalsze prowadzenie skutecznej egzekucji miały miejsce w 2 oddziałach ZUS (12,5% objętych kontrolą). Stwierdzono także kierowanie spraw o dalsze prowadzenie postępowania egzekucyjnego do niewłaściwego urzędu skarbowego – w 2 oddziałach ZUS (12,5% objętych kontrolą).

Przy korzystaniu z uprawnień w zakresie umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności z tytułu składek ZUS kierował się postanowieniami obowiązujących przepisów prawa[20] oraz wewnętrznymi wytycznymi[21]. Dokumentacja z postępowań o udzielenie ulgi w spłacie należności była kompletna w zakresie oceny możliwości płatniczych płatnika ubiegającego się o przyznanie ulgi. Każde z postępowań było analizowane przez powołane w tym celu w oddziałach komisje opiniujące. Układami ratalnymi nie obejmowano należności przeterminowanych. Umorzeń należności dokonywano w sytuacji całkowitej ich nieściągalności. Uchybienia stwierdzono jedynie w dwóch oddziałach ZUS.

Systemy informatyczne w oddziałach ZUS, służące do obsługi i wspierania procesu udzielania ulg w spłacie należnych składek, nie dają możliwości generowania listy płatników niewywiązujących się z warunków spłaty należności. Tym samym śledzenie przebiegu realizacji układów ratalnych oraz odroczeń terminu płatności składek jest znacznie utrudnione – odbywa się przez comiesięczne rozliczanie wpłat i jest czynnością ściśle związaną z rozliczaniem konta płatnika składek. Aplikacje Elektroniczna Ewidencja Wniosków (EW) i ARS[22] umożliwiają jedynie generowanie na poziomie oddziału listy płatników, którym ulgi zostały udzielone.

Ustalenia w urzędach skarbowych

Ujawnione nieprawidłowości dotyczyły głównie: opóźnień w prowadzeniu postępowań egzekucyjnych należności ZUS z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne; niewykorzystywania wszystkich dostępnych instrumentów prawnych; późnego lub nierzetelnego dokumentowania czynności w podsystemie Egapoltax oraz niewłaściwego rozliczania z ZUS wyegzekwowanych wierzytelności.

W odniesieniu do terminów w prowadzeniu postępowania egzekucyjnego zastosowanie mają przepisy k.p.a., z których wynika, że organy administracyjne obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki[23]. Załatwienie sprawy powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej nie

[20] Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z 31.07.2003 r. w sprawie szczegółowych zasad umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne (DzU.2003.141.1365).

[21] *Instrukcja w sprawie umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności z tytułu składek pobieranych przez ZUS*, wprowadzona uchwałą nr 12/2010 Zarządu ZUS z 27.01.2010 r., zmieniona uchwałą nr 13/2011 z 30.03.2011 r. oraz *Jednolite standardy udzielania ulg i umorzeń należności z tytułu składek*, z 1.04.2010 r.

[22] EW – przez zastosowanie odpowiedniego filtru; ARS – przez sporządzenie wydruku *Rejestr zawartych układów ratalnych*.

[23] Art. 35 § 1 k.p.a.

później niż w ciągu dwóch miesięcy[24] od dnia wszczęcia postępowania[25]. Minister Finansów zobowiązał naczelników urzędów skarbowych[26] do zapewnienia efektywnego i sprawnego prowadzenia postępowań egzekucyjnych.

Występowanie opóźnień w prowadzeniu postępowań egzekucyjnych należności ZUS z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne stwierdzono w 13 urzędach (81,3% objętych kontrolą). Ich przyczyną był głównie wzrost (w porównaniu z latami ubiegłymi) liczby tytułów wykonawczych do realizacji przy niezmienionym stanie zatrudnienia w komórkach egzekucji, a także wzrost liczby przydzielanych poborcom skarbowym dodatkowych zadań. Ponadto większość kierowanych przez ZUS tytułów odnosiła się do tak zwanych trudnych dłużników, niedysponujących majątkiem, z którego możliwe byłoby prowadzenie przez urzędy skarbowe skutecznej egzekucji, i w stosunku do których Zakład wyczerpał możliwości prowadzenia działań egzekucyjnych.

Opóźnienia w nadawaniu biegu tytułom wykonawczym z ZUS miały miejsce w 3 urzędach (18,8% objętych kontrolą), przy czym liczba spraw, w których wystąpiły nieprawidłowości wyniosła od 3 do 207 (od 5% do 34,3% zbadanych). Przypadki opieszałego (od 13,3% do 55% zbadanych) rozpoczęcia czynności egzekucyjnych po wydaniu postanowienia o skierowaniu tytułu do egzekucji stwierdzono w 11 urzędach skarbowych (68,8% objętych kontrolą). Także w 11 urzędach skarbowych (68,8% objętych kontrolą) ujawniono nieuzasadnione przerwy w czynnościach egzekucyjnych lub brak jakichkolwiek działań egzekucyjnych (od 13,3% do 100% zbadanych).

W toku postępowania egzekucyjnego na ogół korzystano ze wszystkich przewidzianych prawem możliwości. Niemniej jednak w 5 urzędach skarbowych (31,3% objętych kontrolą) nie w pełni stosowano dostępne instrumenty prawne przy dochodzeniu należności (do 16,7% zbadanych spraw).

Kontrola ujawniła późne lub nierzetelne dokumentowanie (do 55% zbadanych spraw) czynności z postępowania egzekucyjnego w podsystemie Egapoltax, który wspomaga informatycznie działy egzekucyjne administracji skarbowej przez umożliwienie rejestracji tytułów pochodzących z własnego urzędu, jak również z ZUS i innych organów. Nieprawidłowości odnotowano w 10 urzędach skarbowych (62,5% objętych kontrolą). Dotyczyły one głównie opóźnień we wprowadzaniu danych do podsystemu lub błędnych zapisów.

---

[24] Jw., art. 35 § 3.

[25] Przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji stanowią, że egzekucja administracyjna może być wszczęta, jeżeli wierzyciel, po upływie terminu wykonania obowiązku przez zobowiązanego, uprzednio przesłał mu pisemne upomnienie zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Postępowanie egzekucyjne może być wszczęte dopiero po upływie siedmiu dni od dnia doręczenia tego upomnienia. Artykuł 15 § 1 ustawy, jak również przepisy wykonawcze do ustawy, nie określają precyzyjnie terminów wszczęcia postępowania i podejmowania kolejnych czynności egzekucyjnych.

[26] Wytyczne pn. *Zadania dla dyrektorów izb skarbowych i naczelników urzędów skarbowych w zakresie realizacji polityki finansowej państwa oraz wytyczne do ich realizacji* na 2012 r. i 2013 r.

W procesie egzekucji nie wszystkie należności ZUS były przez naczelników urzędów skarbowych dzielone proporcjonalnie do wyegzekwowanych kwot na należności ZUS i należności podatkowe. Nieproporcjonalny podział wyegzekwowanych kwot (do 30% zbadanych) odnotowano w 5 urzędach skarbowych (31,3% objętych kontrolą). Ustalono również, że nie zawsze wyegzekwowane wierzytelności ZUS były bezzwłocznie odprowadzane na rachunek Zakładu; ujawniono jednostkowe sytuacje opóźnień w 4 urzędach skarbowych (25% objętych badaniem) w odprowadzaniu środków pieniężnych wyegzekwowanych przez poborców skarbowych.

W 3 urzędach skarbowych stwierdzono pojedyncze przypadki przekazywania akt ze zwłoką w sytuacji gdy nastąpiła zmiana organu egzekucyjnego, na przykład w wyniku zbiegu egzekucji lub zmiany miejsca prowadzenia sprawy.

Wnioski

Działania egzekucyjne należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne charakteryzowała tendencja wzrostowa, o czym świadczyła kwota objętych nimi zaległości. W ostatnich dwóch latach wzrosła też kwota składek nieobjętych bieżącymi działaniami egzekucyjnymi. Wielkość kwot odzyskanych, zdaniem NIK, nie może być jednak miarodajną podstawą do oceny skuteczności działań egzekucyjnych, nie można jej bowiem odnieść do całkowitej kwoty zadłużenia. Do czerwca 2013 r., kiedy zakończono wdrażanie nowego oprogramowania wspomagającego rozliczenia z płatnikami składek, struktura i funkcje oprogramowania użytkowanego od 1999 r. nie pozwalały na ustalenie rzeczywistej globalnej kwoty zadłużenia, zatem do celów sprawozdawczych była ona szacowana. Wdrożenie nowego oprogramowania stworzyło warunki do zweryfikowania danych na indywidualnych kontach płatników, z wykorzystaniem informacji wprowadzonych do baz danych systemów dotychczas użytkowanych. Od pozytywnego zakończenia tej operacji (planowany termin: połowa 2015 r.) uzależnione jest dysponowanie przez ZUS jednolitą i kompletną ewidencją analityczną o stanie rozliczeń z płatnikami, a tym samym ustalenie rzeczywistej ogólnej kwoty zadłużenia. Szacowanie zadłużenia w latach poprzednich nie oddawało w pełni skali zjawiska, a zatem skuteczność egzekucji należności nie ma rzeczywistego poziomu odniesienia. Na dotrzymanie tego terminu może mieć jednak wpływ potrzeba dostosowania ZUS do nowych zadań, mających związek z reformą systemu emerytalnego z grudnia 2013 r.[27]. Fakty te uzasadniają adresowany do Prezesa ZUS wniosek o ustalenie faktycznego globalnego stanu zadłużenia płatników z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, a także o zintensyfikowanie prac nad ukończeniem jednolitej i kompletnej ewidencji analitycznej rozliczeń z płatnikami.

[27] Ustawa z 6.12.2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (DzU.2013.1717).

Ustalenia kontroli NIK

Wydłużony proces ustalania stanu zadłużenia, a następnie potrzeba jego weryfikacji w oddziałach ZUS, przesuwały w czasie podejmowanie pierwszych czynności egzekucyjnych. Sprzyjały temu wewnętrzne procedury, określające terminy rozliczeń na kontach płatników i wystawiania tytułów. Mając na uwadze techniczne uwarunkowania procesu dochodzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, NIK wskazuje jednocześnie na potrzebę zintensyfikowania przez Zarząd ZUS nadzoru nad jednostkami organizacyjnymi Zakładu uczestniczącymi w procesie egzekucji. Ma to na celu zwiększenie skuteczności poboru zaległych składek przez: zapewnienie terminowego wystawiania tytułów i wszczynania postępowań, wyeliminowanie opóźnień w podejmowaniu poszczególnych czynności egzekucyjnych; korzystanie z uprawnień do kontroli dłużników dla ustalenia ich sytuacji majątkowej; wyeliminowanie opóźnień w przekazywaniu spraw innym organom egzekucyjnym, w tym niezwłoczne przekazywanie tytułów naczelnikom urzędów skarbowych w przypadkach bezskuteczności własnej egzekucji. Warto zauważyć, że zmniejszenie – w wyniku zintensyfikowania czynności egzekucyjnych – przykładowo o jeden punkt procentowy ogólnej kwoty należności ZUS z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne spowodowałoby uzyskanie dodatkowych wpływów dla poszczególnych lat okresu 2010–2013 (I półrocze) odpowiednio w wysokości około: 340 mln zł, 320 mln zł, 340 mln zł oraz 530 mln zł, a tym samym zmniejszyłyby się potrzeby pożyczkowe dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Ustalenia kontroli wskazują także na potrzebę zintensyfikowania przez ZUS współpracy z urzędami skarbowymi w celu zwiększenia skuteczności egzekucji wierzytelności Zakładu, prowadzonej przez te urzędy. Zdaniem NIK, efektywność współpracy ZUS i urzędów skarbowych powinna stać się przedmiotem analizy i podjęcia przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministra Finansów działań zmierzających do stałej obserwacji skuteczności egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe na rzecz ZUS. Na potrzebę tę wskazują dowiedzione przez kontrolę: podejmowanie ze zwłoką czynności egzekucyjnych w stosunku do otrzymywanych z ZUS tytułów; nieprzestrzeganie zasad podziału wyegzekwowanych należności, jak też obowiązku rzetelnego i bieżącego dokumentowania podejmowanych czynności; niewykorzystywanie wszystkich środków egzekucyjnych w postępowaniach prowadzonych przez urzędy skarbowe.

TOMASZ BICZYK
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny NIK

Słowa kluczowe: ubezpieczenie społeczne, składki, urzędy skarbowe, system emerytalny, postępowanie egzekucyjne

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

Krwiodawstwo i krwiolecznictwo

NIK oceniła system zaopatrzenia w krew i jej składniki oraz sposób ich wykorzystania. Kontrolę przeprowadzono w 18 jednostkach: Ministerstwie Zdrowia, Narodowym Centrum Krwi, Instytucie Hematologii i Transfuzjologii w Warszawie, ośmiu centrach krwi oraz siedmiu podmiotach leczniczych. Badanie objęło lata 2012–2013.

Spółki komunalne

Oceniono działalność wybranych gminnych spółek komunalnych z województwa łódzkiego dotyczącą: przygotowania organizacyjno-prawnego do wykonywania zadań o charakterze użyteczności publicznej; realizacji zadań powierzonych spółkom przez samorządy gmin; wyników ekonomiczno-finansowych spółek; przestrzegania zasad doboru i wynagradzania członków zarządów i rad nadzorczych spółek. Celem kontroli, przeprowadzonej w 5 urzędach gmin i w 10 spółkach komunalnych, była również identyfikacja ryzyka korupcji i mechanizmów korupcjogennych. Badaniem objęto lata 2010–2013.

Programy terapeutyczne i lekowe

Izba sprawdziła skuteczność działań podejmowanych w celu zapewnienia uprawnionym dostępu do innowacyjnych metod leczenia w ramach terapeutycznych i lekowych programów zdrowotnych oraz oceniła system kontraktowania i finansowania tych świadczeń. Kontrolą objęto 15 jednostek: Ministerstwo Zdrowia, Agencję Oceny Technologii Medycznych, Centralę Narodowego Funduszu Zdrowia, cztery oddziały wojewódzkie NFZ, osiem podmiotów leczniczych realizujących terapeutyczne/lekowe programy zdrowotne. Badanie dotyczyło okresu od stycznia 2011 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych.

Medyczne działania ratownicze

Przedmiotem kontroli była organizacja i funkcjonowanie medycznych działań ratowniczych w województwie małopolskim. Sprawdzono, czy system działa tak, aby stworzyć jak najlepsze warunki udzielenia pomocy w stanie nagłego zagrożenia zdrowia i życia oraz czy zadania w tym zakresie są sprawnie i skutecznie realizowane. Badanie przeprowadzono w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie oraz u pięciu dysponentów zespołów ratownictwa medycznego, z których dwóch prowadziło również Skoncentrowane Dyspozytornie Medyczne nr 1 w Krakowie i nr 2 w Tarnowie. Kontrolą objęto okres od 2011 r. do 2014 r.

Finanse województwa mazowieckiego

Dokonano oceny prawidłowości realizacji budżetu samorządu województwa mazowieckiego w latach 2011–2013 i w pierwszym półroczu 2014 r., z uwzględnieniem przyczyn nadmiernego zadłużenia. Sprawdzono: rzetelność ujęcia w uchwałach budżetowych i Wieloletniej Prognozie Finansowej Województwa Mazowieckiego planowanych kwot dochodów i wydatków oraz wyniku budżetu województwa; prawidłowość realizacji budżetu; kształtowanie się potrzeb pożyczkowych oraz wykonanie planu przychodów i rozchodów; efektywność zarządzania płynnością; stan i kierunki zadłużenia; rzetelność sporządzenia kwartalnych sprawozdań

w zakresie operacji finansowych. Badaniami kontrolnymi objęto gospodarkę finansową samorządu województwa mazowieckiego w latach 2011–2013 i w pierwszym półroczu 2014 r. oraz działania wcześniejsze w zakresie planowania i zaciągania zobowiązań.

Wykorzystanie 1% przez OPP

Zbadano sprawowanie przez ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego nadzoru nad funkcjonowaniem systemu jednoprocentowego odpisu od podatku dochodowego od osób fizycznych oraz wykorzystanie środków z odpisu przez organizacje pożytku publicznego (OPP). Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. W informacji wykorzystano wyniki kontroli doraźnych, przeprowadzonych przez Delegatury NIK w Szczecinie i Poznaniu w 13 OPP funkcjonujących na terenie województw zachodniopomorskiego i wielkopolskiego. Kontrolą objęto lata 2010–2013.

Odpady medyczne

Funkcjonowanie systemu unieszkodliwiania odpadów medycznych było przedmiotem badania NIK, przeprowadzonego w II kwartale 2014 r. Kontrolą objęto 18 jednostek, z tego 12 podmiotów leczniczych – szpitali (po dwie placówki w województwach: mazowieckim, podlaskim, kujawsko-pomorskim, łódzkim, opolskim i podkarpackim) i sześć powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych (po jednej w każdym z ww. województw). Sprawdzono m.in. organizację postępowania z odpadami medycznymi, działania dotyczące ich unieszkodliwiania, ewidencjonowania i sprawozdawczości, postępowanie dotyczące zawierania i wykonywania umów z podmiotami odbierającymi odpady medyczne. Czynności badawcze dotyczyły okresu od od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2013 r.

Realizacja zadań NFZ

Celem kontroli była ocena działalności Narodowego Funduszu Zdrowia na rzecz zapewnienia równego dostępu do świadczeń zdrowotnych w ramach środków przewidzianych w planie finansowym NFZ na rok 2013. Sprawdzono także realizację wniosków pokontrolnych NIK, sformułowanych po badaniu wykonania planu finansowego Funduszu w 2012 r. Kontrolę przeprowadzono w Centrali NFZ oraz czterech oddziałach wojewódzkich Funduszu.

Ochrona powietrza

Izba sprawdziła działania podmiotów publicznych na rzecz poprawy jakości i ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami. Kontrolą objęto: funkcjonowanie monitoringu powietrza; przygotowanie programów ochrony powietrza przez poszczególne organy samorządów województw i realizację przez gminy zadań określonych w tych programach; finansowanie przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej zadań z zakresu ochrony powietrza; współpracę jednostek organizacyjnych przy realizacji przedsięwzięć z zakresu ochrony powietrza. Badanie prowadzono na obszarze 5 województw: małopolskiego, mazowieckiego, opolskiego, pomorskiego i śląskiego. Skontrolowano Ministerstwo Środowiska, urzędy marszałkowskie (z wyłączeniem małopolskiego), a także w każdym województwie: po dwie gminy, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska oraz Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Czynności kontrolne dotyczyły okresu od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2014 r.

Oddziały pediatryczne

Dokonano oceny warunków leczenia na oddziałach pediatrycznych w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2011–2014. Inspektorzy zwrócili uwagę przede wszystkim na: warunki realizowania świadczeń w oddziałach pediatrycznych; skuteczność działań w celu zapewnienia równego dostępu do świadczeń zdrowotnych; sprawność techniczną urządzeń medycznych oraz zapewnienie fachowej i ciągłej ich obsługi; rzetelność sporządzania ofert w postępowaniach konkursowych NFZ oraz realizację umów w zakresie pediatrii. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2011 r. do 31 stycznia 2014 r. Przeprowadzono ją w sześciu szpitalach powiatowych.

Sprzedaż lokali komunalnych

NIK zbadała sprzedaż komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym. W szczególności oceniono: stosowane przez gminy uregulowania prawne oraz organizacyjne dotyczące sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych; bezprzetargową sprzedaż tych lokali, w tym legalność udzielania bonifikaty oraz prawidłowość ustalania jej wysokości; monitorowanie wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z bonifikatą; egzekwowanie zwrotu równowartości udzielonej bonifikaty w sytuacji zaistnienia takiego obowiązku. Kontrola objęła lata 2011–2013 oraz pierwszy kwartał 2014 r.

Lokale socjalne

Zbadano czy gminy są w stanie zapewnić potrzebującym lokale socjalne i pomieszczenia tymczasowe. Do kontroli, która objęła lata 2011–2013, wytypowano 10 gmin. Czynności badawcze przeprowadzono w 13 jednostkach (w dziewięciu urzędach miast i czterech podmiotach, którym powierzone zostały do realizacji zadania objęte zakresem kontroli).

Funkcjonowanie ferm zwierząt

Inspektorzy ocenili: wykonywanie zadań przez organy administracji rządowej ochrony środowiska dotyczących ferm zwierząt; sprawowanie nadzoru przez inspekcję weterynaryjną; realizację przez Państwową Inspekcję Sanitarną zadań związanych z fermami. Badaniami kontrolnymi objęto lata 2011–2013. Przeprowadzono je w Ministerstwie Środowiska, Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska, Głównym Inspektoracie Weterynarii, w pięciu wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska, ośmiu powiatowych inspektoratach weterynarii, ośmiu powiatowych stacjach sanitarno-epidemiologicznych.

Ochrona przeciwpowodziowa

Przedmiotem kontroli była realizacja „Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry" w 2013 r. Oceniono także rzetelność sporządzania sprawozdań finansowych oraz zgodność poniesionych wydatków z warunkami procedur Banku Światowego. Kontrolę przeprowadzono od 13 marca do 9 czerwca 2014 r, objęto nią pięć jednostek tj.: Biuro Koordynacji Projektu we Wrocławiu, Dolnośląski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych we Wrocławiu, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej w Warszawie, Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu oraz w Gliwicach. (red.)

„Informacje o wynikach kontroli", przekazane do publikacji w grudniu 2014 r. i styczniu 2015 r., s. <www.nik.gov.pl>.

Państwo i społeczeństwo

Proces integracji krajów UE

Miejsce Polski w zmieniającej się Unii Europejskiej

Wraz z przystąpieniem do Unii Europejskiej w maju 2004 r. Polska stanęła wobec nowych możliwości budowania pozycji politycznej w Europie, aby w większym niż dotąd stopniu odpowiadała ona potencjałowi gospodarczemu i demograficznemu oraz aspiracjom Polaków, a także zapewniała faktyczny wpływ na bieg spraw w Unii. Nie ulega wątpliwości, że w efekcie włączenia się naszego kraju w proces integracji europejskiej, przy jednoczesnym nawiązaniu bliskich relacji ze Stanami Zjednoczonymi, wzmocnił się status międzynarodowy Polski, jej podmiotowość i szeroko rozumiane bezpieczeństwo. Otwarte pozostaje jednak pytanie, na ile nasze dokonania w tym zakresie są trwałe, zwłaszcza w świetle zachodzących w UE zmian instytucjonalno-prawnych.

PAWEŁ WIECZOREK

Zmiany instytucjonalno-prawne są następstwem poszukiwania sposobu uniknięcia nawrotu kryzysu finansowego, jaki wybuchł w 2008 r., stawiając kilka państw członkowskich wobec realnej groźby bankructwa, a jednocześnie uwidoczniając słabości mechanizmów zarządzania na szczeblu wspólnotowym. Poszerzona do

28 państw Unia – z uwagi na dużą liczbę podmiotów uczestniczących w procesie decyzyjnym oraz różnice interesów poszczególnych państw – okazała się po prostu niezdolna do szybkiego reagowania na wyzwania, wobec których strefa euro oraz cała UE stanęła w związku z kryzysem. W tej sytuacji odpowiedzialność za wypracowanie rozwiązań wzmacniających odporność strefy euro na zaburzenia w gospodarce światowej wzięły na siebie najsilniejsze państwa Unii, w tym przede wszystkim Niemcy, sięgając w miarę potrzeby po instrumenty współpracy międzyrządowej, słabo zakotwiczone w porządku prawnym UE. Spowodowało to uruchomienie procesu zmian strukturalnych w Unii, polegających zwłaszcza na postępującej autonomizacji strefy euro i przejmowaniu przez głównych jej członków roli centrum decyzyjnego integracji europejskiej, kosztem osłabienia rangi instytucji wspólnotowych (Komisja Europejska, Parlament Europejski). Następstwem tego będzie pogłębianie się zróżnicowania wewnętrznego Unii, co stawia takie państwa, jak Polska wobec dylematów związanych z określeniem swojego miejsca w „Europie różnych prędkości".

Artykuł stanowi przyczynek do próby określenia, co Polska dotychczas zdołała osiągnąć na płaszczyźnie politycznej w ramach Unii, a także przed jakimi wyzwaniami wkrótce stanie w związku z kształtowaniem się nowej struktury instytucjonalno-prawnej Unii.

Pomocna w tym względzie będzie odpowiedź na następujące pytania, wyznaczające szczegółowe ramy tematyczne artykułu:

- jak silną pozycję polityczną Polska zdołała wypracować w UE i czy – mimo krótkiego stażu członkowskiego – może być uważana za jednego z liczących się graczy na europejskiej scenie politycznej, mającego realny wpływ na zapadające na szczeblu wspólnotowym decyzje dotyczące kształtu unijnej polityki oraz kierunków zmian strukturalnych w Unii;
- jakie czynniki będą decydowały w największym stopniu o kształcie rodzącej się nowej struktury instytucjonalnej Unii, powstającej na bazie pogłębiającej się współpracy państw strefy euro tworzących coraz wyraźniej widoczne centrum integracji europejskiej;
- czy obecna strategia Polski pozostawania poza strefą euro, przy jednoczesnym dążeniu do utrzymania się w głównym nurcie wydarzeń w UE, może być skuteczna w dłuższej perspektywie, a jeżeli nie, to czy Polska może sobie zapewnić satysfakcjonujące miejsce w centrum decyzyjnym UE w inny sposób niż przez przyjęcie euro i stanie się w ten sposób rzeczywistym członkiem unii gospodarczej i walutowej[1].

Dotychczasowa pozycja polityczna Polski w UE

Polska od samego początku negocjacji dotyczących stowarzyszenia z UE[2] miała

[1] Polska od momentu przystąpienia do UE uczestniczy w unii gospodarczej i walutowej na prawach państwa objętego tzw. derogacją. Status ten oznacza, że do czasu przyjęcia wspólnej waluty Polska zachowuje autonomię w zakresie kształtowania polityki pieniężnej i kursowej, ale jednocześnie nie ma wpływu na decyzje Europejskiego Banku Centralnego (EBC) dotyczące polityki pieniężnej w strefie euro.

[2] Sfinalizowanych podpisaniem w grudniu 1991 r. Układu europejskiego.

– w porównaniu z innymi krajami Europy Środkowej i Wschodniej, które również ubiegały się o członkostwo – specjalną pozycję. Wynikało to z tego, że rozszerzenie UE o dużą grupę państw tego regionu bez udziału Polski – kraju położonego w centralnej części kontynentu, o największym wśród kandydatów potencjale ekonomicznym i ludnościowym – byłoby po prostu pozbawione sensu z geopolitycznego oraz gospodarczego punktu widzenia[3].

Siłą rzeczy Polska stała się też głównym beneficjentem pomocy przedakcesyjnej (programy PHARE, SAPARD i ISPA), a następnie unijnych funduszy na politykę spójności.

Priorytety Polski w początkowej fazie członkostwa w UE wynikały ze specyfiki nowego kraju członkowskiego, znajdującego się w dodatku w procesie głębokich zmian systemowych i znacznie ustępującego krajom „starej" Unii pod względem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Dlatego najważniejszym zadaniem w tym okresie była sprawna adaptacja Polski do funkcjonowania w charakterze państwa członkowskiego, aby szybko i w szerokim zakresie można było wykorzystać szanse oraz korzyści wynikające z integracji z UE.

Z czasem Polska nauczyła się działać w ramach obowiązujących w instytucjach europejskich procedur i zwyczajów, coraz skuteczniej zabiegając w Brukseli o ważne dla kraju sprawy[4],w czym pomagają dobre relacje z Niemcami[5].

Dzięki umiejętnemu łączeniu inicjatyw promujących interesy narodowe z angażowaniem się w przedsięwzięcia o wymiarze wspólnotowym, Polska – jak to w 2013 r. stwierdził José Manuel Barroso, ówczesny przewodniczący Komisji Europejskiej – „z nowego państwa członkowskiego zmieniła się w kluczowego gracza UE, który kształtuje decyzje na poziomie europejskim"[6]. Nawet jeśli wypowiedź ta zawiera pewną dozę kurtuazji, to jednak potwierdza fakt istotnego zwiększenia zdolności Polski do oddziaływania na przebieg procesów decyzyjnych w Unii. Inną sprawą jest, że możliwości, jakie Polska uzyskała w tym zakresie prawdopodobnie są przez wielu Polaków słabo uświadamiane[7].

---

[3] D. Materniak: *Polska w UE: konsekwentnie w górę*, <www.psz.pl>, dostęp od 13.02.2013 r.

[4] Za największy dotychczas sukces Polski w UE powszechnie uznaje się uzyskanie wsparcia strukturalnego w ramach polityki spójności na lata 2014–2020 na poziomie około 106 mld euro (w cenach z 2011 r.), gwarantującym, że przynajmniej do 2020 r. Polska pozostanie największym beneficjentem budżetu UE. Jednocześnie, w miarę potrzeby, Polska potrafiła również mobilizować swoje zaplecze polityczne w celu zablokowania niektórych niekorzystnych z polskiego punktu widzenia inicjatyw legislacyjnych, np. dotyczących obostrzenia warunków wydobywania gazu łupkowego w Europie, co mogło zagrozić planom eksploatacji krajowych zasobów tego gazu.

[5] B. Nowak: *Ostatnia prezydencja dużych oczekiwań. Refleksje po prezydencji Polski w Radzie UE*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, „Raporty i Analizy" nr 2/2012, s. 5.

[6] Wypowiedź J. M. Barroso z 11.07.2013 r. podczas pobytu w Polsce w związku z udziałem w debatach pt. *Nowa narracja dla Europy* oraz *Dialog obywatelski i przyszłość Unii Europejskiej*, przytoczona na witrynie Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce <http://ec.europa.eu /polska/news/130711_barroso_tusk_ pl.htm>.

[7] Zwraca na to uwagę Adam Daniel Rotfeld, były minister spraw zagranicznych, w wypowiedzi dla „Poranka Radia TOK FM" 27.06.2014 r.

Z dniem 1 grudnia 2014 r. funkcję przewodniczącego Rady Europejskiej[8] na dwuipółletnią kadencję objął były polski premier Donald Tusk. To, że właśnie Polak zastąpił Hermana Van Rompuya, kierującego poprzednio pracami Rady – a jest to stanowisko, o które kilka państw członkowskich starało się od dawna – świadczy o mocnym usadowieniu Polski w centrum Unii[9].

Wybór ten oczywiście nie byłby możliwy, gdyby Polska wcześniej nie zyskała w UE reputacji kraju proeuropejskiego, stabilnego i przewidywalnego politycznie oraz dysponującego sprawną gospodarką.

Sprzyjały temu zwłaszcza[10]:

- Łagodne przejście polskiej gospodarki przez globalny kryzys finansowy z zachowaniem przez cały czas zdolności do wzrostu, co prawda w okresie 2012–2014 mocno spowolnionego, ale z możliwością utrzymania dynamiki produktu krajowego brutto (PKB) w latach 2015–2016 na poziomie odpowiednio 3% i 3,3%[11]. W konsekwencji skumulowany przyrost PKB w okresie 2008–2013 wyniósł w Polsce 20,1%, podczas gdy w drugiej pod tym względem Słowacji tylko 11,1%, zaś cała gospodarka Unii Europejskiej skurczyła się we wspomnianym czasie o 0,9%[12].
- Duża zdolność koalicyjna oraz umiejętność gry zespołowej. Wraz z rosnącym doświadczeniem we współpracy z innymi państwami członkowskimi, Polska coraz szerzej angażowała się w budowanie koalicji na rzecz poparcia bądź sprzeciwu wobec różnych inicjatyw, w zależności od tego, czy byłyby one korzystne, czy niekorzystne z polskiego punktu widzenia[13]. Ważnym atutem Polski jako potencjalnego koalicjanta była pula

[8] Do najważniejszych zadań przewodniczącego należy przygotowywanie posiedzeń Rady i kierowanie jej pracami, a także poszukiwanie możliwości osiągnięcia konsensusu w kwestiach będących przedmiotem procedury decyzyjnej UE. Polityczny styl przywództwa nowego przewodniczącego Rady i rola, jaką będzie chciał i mógł odgrywać w procesie decyzyjnym Unii jest sprawą otwartą. D. Tusk nie musi w tym względzie powielać modelu przywództwa praktykowanego przez H.V. Rompuya.

[9] Zob. wypowiedź Romana Kuźniara, doradcy prezydenta ds. międzynarodowych, na antenie TVP Info 1.06.2014 r. Zwolennicy reprezentowanej przez D. Tuska opcji politycznej dość powszechnie odczytali wybór polskiego premiera jako docenienie zmieniającej się roli Polski w UE, a także jako osobisty sukces D. Tuska. Polityczni oponenci gratulowali nominacji, choć jednocześnie zarzucali premierowi ucieczkę od realnych wyzwań na arenie krajowej i bagatelizowali jego kompetencje na stanowisku przewodniczącego Rady Europejskiej. *Donald Tusk przewodniczącym Rady Europejskiej – społeczne reakcje i oczekiwania*, Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS), Raport nr 139/2014, Warszawa, październik 2014, s. 1.

[10] *Polska 10 lat w Unii. Raport*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2014, s. 22-23.

[11] *Raport o inflacji. Listopad 2014*, NBP, Warszawa 2014, s. 84.

[12] Dane zaczerpnięte z portalu <www.premier.gov.pl>, dostęp od 24.09.2014 r.

[13] Najlepszym tego przykładem było doprowadzenie do powstania Grupy Przyjaciół Polityki Spójności, skupiającej 15 państw zabiegających o utrzymanie bądź zwiększenie roli polityki spójności w wieloletnich ramach finansowych UE na lata 2014–2020. Polsce udało się przekonać przywódców tych państw, że zamiast rywalizować ze sobą o środki wsparcia strukturalnego, należy wspólnie zabiegać o to, aby pula funduszy na ten cel była jak największa. Niewątpliwym sukcesem Polski było utrzymanie całości Grupy do ostatniego etapu negocjacji nad kształtem ram finansowych UE, co przy tak dużej liczbie państw oraz tak wrażliwym przedmiocie negocjacji stanowiło trudne zadanie.

27 głosów w Radzie Europejskiej, którymi Polska zgodnie z traktatem nicejskim dysponowała do momentu zmiany systemu podejmowania decyzji w Radzie Europejskiej, co nastąpiło 1 listopada 2014 r. W tym czasie Niemcy, Francja, Wielka Brytania i Włochy miały tylko po dwa głosy więcej niż Polska.

- Duże poparcie społeczne dla obecności Polski w Unii, utrzymujące się według CBOS od 2006 r. na poziomie powyżej 80%, z przejściowym wahnięciem w dół wiosną 2013 r., kiedy – w następstwie spowolnienia polskiej gospodarki w ślad za przeciągającym się światowym kryzysem finansowym oraz recesją w strefie euro – odsetek zwolenników udziału Polski w UE czasowo zmniejszył się do 72-73%. W 2014 r. poparcie dla członkostwa Polski w Unii ponownie przekroczyło 80%, osiągając w okresie wrzesień-październik 2014 r. pułap 84-85%[14].
- Sprawne kierowanie pracami Rady UE w czasie przewodnictwa Polski (lipiec – grudzień 2011 r.), które przypadło na okres finalizowania reformy ustrojowej w UE, wprowadzonej na mocy Traktatu z Lizbony, a także gorączkowego poszukiwania przez państwa strefy euro sposobu przezwyciężenia kryzysu finansowego oraz zagwarantowania stabilności finansowej Unii. Polska, pozostając poza strefą euro, mogła jedynie w bardzo ograniczonym stopniu brać udział w działaniach mających na celu sanację oraz skonsolidowanie obszaru wspólnej waluty. Mimo tych formalnych trudności, Polska znalazła ważne dla perspektyw rozwojowych UE pole aktywności w ramach prezydencji, koncentrując się na sprawach służących wspieraniu wzrostu gospodarczego w Europie[15]. W powszechnej opinii, Polska w trakcie swego przewodniczenia potwierdziła umiejętność współpracy z głównymi państwami członkowskimi oraz instytucjami europejskimi, wykazując proeuropejskie nastawienie i profesjonalizm.

Nie ulega wątpliwości, że nasz kraj w stosunkowo krótkim czasie dopracował się znaczącej pozycji politycznej w Unii Europejskiej, co jednak nie oznacza, że jest w stanie w każdej istotnej dla Polski sprawie przeforsować swój punkt widzenia, a już na pewno nie ma możliwości powstrzymania długofalowych zmian w formule integracji europejskiej, których najważniejszym wyznacznikiem jest postępująca emancypacja strefy euro oraz wzrost rangi współpracy międzyrządowej z dominującą pozycją Niemiec, przy jednoczesnym osłabieniu roli instytucji wspólnotowych.

Do poważnych niepowodzeń, jakich Polska doświadczyła w dotychczasowym okresie członkostwa należy zaliczyć:

- Nieudaną próbę niedopuszczenia do ustalonej w 2007 r. zmiany sposobu

[14] *Narastanie obaw związanych z wprowadzeniem euro*, CBOS, Raport nr 151/2014, Warszawa, listopad 2014, s. 3.

[15] B. Nowak: *Ostatnia prezydencja*… op. cit., s. 11. W sumie, za największy sukces polskiego przewodnictwa uważa się przyjęcie zestawu aktów prawnych mających na celu wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej w UE (sześciopak), osiągnięcie porozumienia w sprawie jednolitego systemu ochrony patentowej oraz doprowadzenie do przyjęcia budżetu Unii na 2012 r.

podejmowania decyzji w Radzie Europejskiej, polegającej na odejściu od systemu opartego na traktacie nicejskim na rzecz nowej formuły głosowania, określonej w traktacie lizbońskim, co będzie skutkować względnym osłabieniem siły głosu Polski w Radzie[16].

- Wyrażenie zgody podczas posiedzenia Rady Europejskiej w marcu 2007 r. na wiążący charakter celów UE w zakresie redukcji emisji dwutlenku węgla (CO_2) do 2020 r., które następnie stały się podstawą dalszych ambitnych projektów Unii w sferze polityki klimatycznej, w tym propozycji Komisji Europejskiej zakładającej obniżenie ilości CO_2 wyrzucanej do atmosfery o 40% do 2030 r. Realizacja tych zamierzeń w warunkach polskiej energetyki, bazującej w dużym stopniu na wysokoemisyjnym węglu, z pewnością okazałaby się bardzo kosztowna i najprawdopodobniej spowodowałaby wzrost cen energii (nawet o 80%) oraz obniżenie konkurencyjności polskiej gospodarki. Na szczycie UE w październiku 2014 r. uzgodniono nowe ramy polityki klimatyczno-energetycznej Unii do roku 2030, zgodnie z którymi UE ograniczy emisję CO_2 o 40%, jak zaproponowała Komisja Europejska, ale jednocześnie państwa mniej zamożne – w tym Polska – objęte zostaną wsparciem obniżającym koszty modernizacji sektora energetycznego[17].
- Niewykorzystanie w pełni przypadającej Polsce puli stanowisk w instytucjach europejskich, w tym zwłaszcza średniego szczebla w Komisji Europejskiej[18].

---

[16] Polska, krytykując akceptowany przez większość państw UE mechanizm podejmowania decyzji przez Radę Europejską, oparty na zasadzie podwójnej większości, zaproponowała na szczycie Unii w czerwcu 2007 r. zastosowanie metody „pierwiastka kwadratowego", polegającej na uzależnieniu liczby głosów w Radzie od pierwiastka z liczby ludności poszczególnych krajów. Polska chciała w ten sposób osłabić siłę głosu pozostałych dużych państw UE, przy niewielkim tylko wzmocnieniu własnej pozycji. Propozycja „pierwiastka kwadratowego" ostatecznie nie została przyjęta. Niejako w zamian Rada Europejska zgodziła się na tzw. kompromis z Joaniny – możliwość wstrzymania, na wniosek państw niezadowolonych z wyników głosowania, realizacji decyzji podjętych przez Radę do czasu znalezienia rozwiązania uwzględniającego zgłoszone zastrzeżenia. Osiągnięcie porozumienia powinno nastąpić w „rozsądnym terminie". Kompromis z Joaniny nie ma w praktyce politycznej UE większego znaczenia.

[17] Kraje o poziomie realnego PKB *per capita* stanowiącego poniżej 60% średniej unijnej uzyskały: a) prawo przekazywania do 2030 r. elektrowniom darmowych pozwoleń na emisję CO_2 (według wyliczeń ekspertów rządowych, rynkowa wartość tych uprawnień w przypadku polskiej energetyki wyniesie łącznie ok. 31 mld zł); b) wsparcie finansowe ze specjalnej rezerwy utworzonej z 2% pozwoleń na emisję CO_2, wynoszące w przypadku Polski ok. 7,5 mld zł, a także c) dodatkowe pozwolenia na emisję CO_2. Dzięki temu Polska będzie mogła redukować emisję CO_2 w dotychczasowym tempie 1,74% rocznie (w porównaniu do 2,2% w przypadku krajów niekorzystających ze wsparcia), co powinno zapobiec dużemu wzrostowi cen energii elektrycznej. W sumie Polska nie wzięła na siebie nowych obciążeń dotyczących redukcji CO_2, zobowiązała się natomiast do unowocześnienia starych elektrowni węglowych. Nie wyklucza to jednak możliwości dalszego wykorzystywania węgla jako nośnika energii. Zgodnie z tzw. klauzulą rewizyjną, ewentualne zmiany zasadniczych elementów porozumienia z października 2014 r. (np. w zakresie przyznanych Polsce kompensat) muszą być zaaprobowane przez Radę Europejska, a więc także przez Polskę. *Konkluzje Rady Europejskiej (23 i 24 października 2014 r.) w sprawie ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030*, SN 79/14, Bruksela, 23.10.2014. Wywiad z Rafałem Trzaskowskim, sekretarzem stanu ds. europejskich w MSZ, dla „Gazety Wyborczej" z 27.10.2014 r.

[18] Zgodnie z danymi MSZ, w końcu grudnia 2013 r. w instytucjach i agencjach UE pracowało ogółem 2679 Polaków, z czego 1440 w Komisji Europejskiej. *Informacja na temat zatrudnienia polskich obywateli w instytucjach i agencjach UE w 2013 r.*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa, 30.12.2013 r., s. 1 i 11.

W przyszłości może to osłabić możliwości oddziaływania Polski na Komisję od wewnątrz.

- Mniejsze od spodziewanych efekty podejmowanych przez Polskę prób wypracowania modelu ścisłej współpracy środkowo- i wschodnioeuropejskich państw UE – wzorem współpracy państw Beneluksu czy państw skandynawskich – ze szczególną rolą w tym względzie Grupy Wyszehradzkiej. W rezultacie państwa Europy Środkowej i Wschodniej mają trudności z ustaleniem wspólnego stanowiska w kwestiach strategicznych, co było widoczne w takich sprawach, jak: wojna w Gruzji w 2008 r., instalacja w Europie amerykańskiego systemu obrony antyrakietowej, reakcja na kryzys finansowy[19], a obecnie konflikt na Ukrainie[20].
- Nieuzyskanie poparcia dla proponowanej przez Polskę idei unii energetycznej, zakładającej między innymi powołanie jednej europejskiej instytucji, która kupowałaby gaz dla wszystkich państw członkowskich po takiej samej cenie. W konkluzjach szczytu UE w czerwcu 2014 r. nie wspomina się w ogóle o wspólnych zakupach gazu przez specjalnie utworzoną w tym celu agencję, łączy się natomiast politykę energetyczną z bardzo ambitnymi celami emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. Z punktu widzenia Polski, utrzymanie takiego *iunctim* jest rozwiązaniem niekorzystnym.
- Kłopoty z terminową implementacją prawa unijnego. Chociaż od 2013 r. proces wdrażania w Polsce przepisów wspólnotowych nieco się poprawił[21], nie zmienia to faktu, że nasz kraj zajmuje dopiero 23 miejsce w rankingu pokazującym zaawansowanie państw w transpozycji *acquis communautaire*[22]. Szczególnie opornie przebiega wdrażanie aktów prawnych, które wymagają największych nakładów finansowych oraz budzą kontrowersje społeczne.

---

[19] Słowacja oraz kraje bałtyckie uznały, że najlepszą reakcją na światowy kryzys finansowy będzie przystąpienie do strefy euro, Polska i Węgry zdecydowały się nie przyspieszać biegu spraw w tej kwestii, z kolei Czechy liczą przede wszystkim na siłę gospodarki niemieckiej jako koła napędowego własnego rozwoju. M. Cichocki: *Rola państw Europy Środkowej w Unii Europejskiej*, Ośrodek Myśli Politycznej, czerwiec 2014 r., s. 3.

[20] Czechy, Słowacja i Węgry definiują swoje relacje z Rosją głównie przez pryzmat współpracy gospodarczej (w tym zwłaszcza w dziedzinie energetyki) i dlatego z dużą ostrożnością podchodzą do sprawy sankcji wobec Moskwy, natomiast Polska oraz kraje bałtyckie postrzegają konflikt na Ukrainie przede wszystkim w kontekście zagrożeń związanych z toczącymi się blisko granicy UE działaniami zbrojnymi z udziałem wojsk rosyjskich i opowiadają się za adekwatnymi sankcjami ekonomicznymi, jako instrumentem, który może zmusić ekipę W. Putina do zmiany polityki wobec Ukrainy. D. Kałan: *Mieć czy być: unijne sankcje wobec Rosji jako dylemat V4,* Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, „Biuletyn" nr 103 z 10.09.2014, s. 1-2.

[21] Miernikiem służącym do oceny tej kwestii jest tzw. deficyt transpozycji (ang. *transposition deficit*), będący relacją między łączną liczbą aktów prawa wspólnotowego przyjętych w UE a liczbą aktów prawa wdrożonych w poszczególnych państwach członkowskich. W Polsce w maju 2013 r. deficyt transpozycji wynosił 1,2%, zaś w maju 2014 r. 1%, przy średniej dla UE 0,7%. *Single Market Scoreboard. Reporting period 11/2013-05/2014,* European Commission 2014, s. 4.

[22] W maju 2014 r. wyższy od Polski wskaźnik transpozycji miało pięć państw UE: Rumunia (1,1%), Belgia (1,3%), Cypr (1,3%), Słowenia (1,4%) oraz Austria (1,5%).

Swego rodzaju specjalizacją Polski w UE stała się polityka wschodnia Unii, co wynika z położenia geopolitycznego i związanego z tym żywego zainteresowania sytuacją w krajach sąsiadujących z UE na Wschodzie. W 2009 r. Polska wspólnie ze Szwecją zainicjowała program partnerstwa wschodniego, zakładający zacieśnienie współpracy Białorusi, Ukrainy, Mołdawii, Gruzji, Armenii i Azerbejdżanu z UE. Większość państw, do których adresowane jest partnerstwo wschodnie, nie wykazuje jednak postępu we wdrażaniu reform politycznych i gospodarczych oraz budowania związków z Unią[23]. W konsekwencji sens kontynuowania programu, w który Polska bardzo się angażowała, stanął pod znakiem zapytania. Ponadto inicjatywy Polski służące kreowaniu polityki wschodniej UE nie zawsze są właściwie odbierane przez wpływowe kręgi na Zachodzie, zwłaszcza we Francji i Niemczech, z uwagi na wciąż utrzymujący się wizerunek Polski jako kraju kierującego się motywowaną historycznie rusofobią[24].

Nowy przewodniczący Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker oraz wysoka przedstawiciel ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Federica Mogherini zapowiedzieli rewizję polityki sąsiedztwa UE, co będzie miało wpływ na dalsze losy partnerstwa wschodniego. Zmiana ma polegać na położeniu większego nacisku na współpracę sektorową w dziedzinie handlu, energetyki i bezpieczeństwa, kosztem wysiłków na rzecz wsparcia transformacji demokratycznej, budowy społeczeństwa obywatelskiego i pogłębiania integracji politycznej państw partnerstwa z Unią[25]. W ten sposób na znaczeniu może stracić problematyka, którą Polska – z uwagi na własne doświadczenia w zakresie pokojowej transformacji ustrojowej – jest szczególnie zainteresowana.

Przemiany polityczne na Ukrainie i dojście do władzy sił opowiadających się za zbliżeniem Ukrainy z Unią stworzyły nowy kontekst dla aktywności Polski w polityce wschodniej UE. Polska od samego początku wydarzeń na kijowskim Majdanie wspierała siły proeuropejskie na Ukrainie, a po wybuchu konfliktu z Rosją podjęła na forum UE starania mające na celu określenie adekwatnej reakcji Unii, która skłoniłaby Rosję do zaniechania agresywnej polityki wobec Ukrainy. W sumie Polska spowodowała, że wydarzeniami na Ukrainie zainteresowała się cała Unia oraz wniosła istotny wkład do dyskusji nad stanowiskiem UE w odpowiedzi na działania Rosji[26].

---

[23] R. Sadowski: *Partnerstwo w czasach kryzysu. Wyzwania dla integracji europejskiej państw Europy Wschodniej*, Ośrodek Studiów Wschodnich, „Punkt Widzenia" nr 36, Warszawa, lipiec 2013, s. 6, 16-27.

[24] P. Żurawski vel Grajewski: *Czy i jak Unia Europejska patrzy na Wschód? Polityka Unii Europejskiej wobec obszaru postsowieckiego a interesy Polski*, Centrum Europejskie Natolin, „Analizy natolińskie" nr 3/2013, s. 47. Zob. także wypowiedź prof. S. Bielenia, rosjoznawcy z Uniwersytetu Warszawskiego, przytoczoną na łamach portalu <wiadomości.onet.pl>, dostęp od 15.03.2014 r. Zdaniem S. Bielenia, „rusofobia jest zjawiskiem powszechnym w Polsce, bowiem „Polacy w sferze mentalnej pozostają niewolnikami archaicznych, stereotypowych, często surrealistycznych i skrajnie uproszczonych wyobrażeń o Rosji".

[25] E. Kaca: *Osłabienie Partnerstwa Wschodniego? Konsekwencje zmiany władzy w instytucjach UE dla polityki sąsiedztwa*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, „Biuletyn" nr 121 z 25.11.2014 r., s. 1.

[26] Wypowiedź A. D. Rotfelda…, op. cit.

Pomimo to, w pewnym momencie Polska została wyłączona z grona państw uczestniczących bezpośrednio w rozmowach mających na celu rozwiązanie konfliktu rosyjsko-ukraińskiego, na co naciskała Rosja, a także Ukraina[27], przy biernej postawie Niemiec i Francji. Pokazuje to, że polskiej dyplomacji brakuje niekiedy skuteczności, zaś pozycja Polski w UE nie jest jeszcze wystarczająco silna[28].

Biorąc powyższe pod uwagę, należy zgodzić się z autorami przygotowanego przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych raportu podsumowującego dotychczasowy udział Polski w UE, że pierwsze 10 lat obecności w Unii Polska zamknęła bardzo pozytywnym wynikiem, również jeśli chodzi o miejsce w procesie integracji europejskiej. Prawdą jest jednak także, że polskie sukcesy w UE nie mają jeszcze trwałych podstaw i nie są głęboko zakorzenione, zwłaszcza że sama Unia znajduje się w fazie głębokich zmian[29].

Kształtowanie się nowej struktury instytucjonalnej w UE

Emancypacja strefy euro

Kryzys finansowy i próby jego przezwyciężenia pokazały, że Unia potrzebuje reform idących w kierunku zacieśnienia integracji, poczynając od unii rynku finansowego (pierwszy jej etap będzie stanowiła tworzona aktualnie unia bankowa), przez unię fiskalną oraz ekonomiczną, w kierunku unii politycznej, stanowiącej docelowy, obecnie jeszcze nie w pełni zdefiniowany model relacji między dzisiejszymi państwami członkowskimi[30]. Stało się jasne, że jeśli UE, a szczególnie strefa euro ma być nadal obszarem stabilności i dobrobytu, mechanizmy zarządzania strefą euro oraz całą Unią muszą ulec daleko idącej zmianie, z potencjalnie poważnymi tego skutkami dla zwartości przyszłej UE.W związku z tym główne państwa strefy euro zmierzają do pogłębienia integracji obszaru wspólnej waluty i umiejscowienia w strefie procesu decyzyjnego UE.

---

[27] Ukraińcy uważają po prostu, że mogą zyskać więcej, gdy negocjacje będą prowadzone według tzw. formuły normandzkiej (uzgodnionej przy okazji obchodów 70. rocznicy alianckiej inwazji w Normandii w czerwcu 2014 r.), a więc z udziałem Niemiec, Francji, Włoch i Rosji, ale bez Polski. Obecność Polski w tych rozmowach mogłaby je utrudnić, chociażby z uwagi na przekonanie W. Putina, że Polska w sprawach związanych z relacjami Rosji i Ukrainy reprezentuje silnie antyrosyjskie stanowisko. Generalnie Ukraina coraz wyraźniej nabiera przekonania, że Polska nie jest gotowa wyjść poza werbalne deklaracje poparcia dla ukraińskich przemian, które w dodatku są po części motywowane względami polityki wewnętrznej. W wymiarze finansowym oferowana przez Polskę pomoc dla Ukrainy ma symboliczną wielkość, podczas gdy Ukraina oczekuje dostaw broni oraz pomocy w rozwiązaniu problemów z zaopatrzeniem w gaz ziemny, a w obydwu tych sprawach Polska wskazała jedynie na potrzebę uzgodnienia stanowiska z wiodącymi krajami Unii, nie podejmując własnych działań.

[28] Wypowiedź Marka A. Cichockiego, byłego doradcy prezydenta Lecha Kaczyńskiego, na portalu <wpolityce.pl>, dostęp od 26.09.2014 r.

[29] *Polska 10 lat w Unii*…, op. cit., s. 23.W podobnym duchu w 2012 r. wypowiadał się na ten temat Radosław Sikorski, ówczesny minister spraw zagranicznych, stwierdzając w wywiadzie dla tygodnika „Newsweek" (nr 23/2012 z 4.06.2012), że „Polska weszła do światowej pierwszej ligi. Na razie jesteśmy w niej beniaminkiem i musimy ugruntować tę pozycję".

[30] Taki kierunek rozwoju integracji europejskiej został nakreślony w raporcie pt. *W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej* z 26.06.2012 r., przygotowanym pod auspicjami poprzedniego przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuya.

W warunkach kryzysu finansowego z całą mocą ujawniły się ułomności wspólnotowego modelu podejmowania decyzji[31], który nie pozwala na szybkie ustalenie stanowiska dwudziestu ośmiu państw członkowskich, zwłaszcza jeśli są to trudne sprawy, skutkujące zwiększeniem obciążeń finansowych lub pomniejszeniem spodziewanych korzyści z tytułu członkostwa w UE. W tej sytuacji wzrosła ranga współpracy międzyrządowej (metody schengeńskiej[32]), kreowanej przez najsilniejsze państwa UE. Zaletą tej metody jest możliwość rozwiązywania złożonych problemów, które – jeśli trzymać się ram instytucjonalno-prawnych Unii – wymagałyby zmian traktatowych, kontestowanych z reguły przez część państw członkowskich.

Taki sposób wprowadzania zmian w mechanizmach funkcjonowania UE – często z pozoru o technicznym charakterze, ale w rzeczywistości mających kluczowe znaczenie zarówno dla perspektyw integracji europejskiej, jak i miejsca Polski w tym procesie[33] – jest akceptowany przez Trybunał Sprawiedliwości UE. Dowodzi tego wyrok Trybunału z 27 listopada 2012 r. w sprawie C-370/12 Pringle, uznający Traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilności (EMS), podpisany ostatecznie 2 lutego 2012 r. w efekcie uzgodnień międzyrządowych, za zgodny z prawem UE. Inaczej mówiąc, w ocenie Trybunału Sprawiedliwości, działania międzyrządowe grupy państw członkowskich – podejmowane w sprawach ważnych dla całej UE, ale przebiegające poza ramami prawnymi Unii – są dopuszczalne z punktu widzenia prawa wspólnotowego, nawet jeśli mogą one skutkować wewnętrznym zróżnicowaniem Unii[34].

Nieunikniona autonomizacja strefy euro – dokonywana, o ile zajdzie taka potrzeba, za pomocą środków międzyrządowych (metoda schengeńska) – będzie prowadzić do różnicowania statusu poszczególnych państw UE, w zależności od tego, czy należą one bądź nie należą do obszaru wspólnej waluty. Ponieważ wszyscy członkowie założyciele Wspólnot Europejskich, w tym oczywiście Niemcy i Francja, przyjęli euro, dla nich konsolidacja strefy euro

[31] Istotą metody wspólnotowej jest oparcie procesu podejmowania decyzji w UE na przejrzystych zasadach określonych w traktatach unijnych, z decydującą rolą instytucji ponadnarodowych (Komisji Europejskiej, Rady UE i Parlamentu Europejskiego) działających w interesie całej UE, które równoważą stanowisko państw największych, czyniąc jednocześnie bardziej słyszalnym głos krajów o mniejszym potencjale (Polska).

[32] Metoda schengeńska polega na tym, że grupa państw członkowskich reguluje istotne dla Unii sprawy poza wspólnie ustalonymi procedurami określonymi w traktatach unijnych. Zawarte w ten sposób umowy wprowadzane są później do porządku prawnego UE, nawet jeśli niektóre państwa członkowskie nie chcą przyjąć takich norm. Przykładem może tu być *Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej* (tzw. pakt fiskalny), podpisany 1.03.2012 r. bez udziału Wielkiej Brytanii i Czech.

[33] J. Saryusz-Wolski: *Polska w Unii Europejskiej – między centrum a peryferiami*, „Nowa Europa" nr 3/2013, s. 3.

[34] Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że w tym konkretnym przypadku prawo UE nie stoi na przeszkodzie „zawarciu między państwami członkowskimi, których walutą jest euro, takiej umowy, jak traktat EMS, ani ratyfikacji traktatu przez państwa członkowskie". Cyt. za: J. Barcz: *Środki międzyrządowe konsolidujące strefę euro w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z 27.11.2012 r. w sprawie C-370/12 Pringle*, s. 3 i 17; opracowanie dostępne w Internecie, stanowiące rozszerzoną wersję artykułu opublikowanego na łamach „Państwa i Prawa" nr 8/2013.

w węższym niż cała Unia gronie będzie oznaczać powrót do sprawdzonej formuły współdziałania państw dawnej „piętnastki". Przy okazji kraje te pozbyłyby się niewygodnych ograniczeń wynikających z przynależności do UE państw Europy Środkowej i Wschodniej, znajdujących się na niższym poziomie rozwoju, które oczekują od wspólnoty europejskiej szerokiego dostępu do funduszy strukturalnych, przy jednoczesnym preferencyjnym traktowaniu w przypadku złożonych i kosztownych projektów podejmowanych przez UE (takich, jak np. redukcja emisji gazów cieplarnianych). Większość krajów środkowo- i wschodnioeuropejskich jest w dodatku uwikłana w zaszłości historyczne negatywnie rzutujące na stosunki z Rosją, co dla UE stanowi niekiedy poważne obciążenie.

Emancypacja strefy euro z czasem może doprowadzić do wydzielenia z budżetu UE osobnych środków na wspieranie konwergencji i konkurencyjności jej członków, w tym na finansowanie mechanizmów stabilizacji finansowej, z których obecnie korzystają: Grecja, Irlandia, Hiszpania i Portugalia[35]. Miałoby to istotne konsekwencje dla państw pozostających poza strefą euro, będących beneficjentami polityki spójności. Symptomatyczna jest w tym kontekście wypowiedź Janusza Lewandowskiego, byłego komisarza ds. budżetu i programowania finansowego, który stwierdził w 2013 r., że ramy finansowe UE na lata 2014–2020 mogą być ostatnim wieloletnim budżetem UE, bowiem uwaga głównych członków Unii będzie się kierowała do wnętrza strefy euro[36].

Intensyfikacja współpracy państw wspólnej waluty na płaszczyźnie międzyrządowej prowadzi do stopniowego przekształcania się strefy euro w centrum decyzyjne Unii, w efekcie czego realna staje się groźba wyrzucenia państw spoza strefy euro na obrzeża procesu integracji europejskiej. Kraje takie uczestniczyłyby nadal w jednolitym rynku oraz polityce wspólnotowej, nie mając jednak faktycznego wpływu na najważniejsze decyzje UE, w tym dotyczące kierunków przyszłych zmian instytucjonalno-prawnych. W tym kontekście dzisiejsza Unia stoi przed pytaniem o rozwiązania instytucjonalne, w które powinna być wyposażona strefa euro, aby – z jednej strony – mogła efektywnie zarządzać Unią w sposób znajdujący aprobatę wszystkich państw UE, z drugiej zaś – aby nie nastąpiło ostateczne pęknięcie Wspólnoty na część obejmującą państwa obszaru euro oraz część skupiającą pozostałych członków Unii[37].

---

[35] Proponowane są także inne rozwiązania prowadzące do coraz większego odseparowania państw strefy euro od pozostałych państw UE, poczynając od stosunkowo prostych zmian w instytucjach wspólnotowych (ustanowienie komisarza ds. strefy euro czy utworzenie odrębnych dla europosłów z państw strefy euro komisji w Parlamencie Europejskim), a kończąc na koncepcjach gruntownego przemodelowania struktury instytucjonalnej UE (powołanie osobnego parlamentu oraz „rządu gospodarczego" dla państw obszaru wspólnej waluty). Por. J. Saryusz-Wolski: *Unia Europejska wobec kryzysu*, „Nowa Europa" nr 2/2013, s. 8-9.

[36] Wywiad z Januszem Lewandowskim na portalu <www.money.pl>, dostęp od 24.01.2013 r.

[37] J. Saryusz-Wolski: *Polska w Unii Europejskiej*…, op. cit., s. 5.

Zapoczątkowanie procesu tworzenia unii bankowej

Formalnie rzecz biorąc, unia bankowa – w ogólnym zarysie przedstawiona w czerwcu 2012 r. – powstaje przede wszystkim po to, aby niwelować niedoskonałości europejskiego systemu bankowego, które dobitnie obnażył światowy kryzys finansowy. Rzeczywiste znaczenie tej instytucji, stanowiącej obecnie najważniejszy projekt pogłębienia współpracy międzyrządowej państw strefy euro, jest daleko większe. Unia bankowa w połączeniu z istniejącą unią gospodarczą i walutową ma w przyszłości umożliwić utworzenie unii fiskalnej, oznaczającej połączenie budżetów państw członkowskich strefy euro i stanowiącej fundament bezpieczeństwa wspólnej waluty[38]. W konsekwencji unia bankowa stanie się elementem przyszłego porządku politycznego w Europie, który będzie wyznaczał zasady funkcjonowania państw, ich systemów politycznych oraz modeli socjoekonomicznych[39].

Istotę unii bankowej będą stanowiły dwa nowe mechanizmy (filary)[40]:

- jednolity mechanizm nadzorczy (ang. *Single Supervisory Mechanism* – SSM), ustanowiony przy Europejskim Banku Centralnym; przejęcie funkcji nadzorczych przez EBC nastąpiło w listopadzie 2014 r.[41];
- jednolity mechanizm restrukturyzacji i likwidacji (ang. *Single Resolution Mechanism* – SRM), ustalony przez Parlament Europejski w kwietniu 2014 r. i wyposażony w Radę mającą podejmować decyzje o tym, czy i w jaki sposób dany bank należy zlikwidować; w ramach SRM przewidziano niewielki fundusz mający wspierać procesy likwidacyjne, ale jako główną zasadę przyjęto, że koszty upadłości obowiązkowo będą ponosić właściciel banku i jego wierzyciele; mechanizm SRM wejdzie w życie w pełnym zakresie w 2016 r.

Uczestnictwo w unii bankowej jest obligatoryjne wyłącznie dla państw strefy euro. Pozostałe kraje UE – w tym Polska – mogą albo przystąpić do unii, albo pozostać poza tą instytucją. Rezygnując z udziału w pracach nad tworzeniem unii bankowej, dany kraj traci oczywiście możliwość zgłaszania swoich kandydatów na stanowiska kierownicze oraz analityczne w tworzonych przy Europejskim Banku Centralnym strukturach unii i wpływania w ten sposób na przyjmowane w ramach

[38] *Ekonomiczne wyzwania integracji Polski ze strefą euro*, NBP, Warszawa, listopad 2014 r., s. 103.

[39] S. Kluza: *Unia bankowa z perspektywy nadzoru goszczącego spoza strefy euro*, wstęp do nru 1/2014 „Nowej Europy", s. 4.

[40] Dopełnienie unii bankowej powinien stanowić jednolity mechanizm gwarantowania depozytów (ang. *Single Deposit Guarantee Scheme* – SDGS), ale budowa tego filaru unii bankowej została ostatecznie zaniechana. Oznacza to, że nadal odpowiedzialność finansowa za koszty kryzysu w bankach będzie spoczywać w dużej mierze na krajach członkowskich UE. *Ekonomiczne wyzwania integracji*… op. cit., s. 79-82, 89-91 i 95-97.

[41] Nadzorem w ramach SSM w pierwszym okresie objętych będzie 130-150 największych banków działających w państwach strefy euro, w tym spółki-matki większości dużych banków w Polsce. Ponieważ istniejące w Europie Zachodniej banki przeważnie stanowią grupy kapitałowe, to po uwzględnieniu banków będących spółkami-córkami tych grup, liczba podmiotów podlegających SSM wzrośnie do ok. 1000.

unii rozwiązania prawno-finansowe oraz procedury. I odwrotnie – jeśli jakiś kraj wyrazi gotowość udziału w budowie unii bankowej, uzyska wspomniane prerogatywy, przy czym nie będzie musiał już teraz zobowiązać się do członkostwa w unii.

Zmiana systemu podejmowania decyzji w UE

Z dniem 1 listopada 2014 r. nastąpiła zmiana systemu podejmowania decyzji w UE, polegająca na odejściu od głosowania według tak zwanego systemu nicejskiego. Zgodnie z postanowieniami Traktatu z Nicei, każde z państw dysponowało określoną liczba głosów ważonych[42] w łącznej puli 352 głosów. Od czasu przystąpienia Chorwacji do UE w połowie 2013 r., do podjęcia decyzji większością głosów potrzebnych było 260 głosów. Dodatkowo każdy członek Rady UE miał prawo zażądać sprawdzenia, czy ludność państw opowiadających się za daną decyzją stanowiła co najmniej 62% populacji UE.

System nicejski dowartościowywał sytuację średnich i mniejszych państw członkowskich oraz sprawiał, że były one cenionymi partnerami w zawieraniu koalicji na rzecz danego rozwiązania lub budowania tak zwanej mniejszości blokującej. Według niektórych ocen, system nicejski miał też inne korzystne strony, a mianowicie uniemożliwiał krajom eurosceptycznym (Wielka Brytania) hamowanie inicjatyw służących dalszej integracji[43].

Traktat z Lizbony rozszerzył merytoryczny zakres decyzji, które podejmuje się w ramach procedury współdecydowania (*codecision procedure*). Tym samym, obok Rady UE drugim równoprawnym członkiem procesu decyzyjnego stał się Parlament Europejski. Poszerzenie kompetencji prawodawczych Parlamentu i objęcie nimi większości obszarów prawa unijnego spowodowało, że Unia potrzebuje sprawnych mechanizmów podejmowania decyzji. Z tego powodu zniesiony został dotychczasowy system ważenia głosów i w jego miejsce wprowadzono system podwójnej większości. Zgodnie z tą zasadą, większość kwalifikowana będzie osiągnięta, jeśli ustanowi ją co najmniej 55% państw członkowskich reprezentujących co najmniej 65% ludności UE. W tym systemie każdemu państwu członkowskiemu przydzielony jest jeden głos, przy jednoczesnym uwzględnieniu liczby jego ludności. Do 31 marca 2017 r. każde państwo Unii będzie mogło złożyć wniosek, aby decyzja w danej sprawie podjęta została według zasad obowiązujących przed 1 listopada 2014 r. (tzn. większością kwalifikowaną, czyli zgodnie z systemem nicejskim).

Pod rządami traktatu lizbońskiego faktyczny głos Polski będzie ważył w Radzie UE relatywnie mniej, co oznacza większe trudności w budowaniu poparcia bądź sprzeciwu wokół inicjatyw ważnych z polskiego punktu widzenia. Krajom o największej liczbie ludności łatwiej będzie z kolei tworzyć koalicje na rzecz określonych

[42] Niemcy, Francja i Wielka Brytania miały po 29 głosów, natomiast Polska i Hiszpania po 27 głosów.
[43] Wypowiedź J. Saryusza-Wolskiego przytoczona na portalu <onet.pl>, dostęp od 3.01.2014 r.

rozstrzygnięć lub ich odrzucenia. Z tego powodu Polska będzie musiała jeszcze bardziej aktywnie zaangażować się w negocjacje z innymi państwami w celu wypromowania własnego stanowiska, rozpoczynając takie działania z dużym wyprzedzeniem, nawet na dwa lata przed podjęciem ostatecznej decyzji w danej sprawie.

Wzrost znaczenia sił eurosceptycznych i radykalnych w UE

Wyniki wyborów do Parlamentu Europejskiego w maju 2014 r. pokazały, że preferencje wyborcze części Europejczyków przesunęły się w kierunku partii wyrażających nieufność wobec UE czy wręcz otwarcie opowiadających się za rozwiązaniem Unii, reprezentujących zarówno nurt radykalnej prawicy, jak i lewicy. Partie te uzyskały w sumie około 100 mandatów w Parlamencie Europejskim (na 751 miejsc) i stały się istotnym fragmentem sceny politycznej w tak ważnych dla funkcjonowania UE państwach, jak Francja i Wielka Brytania[44], a ponadto w Danii i Grecji. Przeciwnicy dotychczasowego modelu integracji europejskiej osiągnęli dobre wyniki także w Holandii, Włoszech, Austrii, na Węgrzech, w Polsce (Nowa Prawica Janusza Korwina-Mikkego[45]) oraz w Niemczech. W sumie jednak, mimo wzmocnienia siły kręgów eurosceptycznych i radykalnych, pozycję dominującą w Parlamencie Europejskim utrzymali dotychczasowi liderzy – Europejska Partia Ludowa i Partia Europejskich Socjalistów, zdobywając łącznie 412 mandatów. Dzięki temu chadecy i centrolewica mogli obsadzić najważniejsze stanowiska w Parlamencie Europejskim, jak również zachować decydujący wpływ na kierunki działalności Parlamentu.

Poszukując źródeł sukcesu sił eurosceptycznych i radykalnych, trzeba wskazać na cztery następujące czynniki[46]:

- Znacznej części wyborców w państwach europejskich nie odpowiada lansowany przez elity brukselskie model integracji zakładający stałe poszerzanie zakresu kompetencji UE. Na popularności zyskuje pogląd, że procesy integracyjne, zwłaszcza w sferze politycznej, idą zbyt daleko, przez co podważają dominującą dotychczas pozycję państwa narodowego.
- Sprzeciw budzi proces biurokratyzacji UE, nadmiar wydawanych aktów prawnych, ingerujących w zbyt dużym zakresie w krajowy porządek prawny. Związek ekonomiczny, jak i polityczny, jakim jest UE, jest coraz częściej postrzegany jako twór technokratycznych elit, z którym przeciętny obywatel UE się nie identyfikuje i którego nie darzy zaufaniem.
- Społeczeństwa państw UE przywiązane do tradycyjnych wartości w sferze

[44] We Francji skrajnie prawicowy Front Narodowy, znany z retoryki antyimigracyjnej i ksenofobicznej, uzyskał 25% głosów, zaś w Wielkiej Brytanii aż 27,5% głosów przypadło ultraprawicowej Partii Niepodległości Zjednoczonego Królestwa, która domaga się wystąpienia Wielkiej Brytanii z UE.

[45] Na Nową Prawicę J. Korwina-Mikkego zagłosowało 7,15% wyborców, co dało tej partii 4 mandaty z puli 51 mandatów zarezerwowanych dla Polski.

[46] *Parlament Europejski – sukces eurosceptyków. Komentarz do wyników wyborów europejskich z 2014 r.*, Instytut Zachodni, „Biuletyn" nr 166 z 26.06.2014 r.

światopoglądowej nie akceptują prób promowania kontrowersyjnych poglądów dotyczących na przykład praw mniejszości seksualnych czy sztucznego zapłodnienia, które są kojarzone z establishmentem brukselskim.

- Kryzys finansowy w UE oraz recesja w strefie euro przyczyniły się do pogorszenia warunków życia i nastrojów społecznych w wielu krajach członkowskich, za co obwiniana jest także Komisja Europejska i jej agendy, które nie potrafiły zapobiec kryzysowi, a gdy ten już się zdarzył, przez długi czas nie były w stanie podjąć skutecznych działań naprawczych. Spowodowało to radykalizację postaw politycznych oraz wzrost zainteresowania programami wyborczymi partii eurosceptycznych i radykalnych.

Mimo utrzymania dominującej pozycji przez chadeków i centrolewicę, bardzo dobre wyniki wyborcze partii eurosceptycznych i radykalnych spowodują w wielu krajach UE zmianę klimatu politycznego oraz układu wewnętrznych sił politycznych. W konsekwencji partie rządzące, chcąc utrzymać się u władzy, będą musiały uwzględnić w swoich programach politycznych niektóre przynajmniej postulaty eurosceptyków i radykałów, dotyczące na przykład ograniczenia swobody wyboru miejsca zamieszkania i pracy w UE. Uzyskanie poparcia społecznego dla projektów służących pogłębieniu integracji będzie w tych warunkach utrudnione. Oczywiście otwarte jest pytanie, na ile zwiększone poparcie dla takich ugrupowań będzie w UE zjawiskiem trwałym i czy w następnych wyborach do Parlamentu Europejskiego ponownie uzyskają one dobry wynik.

Względny sukces Nowej Prawicy J. Korwina-Mikkego ma, jak się wydaje, specyficzne dla Polski uwarunkowania i niekoniecznie musi oznaczać rosnący krytycyzm Polaków wobec UE. Trzeba bowiem pamiętać, że:

- Badania opinii publicznej potwierdzają, iż od momentu akcesji idea członkostwa Polski w UE cieszy się bardzo wysokim poparciem społecznym i trudno przypuszczać, że Polacy stali się bardziej nieufni wobec Unii właśnie teraz, gdy wyraźnie widoczne są efekty wsparcia strukturalnego z budżetu UE, jakie Polska otrzymała w latach 2007–2013, zaś na lata 2014–2020 Polsce przyznano jeszcze większe środki.
- Mimo że Polska funkcjonuje w Unii Europejskiej już ponad 10 lat, wiedza Polaków o Unii, jej instytucjach oraz zasadach funkcjonowania pozostaje niewielka, co między innymi potwierdzają badania przeprowadzone przez Instytut Spraw Publicznych[47]. Słaba orientacja w sprawach kompetencji oraz mechanizmów działania agend UE nie przeszkadza Polakom w formułowaniu pozytywnych ocen pod adresem

[47] M. Dudkiewicz, A. Fuksiewicz, J. Kucharczyk, A. Łada: *Parlament Europejski. Społeczne zaufanie i (nie) wiedza,* Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013, s. 7 i n. Podstawę zawartych w raporcie opinii stanowiło badanie ankietowe przeprowadzone przez TNS Polska we wrześniu 2013 r. na reprezentatywnej próbie 1000 osób w wieku powyżej 15 lat.

Parlamentu Europejskiego czy Komisji Europejskiej[48].

- Niewielka wiedza o Parlamencie Europejskim (PE) i ogólnie Unii Europejskiej powoduje, że Polacy wykazują małe zainteresowanie uczestnictwem w kształtowaniu polityki europejskiej, czego wyrazem jest niska frekwencja w wyborach do PE. W 2004 r. jedynie 20,9% uprawnionych zdecydowało się na oddanie głosu, natomiast w 2009 r. frekwencja wyniosła 24,5% (przy średniej unijnej na poziomie 46%), zaś w 2014 r. – 24,8% (średnia w UE – 43,1%).

Biorąc powyższe pod uwagę, można postawić tezę, że wskazanie przez 7,15% wyborców Nowej Prawicy J. Korwina-Mikkego nie wynikało z rozczarowania Unią i wątpliwości w kwestii dalszego udziału Polski w integracji europejskiej, lecz z niechęci udzielenia po raz kolejny poparcia dla partii tradycyjnie odgrywających największą rolę na polskiej scenie politycznej, od lat znajdujących się we wzajemnie wyniszczającym zwarciu. Inaczej mówiąc, źródeł sukcesu partii J. Korwina-Mikkego w wyborach do Parlamentu Europejskiego nie należy upatrywać w wymienionych wcześniej czynnikach, które w krajach zachodnich zadecydowały o dobrych wynikach partii eurosceptycznych i radykalnych, lecz w poszukiwaniu przez wyborców alternatywnego rozwiązania w sytuacji, gdy nie chcieli poprzeć kandydatów na europarlamentarzystów reprezentujących partie koalicji rządzącej oraz główne partie opozycyjne. Wskazuje na to słaby wynik Nowej Prawicy w wyborach samorządowych w listopadzie 2014 r., w których partia ta uzyskała tylko 3,89% głosów. W styczniu 2015 r. w Nowej Prawicy nastąpił rozłam.

Utrzymanie przez Polskę pozycji politycznej w UE

Polska przyjęła strategię określaną obrazowo jako „trzymanie nogi między drzwiami", pozostając poza strefą euro i jednocześnie próbując zakotwiczyć się w głównym nurcie integracji europejskiej. Stara się na bieżąco spełniać pojawiające się nowe wymogi dotyczące państw strefy euro, które mają zapobiec nawrotowi kryzysu finansowego. Na krótką metę przynosi to pozytywne efekty, bowiem umacnia wiarygodność Polski w Unii jako państwa o niezłej kondycji ekonomicznej, które podejmuje działania służące wzmocnieniu gospodarki i jej konkurencyjności. Rzecz jednak w tym, że katalog wymagań kierowanych do państw strefy euro sukcesywnie się rozrasta, a proces konsolidacji tej strefy nabiera tempa. Wynika z tego, że drogi reform państw strefy euro i państw spoza obszaru wspólnej waluty coraz bardziej się rozchodzą. Dla Polski oznacza to,

[48] Z badań opinii publicznej wynika, że tylko 40% Polaków wie, że Parlament Europejski jest instytucją wybieraną w wyborach powszechnych, zaś 69% ankietowanych nie potrafiło wymienić ani jednego z 51 polskich eurodeputowanych. Symptomatyczne jest, że europarlamentarzyści są przez Polaków oceniani znacznie lepiej niż posłowie na sejm, zaś instytucje europejskie cieszą się większym zaufaniem niż organy państwowe w Polsce i krajowi politycy. Większość respondentów uważa, że UE „cywilizuje" polską klasę polityczną przez narzucanie jej wyższych standardów etycznych i profesjonalnych od obowiązujących w Sejmie i Senacie RP.

że zalety strategii polegającej na utrzymywaniu związków ze strefą euro przez udział w reformach dotyczących państw tej strefy, a zarazem odkładaniu decyzji o przyspieszeniu przygotowań do przyjęcia wspólnej waluty, stopniowo się wyczerpują i nie może ona być kontynuowana na dłuższą metę[49].

Jeszcze przez jakiś czas Polska zachowa atrakcyjność polityczną, gwarantującą liczące się miejsce w procesie integracji europejskiej, później jej pozycja w Unii zacznie słabnąć, pojawi się też ryzyko znalezienia się na peryferiach UE, ograniczonych do wspólnego rynku z dodatkiem pewnych dziedzin polityki unijnej. Według niektórych prognoz, taki scenariusz może się ziścić nadspodziewanie szybko – w ciągu dwóch-trzech lat[50], po których wejście do strefy euro będzie coraz trudniejsze. Ponieważ równocześnie Polska przestanie być postrzegana przez najsilniejsze kraje UE (zwłaszcza Niemcy i Francję) jako ważny element sceny politycznej w Europie, rola Polski w procesie integracji europejskiej zasadniczo się zmniejszy[51]. Część ekspertów uważa jednak, że nasz kraj ma spory margines swobody w kwestii wejścia do strefy euro i nawet pozostając przez dłuższy czas poza obszarem wspólnej waluty, nie straci w wymiarze dyplomatycznym. Przetasowania na scenie unijnej, zwrot ku socjalistycznym rządom we Francji oraz rosnący eurosceptycyzm Wielkiej Brytanii – wszystko to razem sprawia, że między innymi Niemcy postrzegają Polskę jako sojusznika w prowadzonych w UE rozgrywkach politycznych, wobec czego „obawy, że Europa nam ucieknie, są na wyrost, bo ona nas także potrzebuje"[52]. W tym kontekście wskazuje się również fakt objęcia przez Polaka przewodnictwa nad pracami Rady Europejskiej, co powinno zwiększyć siłę oddziaływania Polski na proces integracji europejskiej[53]. W praktyce politycznej UE nie będzie to jednak w zasadzie możliwe, bowiem osoba zajmująca takie stanowisko musi prezentować ściśle europejską optykę, wystrzegając się posunięć, które mogłyby zostać odebrane jako preferowanie interesów macierzystego kraju. Symptomatyczne jest, że Portugalczyk José Manuel Barroso nie angażował się w działania wspierające Portugalię, borykającą się od wielu lat z poważnymi problemami gospodarczymi i finansowymi, chociaż stojąc na czele Komisji Europejskiej, teoretycznie miałby pod tym względem duże możliwości.

---

[49] J. Barcz: *Spójność Unii Europejskiej a sanacja i konsolidacja strefy euro*, „Sprawy Międzynarodowe" nr 2/2013, s. 10 i 17.

[50] Por. R. Kuźniar: *Stawką jest nasze bezpieczeństwo*, „Rzeczpospolita" z 31.01.2013 r.

[51] J. Barcz: *Spójność Unii Europejskiej*…, op. cit., s. 17.

[52] Wypowiedź Ludwika Koteckiego, głównego ekonomisty Ministerstwa Finansów, na portalu <forsal.pl>, dostęp od 25.02.2013 r.

[53] Z przeprowadzonych przez CBOS badań dotyczących społecznych oczekiwań w następstwie wyboru D. Tuska na stanowisko przewodniczącego Rady Europejskiej wynika, że – zdaniem 60% respondentów, umożliwi to lepsze reprezentowanie interesów Polski w UE, zaś w ocenie 52% badanych, Polska będzie miała większy niż dotychczas wpływ na politykę UE. *Donald Tusk przewodniczącym Rady Europejskiej – społeczne reakcje i oczekiwania*, CBOS, Raport nr 139, Warszawa, październik 2014 r., s. 3.

Doświadczenia Polski z okresu przewodniczenia Radzie UE wskazują jednak, że bez znalezienia się w gronie państw strefy euro żadne nowe państwo UE nie może liczyć, że będzie poważnym graczem w Unii, chyba że – tak jak Wielka Brytania – ma potencjał ekonomiczny i szczególną pozycję na światowym rynku finansowym lub – jak Szwecja i Dania – jest mocno zakorzenione w rodzinie europejskiej i dysponuje wysoko wydajną i konkurencyjną gospodarką. Dla Polski wejście do strefy euro będzie zdecydowanie czymś więcej niż tylko przynależnością do grupy państw z jednakową walutą, czerpiących z tego tytułu określone korzyści ekonomiczno-finansowe. W ten sposób Polska po prostu uzyska gwarancję pozostania w kształtującym się obecnie w UE „twardym jądrze" procesu integracji europejskiej.

Inną sprawą jest, że kryzys w strefie euro spowodował, iż w bilansie „za i przeciw" wejścia Polski do strefy euro pojawiły się dodatkowe niewiadome w kwestii długofalowego wpływu przyjęcia euro na perspektywy rozwojowe polskiej gospodarki[54]. Ponadto wobec faktu, że pierwotne kryteria konwergencji (kryteria z Maastricht) okazały się niewystarczającym sprawdzianem gotowości do sprostania wymogom obowiązującym państwa strefy euro, poprzeczka członkostwa w tej strefie została podniesiona. Dlatego, aby w razie wejścia Polski do strefy euro korzyści z tym związane jednoznacznie przeważyły nad kosztami, przyjęcie przez Polskę euro powinno nastąpić dopiero wówczas, gdy sfinalizowany zostanie proces sanacji strefy, zaś Polska gospodarka upora się z własnymi słabościami, w tym wzmocni konkurencyjność i wypracuje mechanizmy gwarantujące odporność na wahania koniunktury światowej oraz zaburzenia na międzynarodowych rynkach finansowych. W Polsce dyskusja nad celowością, a zwłaszcza właściwym momentem przystąpienia do strefy euro, koncentruje się na konieczności spełnienia ekonomicznych kryteriów konwergencji, przy czym, jak się wydaje, niedoceniany jest aspekt polityczny tego zagadnienia. W konsekwencji z pola widzenia w znacznym stopniu zniknęła ewolucja strefy euro jako wzmocnionej wspólnoty, która staje się coraz wyraźniej centrum decyzyjnym integracji europejskiej, czego zdaje się nie dostrzegać część polskich polityków[55].

Polska, chcąc zachować wpływ na zmiany jakim podlega struktura instytucjonalno-prawna UE, powinna – zwłaszcza do czasu wejścia do strefy euro – angażować się we wszystkie przedsięwzięcia służące pogłębieniu integracji państw obszaru euro, o ile tylko na przeszkodzie nie stoi posiadany przez Polskę status członka unii gospodarczej i walutowej z derogacją. Dotyczy to zwłaszcza procesu tworzenia unii bankowej, będącego aktualnie w toku. Polski rząd

[54] Wpłynęło to na dalszy spadek poparcia społecznego dla przyjęcia przez Polskę euro. Z badań CBOS wynika, że w październiku 2014 r. przeciwnych temu było 68% respondentów, zaś zwolennicy stanowili jedynie 24% badanej próby. *Narastanie obaw związanych z wprowadzeniem euro*…, op. cit.

[55] Por. J. Barcz: *Spójność Unii Europejskiej…,* op. cit., s. 7-8, 11-12, 14-15. R. Kuźniar: *Stawką jest nasze bezpieczeństwo*, „Rzeczpospolita" z 30.01.2013 r.

stał dotychczas na stanowisku, że z decyzją o przystąpieniu do unii bankowej należy się wstrzymać do momentu, aż ta instytucja nabierze ostatecznego kształtu i zacznie działać, co umożliwi sporządzenie dokładnego bilansu kosztów i korzyści związanych z udziałem w unii[56]. Należy jednak odróżnić deklarację w sprawie członkostwa w unii bankowej (na to rzeczywiście może być za wcześnie) od włączenia się w prace nad tworzeniem unii, które prawdopodobnie potrwają jeszcze przynajmniej kilka lat. Dystansując się od całego projektu, Polska traci w okresie rodzenia się infrastruktury prawnej unii bankowej szansę na promowanie polskiego punktu widzenia w odniesieniu do poszczególnych rozwiązań. Poza tym nieobecność Polski w unii bankowej – w sytuacji gdy większość dużych polskich banków należy do grup kapitałowych wywodzących się z państw strefy euro – będzie tylko iluzoryczna. Dlatego, zdaniem na przykład Business Centre Club, Polska nie tylko powinna uczestniczyć w pracach nad tworzeniem unii bankowej, ale także stać się jej członkiem[57].

Podsumowanie

Korzystna pozycja w UE, jaką Polska osiągnęła w pierwszych latach po akcesji, nie jest dana raz na zawsze, zwłaszcza że Unia znajduje się w okresie zmian strukturalnych, których wpływ na kształt integracji, a szczególnie zwartość UE na razie trudno jeszcze definitywnie określić. W konsekwencji Unia Europejska w krystalizującym się obecnie kształcie wkrótce będzie coraz mniej przypominać Unię, do której Polska przystąpiła w 2004 r. To może, przynajmniej częściowo, zniweczyć efekty wysiłków Polski na rzecz utrzymania się w jej centrum decyzyjnym. Dalsza pozycja Polski w Unii będzie zależała od tego, na ile i na jak długo czołowe państwa strefy euro będą uznawały nasz kraj za ważny element sceny politycznej w Europie. To z kolei uzależnione jest w dużym stopniu od gotowości Polski do włączenia się w działania związane z przebudową infrastruktury instytucjonalnej integracji (unia bankowa), a przede wszystkim od perspektywy przystąpienia Polski do strefy euro.

---

[56] Przeciwnicy udziału Polski w unii bankowej podkreślają, po pierwsze, że cały polski sektor bankowy jest niewielki (jego aktywa, jak wynika z danych Komisji Nadzoru Finansowego z września 2012 r., stanowią zaledwie 1,03% aktywów banków ze strefy euro i 0,73% aktywów banków w całej UE). W tej sytuacji mało prawdopodobne jest, aby organy kierownicze unii bankowej uwzględniały przy podejmowaniu ważnych decyzji (np. w sprawie przyznania licencji bankowej lub zgody na fuzje i przejęcia) specyficzne potrzeby czy interesy polskiego kapitału, zwłaszcza jeśli Polska nie będzie członkiem strefy euro. Po drugie, żaden duży polski bank – w przeciwieństwie do niektórych banków zachodnioeuropejskich – nie wymaga działań ratunkowych, co oznacza, że Polska nie będzie korzystała z możliwości wsparcia finansowego banków, natomiast musiałaby ponosić koszty związane z członkostwem w unii bankowej. Po trzecie, unia bankowa nie wniesie nowej jakości do polskich finansów. Polski sektor bankowy jest zdrowy i bezpieczny. Większość standardów obowiązujących w bankowości europejskiej oraz dobrych praktyk dla sektora bankowego została już w Polsce wdrożona. Zob. wypowiedź Krzysztofa Pietraszkiewicza, prezesa Związku Banków Polskich oraz opinię Warsaw Enterprise Institute w sprawie udziału Polski w unii bankowej, portal <www.prnews>, dostęp od 27.06.2014 r. D. Schoenmaker, A. Siegmann: *Winners of a European Banking Union*, Doisenburg School of Finance, „DSF Policy Briefs", No 23, February 2013, s. 5. *Ekonomiczne wyzwania integracji*…, op. cit., s. 82-88 i 91-95.

[57] Por. S. Kluza: *Polska powinna przystąpić do unii bankowej,* Business Centre Club, Warszawa, 3.07.2014 r.

Dlatego Polska powinna nadal inwestować w swoje członkostwo, aby jeszcze silniej zakorzenić się w procesie europejskim, wykazując się aktywnością i łącząc dbałość o interesy narodowe z podejściem proeuropejskim[58]. Warunki do tego będzie stwarzać dobrze przygotowane członkostwo w strefie euro, dla którego w dłuższej perspektywie nie ma pozytywnej alternatywy. Wejście do strefy euro byłoby w wymiarze strategicznym kolejną kotwicą – po przystąpieniu do UE oraz Sojuszu Północnoatlantyckiego – która trzyma Polskę w gronie najbardziej wpływowych państw Zachodu i wzmacnia jej status międzynarodowy oraz bezpieczeństwo. Dla perspektyw rozwojowych Polski ma to fundamentalne znaczenie, także w kontekście dramatycznych wydarzeń na Ukrainie, które uświadomiły, jak wielką wartością jest zjednoczona Europa[59]. Pozostawanie poza obszarem wspólnej waluty prowadzi nieuchronnie do stopniowej marginalizacji Polski w UE i będzie oznaczać zaprzepaszczenie korzyści z nowego usytuowania na politycznej mapie Europy w następstwie przystąpienia do UE. Polska ponownie znalazłaby się w mało komfortowym (i mało bezpiecznym) położeniu między zwartym Zachodem a mało przewidywalną Rosją[60].

dr **PAWEŁ WIECZOREK**
specjalizuje się w problematyce bezpieczeństwa ekonomicznego Polski oraz gospodarczych aspektów procesu integracji europejskiej

Słowa kluczowe: integracja europejska, pozycja polityczna, bezpieczeństwo, strefa euro, struktura instytucjonalna

[58] Zob. *Polska 10 lat w Unii…*, op. cit., s. 23; a także: P. Serafin: *Kluczowa dekada*, „Instytut Idei", wiosna 2014, nr 6, s. 83-84.
[59] Wywiad z Donaldem Tuskiem na łamach „Instytutu Idei", wiosna 2014, nr 6, s. 6.
[60] J. Barcz: *Spójność Unii Europejskiej*…, op. cit., s. 10 i 17. Zob. także: wywiad z Jerzym Buzkiem, „Rzeczpospolita" z 2.06.2014 r. Zdaniem byłego przewodniczącego Parlamentu Europejskiego, odrzucenie euro będzie groźne, bowiem zrobi z Polski kraj drugiej prędkości w Unii podzielonej na Europę lepszą i gorszą.

Pomoc w rozwoju innowacyjnej gospodarki?

Partnerstwo innowacyjne

Problematyka wykorzystania zamówień publicznych do rozwoju innowacyjnej gospodarki jest bardzo ważna z punktu widzenia interesu całego państwa. Obecnie Polska stoi u progu konieczności wdrożenia do porządku prawa krajowego nowego pakietu dyrektyw Unii Europejskiej regulującego kwestie związane z zamówieniami publicznymi. Od tego, w jaki sposób to nastąpi będzie zależało, czy powstaną odpowiednie narzędzia prawne umożliwiające rozwój innowacyjnej gospodarki. Jednak zaproponowane rozwiązania dotyczące partnerstwa innowacyjnego są na tyle ogólne i elastyczne, że cały ciężar stworzenia dobrych rozwiązań prawnych będzie spoczywał na krajowej legislacji.

ANDRZEJ PANASIUK

Uwagi wstępne

W obecnych czasach nie znajdziemy gospodarki rozwijającej się dynamicznie, która nie wdrażałaby w codziennym życiu rozwiązań innowacyjnych. Jest to szczególnie istotne, kiedy dotyczy zaspokajania potrzeb publicznych obywateli danego państwa. Potrzeby publiczne stanowiły zawsze ważny czynnik innowacyjny w wielu sektorach, takich jak telekomunikacja, energetyka, służba zdrowia, transport, bezpieczeństwo i obronność. W zglobalizowanym świecie innowacje stały się motorem napędowym współczesnych gospodarek. Te państwa, które postawiły na rozwój innowacyjnych technologii, stały się światowymi liderami nowoczesności; wystarczy tu wymienić Stany Zjednoczone, Japonię czy Koreę Południową, zaczynającą odgrywać pierwszoplanową rolę w innowacyjności. Stało się tak dzięki między innymi wykorzystaniu zamówień publicznych w zakresie badań i rozwoju jako ważnego instrumentu stymulującego innowacyjność. A zatem innowacyjność potrzebuje ciągłych badań i rozwoju, co z kolei stymuluje konieczność pogłębiania wiedzy przez każdy z podmiotów uczestniczących w łańcuchu innowacyjnej gospodarki, począwszy od przedsiębiorstwa innowacyjnego a skończywszy na podmiocie publicznym nastawionym na innowacje. Innowacyjność to złożony proces, rozgrywający się zarówno na poziomie politycznym, ekonomicznym, jak i kulturowym. W procesie tym niezwykle ważnym

elementem jest zdefiniowanie potrzeb sektora publicznego oraz świadomość możliwości wykorzystania określonych instrumentów prawnych. Nie obejdzie się więc, moim zdaniem, bez planowego i strategicznego podejścia władzy publicznej w tym obszarze. Innowacje nie miałyby miejsca bez położenia szczególnego nacisku na rozwój działalności badawczo-rozwojowej. Podstawy prawne do takiego rozwoju odnajdujemy w art. 163 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), zgodnie z którym, zadaniem Wspólnoty Europejskiej jest wzmacnianie podstaw naukowych i technologicznych przemysłu Wspólnoty tak, aby zwiększać przewagę konkurencyjną na rynku wymiany handlowej. Tym samym zachęcanie do działalności badawczej i rozwoju technologicznego stanowi jeden ze środków wzmacniania naukowej i technologicznej bazy przemysłu Wspólnoty, zaś otwieranie zamówień publicznych na usługi przyczynia się do osiągnięcia tego celu[1].

Na możliwość wykorzystania zamówień publicznych do pobudzania innowacyjności zwracano uwagę już wcześniej. Komisja Europejska, w komunikacie wydanym w 2006 r., zdefiniowała dziesięć najważniejszych działań koniecznych do osiągnięcia zwiększenia innowacyjności gospodarki, do których zaliczyła: stworzenie proinwestycyjnego systemu edukacji, utworzenie Europejskiego Instytutu Technologicznego, stworzenie jednolitego i atrakcyjnego rynku pracy dla badaczy, wzmocnienie powiązań pomiędzy badaczami a przemysłem, sprzyjanie innowacjom regionalnym przez nowe programy polityki spójności, reforma zasad udzielania pomocy publicznej na B+R i innowacje oraz zapewnienie wytycznych stosowania zachęt podatkowych w przedmiotowym zakresie, wzmocnienie ochrony praw własności intelektualnej, rozpowszechnianie produktów i usług cyfrowych, stworzenie strategii proinnowacyjnych pionierskich rynków, wreszcie stymulowanie innowacji przez system zamówień publicznych[2]. Nie była to jedyna aktywność Komisji Europejskiej (KE) w tym zakresie, gdyż jej kolejnymi działaniami były: rozpowszechnienie na terenie Unii Europejskiej poradnika zamówień publicznych uwzględniających aspekty innowacji w gospodarce[3] oraz wydanie wytycznych dla sektora

[1] Dlatego też w przepisach Prawa zamówień publicznych możemy odnaleźć stosowne regulacje prawne umożliwiające udzielanie zamówień publicznych w zakresie badań naukowych i prac rozwojowych oraz świadczenia usług badawczych bez stosowania sformalizowanych procedur zamówień publicznych. Możliwość taka wynika z treści art. 4 pkt 3 lit. e) ustawy – Prawo zamówień publicznych z 29.01.2004 r. (DzU.2010.113.759 j.t. ze zm.), o ile usługi w zakresie badań naukowych i prac rozwojowych oraz świadczenie usług badawczych nie są w całości opłacane przez zamawiającego lub rezultaty tych badań nie stanowią wyłącznie jego własności. Powyższe wyłączenie przepisów prawa zamówień publicznych w stosunku do podmiotów prowadzących badania naukowe w znacznej mierze może przyczynić się do wprowadzania do gospodarki innowacyjnych rozwiązań.

[2] Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Gospodarczo-Społecznego i Komitetu Regionów, z 13.09.2006 r.: Wykorzystanie wiedzy w praktyce. Szeroko zakrojona strategia innowacyjna dla UE, COM (2006) 502.

[3] Public Procurement for Research and Innovation.

publicznego, które zostały zawarte w komunikacie dotyczącym zamówień przedkomercyjnych[4]. Następnie Komisja podjęła kroki zmierzające do identyfikacji „wiodących rynków"[5] oraz wykorzystania ekologicznych zamówień publicznych do promowania rozwoju nowych technologii i usług. Uważam również, że nie bez znaczenia dla procesu stosowania zamówień publicznych jako narzędzia pobudzania innowacji w gospodarce była rezolucja Parlamentu Europejskiego z 2009 r. w sprawie zamówień przedkomercyjnych[6]. Zdaniem Parlamentu, właściwie stosowane zamówienia publiczne pomagają zwiększyć zapotrzebowanie na towary innowacyjne, jednocześnie podnoszą jakość i dostępność usług publicznych. Stanowią przy tym niedostatecznie wykorzystywaną siłę napędową wzrostu gospodarek innowacyjnych, z tego względu, że cechują się znacznym potencjałem w zakresie realizacji łatwo dostępnych usług publicznych wysokiej jakości, na przykład opieki zdrowotnej czy transportu, a także w zakresie podejmowania wyzwań społecznych, jakimi są zmiany klimatu, zrównoważone źródła energii i starzenie się populacji. Aby jednak efektywnie wykorzystywać instrument zamówień publicznych, należy usprawnić proces wymiany wiedzy między technologicznie innowacyjnymi uniwersytetami, centrami badawczymi i podmiotami zamawiającymi.

Również w Polsce zwrócono uwagę na możliwości, jakie dają zamówienia publiczne przy wspieraniu rozwoju innowacyjnej gospodarki. W 2008 r. został opracowany wspólnie przez Ministerstwo Gospodarki i Urząd Zamówień Publicznych raport „Zamówienia publiczne a małe i średnie przedsiębiorstwa, innowacje i zrównoważony rozwój", który wskazał na bariery w promowaniu innowacji przez zamówienia publiczne.

Autorzy raportu szczególną uwagę zwrócili na następujące przeszkody:

- brak doświadczenia w procesie wykorzystywania instrumentów zamówień publicznych dla rozwoju innowacji;
- niska skłonność do ponoszenia ryzyka związanego z wykorzystywaniem innowacyjnych rozwiązań;
- brak strategicznych rozwiązań, czyli polityki publicznej w tym obszarze;
- stosunkowo wysokie ryzyko korupcji;
- utrudniony dostęp małych i średnich przedsiębiorstw do innowacyjnych zamówień publicznych;
- trudności w obiektywnym zdefiniowaniu kryteriów oceny przedmiotu zamówienia, wraz z właściwym zdefiniowaniem funkcji, które powinien posiadać innowacyjny przedmiot zamówienia[7].

---

[4] Komunikat KE z 14.12.2007 r., COM (2007) 799, wersja ostateczna.

[5] Termin „wiodące rynki" wraz z potrzebą ich identyfikacji pojawił się w komunikacie KE z 21.12.2007 r., COM (2007) 860.

[6] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 3.02.2009 r. w sprawie zamówień przedkomercyjnych: wspieranie innowacyjności w celu zapewnienia trwałości i wysokiej jakości usług publicznych w Europie (2008/2139(INI)).

[7] Tamże, s. 57-58.

Pomimo istnienia w pakiecie dyrektyw koordynujących procedury udzielania zamówień publicznych z 2004 r.[8], a następnie implementowanych do prawa krajowego[9] instrumentów prawnych umożliwiających wspieranie rozwoju innowacyjnej gospodarki, w 2014 r. zostały uchwalone nowe dyrektywy koordynujące procedury udzielania zamówień publicznych, w treści których znalazło się partnerstwo innowacyjne[10]. Państwa UE zaczęły kłaść szczególny nacisk na tworzenie mechanizmów prawnych wspierających wzrost gospodarczy oraz umożliwiających zachowanie pełnej kontroli nad wydatkami publicznymi. Zgodnie bowiem ze strategią Europa 2020, jednym z głównych celów działań Wspólnoty jest wspieranie innowacji w strategicznych dziedzinach gospodarki, przez między innymi odpowiednie wykorzystywanie zamówień publicznych[11]. Dlatego też w nowym pakiecie dyrektyw znalazło się partnerstwo innowacyjne, jako swoistego rodzaju instrument bardziej elastycznego udzielania zamówień innowacyjnych przez podmioty sektora publicznego.

Jeżeli jednak dokładniej przyjrzymy się rozwiązaniom prawnym pakietu dyrektyw z 2004 r. i porównamy je z rozwiązaniami znajdującymi się w treści pakietu z 2014 r., możemy stwierdzić, że to, co było możliwe do realizacji pod reżimem prawnym dyrektyw z 2004 r., zostało sformalizowane w postaci instytucji partnerstwa innowacyjnego. Moim zdaniem, konstrukcja prawna partnerstwa innowacyjnego ma zachęcić podmioty sektora publicznego do częstszego angażowania zamówień publicznych w rozwój innowacyjnej gospodarki i jest to konstrukcja regulująca dotychczasowe możliwości. Powstaje jednak pytanie, czy rzeczywiście tak będzie się działo, istnieje bowiem wiele regulacji prawnych, które nie były i nie są wykorzystywane zbyt często w praktyce; myślę tutaj o zamówieniach prospołecznych[12] czy też ekologicznych[13].

---

[8] Dyrektywa nr 2004/18/WE z 31.03.2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (DzU L 134 z 30.04.2004, s. 114) nazywana również dyrektywą klasyczną i dyrektywa 2004/17/WE z dnia 31 marca 2004 r. koordynująca procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (DzU L 134 z 30.04.2004, s. 1) – nazywana również dyrektywą sektorową.

[9] Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r., Prawo zamówień publicznych (DzU.2010.113.759 j.t. ze zm.).

[10] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/24/UE z 26.02.2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę nr 2004/18/WE (DzU L 94/65 z 28.03.2014), oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/25/UE z 26.02.2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę nr 2004/17/WE (DzU L 94/243 z 28.03.2014).

[11] Strategia Europa 2020, COM (2010) 2020 *final,* z 3.03.2010 r.

[12] Na integrację społeczną osób niepełnosprawnych na rynku pracy wskazywał art.19 dyrektywy klasycznej, nazywając ten rodzaj zamówień zamówieniami zastrzeżonymi, czy też art. 23 ust. 1, który został implementowany do naszego prawa krajowego w treści art. 22 ust. 2 Prawa zamówień publicznych. Wśród warunków realizacji zamówienia publicznego zamawiający mógł wskazać m.in. na warunki dotyczące względów społecznych, zgodnie z dyspozycją art. 26 dyrektywy klasycznej.

[13] Przykładowo, art. 27 dyrektywy klasycznej stanowił, że instytucja zamawiająca mogła określić lub być zobligowana przez prawo krajowe do określania w dokumentacji postępowania warunków, które muszą spełniać oferenci w zakresie ochrony środowiska.

Istota partnerstwa innowacyjnego została przedstawiona w pkt 49 preambuły dyrektywy nr 2014/24. Zdaniem ustawodawcy europejskiego, partnerstwo innowacyjne jest szczególną procedurą umożliwiającą zamawiającym ustanowienie długotrwałej współpracy opartej na relacjach partnerskich, mającej na celu opracowanie, a następnie zakup nowego, innowacyjnego produktu, usługi lub robót budowlanych, pod warunkiem że taki innowacyjny produkt, usługa lub roboty budowlane mogą być wykonane zgodnie z ustalonym poziomem wydajności i kosztów, bez konieczności przeprowadzania odrębnego postępowania o udzielenie zamówienia na ich zakup. Jak przewidział ustawodawca europejski, partnerstwo innowacyjne powinno opierać się na przepisach proceduralnych, które mają zastosowanie w procedurze konkurencyjnej z negocjacjami, a zamówienia powinny być udzielane wyłącznie na podstawie najlepszej relacji jakości do ceny, co jest najbardziej odpowiednie do porównywania ofert dotyczących innowacyjnych rozwiązań. Innowacja może zatem prowadzić do obniżenia kosztów, ale zazwyczaj łączy się ją z lepszą jakością. W celu zrównoważenia wszystkich oczekiwań można dokonać wyboru oferty, która jest najbardziej korzystna z ekonomicznego punktu widzenia. W ten sposób będzie można uwzględnić koszty całego okresu życia produktu oraz innych ważnych elementów, takich jak jakość i zalety techniczne oferty. Na przykład tańszy, ale mniej energooszczędny przedmiot zamówienia zwiększyłby koszty zużycia energii i w rezultacie koszty operacyjne i koszty całkowitego okresu zużycia produktu byłyby wyższe. Dlatego produkt o najniższej cenie zakupu nie zawsze będzie produktem najtańszym czy też najbardziej innowacyjnym, jeśli weźmie się pod uwagę wymienione uwarunkowania.

W świetle powyższych uwag partnerstwo innowacyjne jest szczególną procedurą opartą na wzajemnej współpracy dwóch lub więcej podmiotów, zmierzającą do osiągnięcia założonych celów we wspieraniu i rozwoju innowacji, wykorzystywaną w procesie udzielania zamówień publicznych.

Partnerstwo innowacyjne – problem z definicją

Innowacje zostały zdefiniowane w art. 2 pkt 22 dyrektywy nr 2014/24, zgodnie z którym oznaczają „wdrażanie nowego lub znacznie udoskonalonego produktu, usługi lub procesu, w tym między innymi procesów produkcji, budowy lub konstrukcji, nowej metody marketingowej lub nowej metody organizacyjnej w działalności przedsiębiorczej, organizowaniu pracy lub relacjach zewnętrznych po to, by pomóc rozwiązać wyzwania społeczne lub wspierać strategię Europa 2020 na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu". Lecz już w art. 31 ust. 2 tejże dyrektywy ustawodawca europejski przedstawił zakres stosowania partnerstwa innowacyjnego do opracowania innowacyjnego produktu, usługi lub robót budowlanych oraz późniejszych zakupów dostaw, usług lub robót budowlanych będących wynikiem tych prac, pod warunkiem że odpowiadają one poziomom wydajności i maksymalnym kosztom uzgodnionym między stronami projektowanego partnerstwa. Jak zatem zinterpretować intencje

ustawodawcy, skoro w przyjętej dyrektywie przedstawia dwa zupełnie różne obszary rozumienia innowacji?

Wydaje się, jak wskazuje analiza wymienionego art. 2 pkt 22, że intencją ustawodawcy unijnego było uznanie za innowacje wszelkich nowości wpływających na istniejący stan w danej dziedzinie. Określone działania będą działaniami innowacyjnymi wtedy, kiedy będą tworzyły coś nowego lub wpływały na efektywniejsze wykorzystanie istniejących zasobów lub możliwości, przy jednoczesnym uwzględnieniu wpływu przedmiotowych działań na poprawę szeroko rozumianego dobrobytu społecznego. Cele partnerstwa innowacyjnego, określone we wspomnianym art. 31 ust. 2, koncentrują się na kumulacji zysku w wyniku podjętych działań innowacyjnych. Tylko te działania, które przynoszą wymierne korzyści, będą mogły być uwzględniane w procedurach partnerstwa innowacyjnego. Z kolei w art. 2 pkt 22 ustawodawca europejski definiując pojęcie innowacji, koncentruje się na celach, które mają zostać osiągnięte przez innowacyjne działania kontraktujących podmiotów, ze wskazaniem szczególnie na obszary działań społecznych oraz działań na rzecz zrównoważonego rozwoju. Wydaje się, że intencją było pogodzenie dwóch obszarów, na które zamówienia publiczne mogą wpływać i które mogą stymulować, to jest osiąganie wymiernych korzyści ekonomicznych oraz zaspokajanie pozaekonomicznych potrzeb społecznych. Jednak brak dostatecznej precyzji zapisów przedmiotowej dyrektywy prowadzi do niepewności prawnej w stosunku do warunków wykorzystania partnerstwa innowacyjnego, a przede wszystkim do trudności związanych z właściwym wdrożeniem tej instytucji do prawa krajowego.

Innowacyjna procedura udzielania zamówień publicznych

Partnerstwo innowacyjne nie jest typową procedurą udzielania zamówień publicznych, gdyż jej celem nie jest jedynie nabycie określonych aktywów przez podmioty sektora publicznego, lecz również rozpoczęcie procesu zmierzającego do stworzenia określonych innowacyjnych zamierzeń. W art. 31 dyrektywy nr 2014/24 zostały określone zasady prowadzenia tej nowej procedury.

Można wyróżnić trzy oddzielne etapy partnerstwa innowacyjnego, a mianowicie:

- przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie partnerstwa innowacyjnego przez podmiot publiczny;
- etap innowacji, kiedy to podmiot prywatny prowadzi prace i badania mające na celu realizację postulatów innowacyjnych zawartych w dokumentacji przygotowanej przez podmiot publiczny;
- składanie zamówień na rezultaty prac etapu innowacji.

Przepisy dyrektywy nr 2014/24 nie określają szczegółowo poszczególnych etapów partnerstwa innowacyjnego, pozostawiają stronom dość dużą swobodę w tym zakresie. Jest to dobre rozwiązanie, gdyż może ułatwić nawiązanie współpracy między stronami oraz umożliwia prowadzenie dialogu na etapie prac badawczo-rozwojowych. Każdy jednak fragment swobody pozostawiony stronom powinien być obserwowany oraz dokumentowany w celu uniknięcia powstawania zjawisk korupcyjnych. Dlatego też należy podkreślić

szczególną rolę dyspozycji art. 84 ust. 2 dyrektywy nr 2014/24 w zakresie należytej dokumentacji przebiegu postępowania[14].

Schemat procedury partnerstwa innowacyjnego opisany w art. 31 tej dyrektywy opiera się na podobnych rozwiązaniach i założeniach przewidzianych dla procedury konkurencyjnej z negocjacjami, określonych w art. 29. Pierwszy etap partnerstwa innowacyjnego jest szczególnie ważny dla powodzenia w ogóle całego przedsięwzięcia. To na tym etapie powstaje pomysł realizacji określonej potrzeby publicznej z zastosowaniem rozwiązań innowacyjnych. W tym momencie pojawiają się pierwsze założenia planowanych działań, określa się zapotrzebowanie na innowacyjny produkt lub usługę, których nie można zaspokoić przez zakup produktów, usług lub robót budowlanych już dostępnych na rynku. Podstawę przygotowywanej dokumentacji stanowią elementy opisu definiujące minimalne wymagania, jakim muszą odpowiadać wszystkie oferty. Przedstawione informacje powinny być wystarczająco precyzyjne, aby umożliwiły wykonawcom ustalenie charakteru i zakresu wymaganego rozwiązania oraz podjęcie decyzji co do złożenia wniosku o dopuszczenie do udziału w partnerstwie innowacyjnym. Dyspozycja art. 31 dyrektywy nr 2014/24 nakazuje podmiotowi publicznemu zwracanie szczególnej uwagi na etapie selekcji potencjalnych zainteresowanych wykonawców na ich możliwości prowadzenia badań i rozwoju oraz zdolności opracowywania i wdrażania innowacyjnych rozwiązań.

Jeżeli chodzi o etap innowacji i w konsekwencji strukturę partnerstwa, przepisy omawianej dyrektywy wyraźnie przewidują dwie fazy działania. Pierwsza związana jest z prowadzonymi pracami badawczo-rozwojowymi zmierzającymi do komercjalizacji ich wyników, druga dotyczy udzielenia konkretnego zamówienia w zakresie finalnego wyniku procesu komercjalizacji, o ile finalny wynik innowacji będzie odpowiadał założonemu na wstępie poziomowi wydajności i przewidywanych kosztów. Co więcej, struktura partnerstwa innowacyjnego musi przewidywać cele pośrednie, które mają być osiągnięte przez partnerów i zamawiającego. Właśnie wyodrębnienie z całego procesu możliwości osiągania założonych na wstępie celów pośrednich odróżnia partnerstwo innowacyjne od klasycznej procedury udzielenia zamówienia. Ten element zbliża partnerstwo innowacyjne do istoty partnerstwa publiczno-prywatnego, gdyż zarówno w jednym, jak i w drugim najistotniejszym warunkiem całego przedsięwzięcia jest współpraca między stronami. Realizacja poszczególnych pośrednich celów, zmierzających na przykład

[14] Instytucje zamawiające dokumentują przebieg wszystkich postępowań o udzielenie zamówienia, bez względu na to, czy postepowania są prowadzone za pomocą środków elektronicznych, czy bez ich użycia. W tym celu zapewniają przechowywanie wystarczającej dokumentacji, uzasadniającej decyzje podejmowane na wszystkich etapach postępowania o udzielenie zamówienia, takiej jak dokumentacja dotycząca komunikacji z wykonawcami oraz wewnętrznych obrad, przygotowywania dokumentów zamówienia, przygotowywania ewentualnego dialogu lub negocjacji, kwalifikacji kandydatów i udzielenia zamówienia. Dokumentację przechowuje się przez co najmniej trzy lata od daty udzielenia zamówienia.

do komercjalizacji wyników prowadzonych badań, może być premiowana wypłatą przez podmiot publiczny wynagrodzenia w wysokości wcześniej ustalonej przez strony. W sytuacji kiedy podmiot publiczny nie będzie zadowolony z wyników prowadzonych prac, może na każdym etapie podjąć decyzję o zakończeniu współpracy z partnerami lub zmniejszyć ich liczbę. Osiągnięcie celów pośrednich postawionych przez podmiot publiczny przed wykonawcami będzie stanowiło impuls do ich efektywniejszych i wydajniejszych działań.

Nowoczesny system zamówień publicznych może zostać wykorzystany do zwiększania popytu na rozwiązania innowacyjne, bez tworzenia nadmiernych obciążeń regulacyjnych. Może to następować między innymi przez taką specyfikację wymagań funkcjonalnych, która pozostawia przedsiębiorstwom możliwie dużo swobody w przedstawianiu innowacyjnych rozwiązań. Tymczasem racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi obecnie bardzo często ogranicza się do stosowania kryterium najniższej ceny w procesie udzielania zamówień publicznych, zamiast kryterium innowacyjności i nowoczesności oferowanych przez wykonawców produktów lub usług. Możemy więc uznać partnerstwo innowacyjne za nadzwyczajną procedurę udzielania zamówień publicznych, opierającą się, z jednej strony, na sztywnych sformalizowanych procesach działania, zaś z drugiej – na współpracy zainteresowanych podmiotów, zmierzających do osiągnięcia swoich własnych celów. Wdrożenie instytucji partnerstwa innowacyjnego do przepisów prawa krajowego na pewno może przyczynić się do częstszego wykorzystywania zamówień publicznych do wspierania innowacyjnej gospodarki. Nie trzeba bowiem będzie wykorzystywać poszczególnych instrumentów prawnych zawartych w samej procedurze zamówień publicznych do wspierania innowacyjnych zachowań[15], lecz można wprost skoncentrować się na wykorzystaniu partnerstwa innowacyjnego.

Konkurencyjność partnerstwa innowacyjnego

Partnerstwo innowacyjne, ze względu na możliwość prowadzenia przez strony dość elastycznej współpracy, wyłamuje się z kanonu sztywnych procedur udzielania zamówień klasycznych, a tym samym będzie narażone na potencjalne możliwości ograniczenia konkurencji. Obszarem wystąpienia potencjalnego ryzyka naruszenia konkurencji może być próba zdefiniowania

[15] W samej procedurze wyboru najkorzystniejszej oferty ważne jest właściwe opracowanie specyfikacji technicznej, wpływającej na różnorodność i jakość składanych ofert. Niezbędne jest bowiem otwarte podejście przez sam podmiot publiczny do możliwości składania ofert zawierających innowacyjne rozwiązania. Przykładowo, zbyt szczegółowe opisy wszystkich elementów czy funkcjonalności przedmiotu zamówienia uniemożliwiają albo powstrzymują wykonawców przed prezentowaniem innowacyjnych rozwiązań. Jeżeli dodatkowo kryteria wyboru najkorzystniejszej oferty nie będą premiowały innowacyjnych rozwiązań prezentowanych przez wykonawców w składanych ofertach, możemy być pewni, że wykonawcy nie przedstawią innowacyjnych rozwiązań, lecz jedynie takie, które ich zdaniem zapewnią im uzyskanie zamówienia. Należy ponadto pamiętać, że stosowanie zbyt restrykcyjnych kryteriów zarówno podmiotowych, jak i przedmiotowych może doprowadzić do wykluczenia z udziału w postępowaniu młodych innowacyjnych firm.

oczekiwań podmiotu publicznego oraz ich modyfikacja pod wpływem prowadzonego partnerstwa. Przykładowo, podmiot publiczny opisuje przedmiot współpracy jako „potrzebę opracowania nowego oprogramowania, które pozwoli na prowadzenie należytych analiz budżetu jednostki oraz na wykrywanie zakłóceń w przepływach finansowych dokonywanych w ciągu roku, co ma na celu uzyskanie oszczędności, zmniejszenie wpływu człowieka na zachodzące procesy oraz zapobieżenie występowaniu zachowań korupcyjnych". W wyniku procedury partnerstwa innowacyjnego może dojść do pojawienia się nowych rozwiązań, nie zawsze oczekiwanych przez podmiot publiczny, których uwzględnienie może wpływać na zmianę lub rozszerzenie przedmiotu zamówienia, a co się z tym wiąże – wpłynie na konkurencję. Dlatego też podmiot publiczny zaangażowany w partnerstwo innowacyjne powinien stosować się w podejmowanych działaniach do ograniczeń dotyczących modyfikacji zawartych umów, zgodnie z dyspozycją art. 72 dyrektywy nr 2014/24.

Ponadto uważam, że byłoby ze wszech miar wskazane publikowanie nie tylko wyniku końcowego partnerstwa, lecz także założonych celów pośrednich takiej współpracy. Jest to konieczne, aby zapewnić przejrzystość w fazie innowacji, co jest niezbędne do śledzenia ewentualnych ograniczeń lub zakłócenia konkurencji. Aby ograniczyć skutki wpływu na konkurencję w danym segmencie rynku przez wykorzystywanie partnerstwa innowacyjnego, dobrym rozwiązaniem, które warto wspierać, jest ustanawianie partnerstwa innowacyjnego z kilkoma partnerami. Umożliwi to uczestniczenie w przedsięwzięciu większej liczbie zainteresowanych podmiotów, a przez to obniży negatywny wpływ takiej procedury na konkurencję. Biorąc pod uwagę powyższe rozważania uważam, że dobrze by było, gdyby nasz ustawodawca, wdrażając postanowienia dyrektywy nr 2014/24 do porządku prawa krajowego, uwzględnił je w przygotowywanych projektach.

Partnerstwo innowacyjne a problem pomocy państwa

Instytucja partnerstwa innowacyjnego może również budzić pewne zastrzeżenia i wątpliwości z uwagi na możliwość uznania jej za formę niedozwolonej pomocy państwa dla poszczególnych przedsiębiorców[16]. Jeżeli podmiot publiczny na etapie innowacji i przy założeniu osiągnięcia określonych celów pośrednich finansuje badania i rozwój danego przedsiębiorcy w zakresie przyszłych zamówień, może to generować antykonkurencyjne zachowania, zwłaszcza w odniesieniu do zasad dotyczących pomocy państwa.

Potencjalne podejrzenie wystąpienia niedozwolonej pomocy państwa w przypadku partnerstwa innowacyjnego należy wiązać z czasem występowania skutków takiej pomocy, które nie ograniczają się jedynie do udzielenia konkretnego

[16] Szerzej problemem niedozwolonej pomocy państwa zajął się A. Sánchez Graells: *Public procurement and state aid: reopening the debate*?, "Public Procurement Law Review" nr 21/2012 r., s. 211-213.

zamówienia publicznego będącego wynikiem zawartego partnerstwa, lecz rozciągają się również na kolejne przyszłe zdarzenia prawne. Innowacyjna technologia znajdująca się w rękach takiego przedsiębiorcy może bowiem wpływać na zaburzenie w przyszłości konkurencji na danym rynku. Szczególnie dotyczy to sektora małych i średnich przedsiębiorstw, które ze względu na brak podobnego wsparcia finansowego państwa znajdą się na gorszej pozycji konkurencyjnej.

W każdym przypadku ocenę, czy pomoc państwa jest dozwolona, czy też nie, należy podejmować na podstawie art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Zgodnie z zawartą w nim dyspozycją, za pomoc publiczną uznaje się przysporzenie w jakiejkolwiek formie przyznawane przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych, które zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji przez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów.

Analiza powinna więc dotyczyć ustalenia, czy zachodzą łącznie następujące przesłanki przesądzające o wystąpieniu pomocy publicznej:

- wsparcie jest adresowane do przedsiębiorcy,
- wsparcie pochodzi od państwa lub ze środków państwowych,
- wsparcie przynosi korzyść ekonomiczną przedsiębiorcy,
- wsparcie ma charakter selektywny,
- w wyniku udzielenia wsparcia następuje faktyczne lub potencjalne zakłócenie lub groźba zakłócenia konkurencji,
- wparcie wpływa na wymianę handlową na rynku unijnym.

Partnerstwo innowacyjne a prawa własności intelektualnej

W przypadku zamawiania określonych produktów, technologii czy procesów innowacyjnych ważną kwestią do ustalenia są prawa własności intelektualnej. Przepisy dyrektywy nr 2014/24 nie regulują wprost, w jaki sposób prawa własności intelektualnej powinny zostać nabyte przez podmiot publiczny gdy partnerstwo dobiega końca. Dyrektywa ogranicza się jedynie do stwierdzenia, że ustalenia dotyczące praw własności intelektualnej powinny być uwzględnione przez podmiot publiczny w dokumentacji przetargowej[17], co nie oznacza, że przedmiotowe ustalenia nie mogą być modyfikowane w trakcie trwania partnerstwa. Jest to dość ważny element, wpływający na powodzenie całego przedsięwzięcia.

Takie podejście ustawodawcy europejskiego świadczy o dość elastycznych formach rozporządzania prawami własności intelektualnej, które mogą przewidzieć uczestnicy postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Często podmiot publiczny nie nabędzie prawa własności intelektualnej, lecz jedynie prawo do korzystania z określonych aktywów będących wytworem partnerstwa. Należy przy tym pamiętać, że bez względu na to, czy

[17] Art. 31 ust. 6 dyrektywy nr 2014/24.

projekty innowacyjne są bardzo duże, czy też mniejsze, partnerstwo innowacyjne powinno mieć taką strukturę, by mogło zapewnić niezbędny mechanizm popytowy, gdzie innowacyjne rozwiązania są opracowywane w odpowiedzi na zapotrzebowanie rynku, bez wykluczania z rynku, a dużą rolę w powodzeniu tego procesu będą odgrywały kwestie regulacji praw własności intelektualnej.

Podsumowanie

Zamówienia publiczne w UE są traktowane jako jeden z istotniejszych elementów wpływu na gospodarkę poszczególnych państw członkowskich. Mają również niebagatelne znaczenie w międzynarodowej wymianie handlowej między państwami WE a państwami trzecimi. Można zaobserwować cykliczność zmian przepisów dyrektyw unijnych koordynujących procedury udzielania zamówień publicznych klasycznych, jak i sektorowych. Obecnie model europejskich zamówień publicznych zmierza do stworzenia procedur elastycznych, opierających się na negocjacjach strony publicznej z prywatną dla uzyskania finalnie jak najlepszego efektu. Oprócz podstawowych zasad, takich jak konkurencyjność, równość czy transparentność, zamówienia publiczne muszą również przyczyniać się do rozwoju innowacyjnego poszczególnych obszarów gospodarki.

Problematyka wykorzystania zamówień publicznych do rozwoju innowacyjnej gospodarki jest bardzo ważna z punktu widzenia interesu całego państwa. Obecnie Polska stoi u progu konieczności wdrożenia do porządku prawa krajowego nowego pakietu dyrektyw UE regulującego kwestie związane z zamówieniami publicznymi. Od tego, w jaki sposób to nastąpi będzie zależało, czy powstaną odpowiednie narzędzia prawne umożliwiające rozwój innowacyjnej gospodarki. Zaproponowane rozwiązania dotyczące partnerstwa innowacyjnego, które znalazły się w treści dyrektywy nr 2014/24, są na tyle ogólne i elastyczne, że cały ciężar stworzenia dobrych rozwiązań prawnych będzie spoczywał na krajowej legislacji. Warto by było uczulić polskiego ustawodawcę na konieczność właściwego uregulowania w przepisach prawa krajowego etapu związanego z przygotowaniem partnerstwa (określeniem własnych potrzeb i celów udzielenia konkretnego zamówienia)[18], by następnie – dzięki optymalnie zaprojektowanej procedurze partnerstwa – doprowadzić do zawarcia umowy na innowacyjne rozwiązania.

dr hab. **ANDRZEJ PANASIUK**
dyrektor Delegatury NIK w Warszawie,
profesor Uniwersytetu w Białymstoku

Słowa kluczowe: partnerstwo, gospodarka, innowacyjny, zamówienia publiczne, prawo krajowe

[18] Właściwe przygotowanie postępowania mającego na celu wdrażanie innowacyjnych rozwiązań musi wiązać się ze współpracą z rynkiem jeszcze przed wszczęciem postępowania, co umożliwia zamawiającemu właściwe określenie przedmiotu zamówienia, w tym funkcji, jakie mają być osiągnięte przez zastosowanie innowacyjnych rozwiązań.

Współpraca międzynarodowa

Program pracy Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Sprawozdania specjalne w 2015 r.

Zgodnie ze strategią Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na lata 2013–2017, celem Trybunału jest dążenie do zapewnienia skutecznej rozliczalności publicznej w państwach Unii Europejskiej. Zamierzenie to znalazło odzwierciedlenie w programie pracy ETO na 2015 rok.

EWA MIĘKINA

Europejski Trybunał Obrachunkowy publikuje wyniki swoich kontroli w trzech rodzajach dokumentów:

- sprawozdaniach rocznych – zawierających wyniki kontroli finansowych w zakresie budżetu UE i europejskich funduszy rozwoju;
- specjalnych sprawozdaniach rocznych – omawiających wyniki kontroli finansowych przeprowadzonych w unijnych agencjach, a także organach zdecentralizowanych UE[1];

[1] Zdecentralizowane agencje wykonują zadania techniczne, naukowe i administracyjne i tym samym pomagają instytucjom UE w kształtowaniu i wdrażaniu polityki.

- sprawozdaniach specjalnych – prezentujących wyniki kontroli wykonania zadań i zgodności w wybranych obszarach działalności UE.

Co roku Trybunał publikuje również program pracy, zawierający wykaz sprawozdań specjalnych, które planuje przyjąć w danym roku. Poniżej znajduje się wykaz tych sprawozdań planowanych do przyjęcia w 2015 roku[2].

Inteligentny i sprzyjający włączeniu społecznemu wzrost gospodarczy – konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia

1. Dorzecze Dunaju

Głównym celem unijnej polityki wodnej jest zapewnienie wystarczającej ilości wody o dobrej jakości na potrzeby ludzi i środowiska w całej Unii Europejskiej. Kontrola ma ocenić skuteczność funkcjonowania oczyszczalni ścieków, a także jakość wody w dorzeczu Dunaju.

2. Śródlądowe drogi wodne

Fundusze strukturalne UE stanowią większość dofinansowania dla rozwoju śródlądowych dróg wodnych. Kontrola ma ocenić, czy wydatki unijne na programy związane z tymi drogami wpłynęły na osiągnięcie założeń zwiększenia wielkości transportu i korzyści ekonomicznych.

3. Mikrofinansowanie

Celem mikrofinansowania jest stworzenie możliwości inwestowania w nowe lub już podjęte działania gospodarcze dla wykluczonych finansowo i społecznie osób pragnących zostać mikroprzedsiębiorcami. Europejski Fundusz Społeczny i europejski instrument mikrofinansowy to główne unijne instrumenty, z których pieniądze przeznaczone są na mikrofinansowanie. Kontrola ma ocenić, czy działają one wydajnie i skutecznie, a zwłaszcza czy dzięki nim udało się osiągnąć włączenie społeczne.

4. Strategia dla regionu Morza Bałtyckiego

Kontrola ma ocenić skuteczność działań UE w zakresie walki z eutrofizacją w Morzu Bałtyckim, czyli procesem przedostawania się nadmiernej ilości substancji odżywczych do akwenu.

5. Bezpieczeństwo dostaw energii

W 2009 r. Parlament Europejski i Rada utworzyły „Europejski program energetyczny na rzecz naprawy gospodarczej", w ramach którego Wspólnota Europejska otrzymała pomoc na projekty w dziedzinie energii. Kontrola ma ocenić, czy skutecznie

[2] Źródło: *2015 Work Programme*, <http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/WP2015/WP2015_EN.pdf>.

polepszono bezpieczeństwo dostaw energii w ramach działań polityki UE dotyczącej wewnętrznego rynku energii oraz wydatków na energetyczne linie międzysystemowe i infrastrukturę składowania.

6. Czy Komisja zapewniła skuteczne wdrożenie przez państwa członkowskie dyrektywy usługowej?

Celem dyrektywy o usługach jest ustanowienie rzeczywistego rynku wewnętrznego dla usług poprzez usunięcie prawnych i administracyjnych barier dla dostaw usług między państwami członkowskimi. Kontrola ma sprawdzić, czy Komisja zapewniła skuteczne wdrożenie przez państwa członkowskie dyrektywy usługowej.

7. Czy Europejski Instytut Innowacji i Technologii (EIT) jest odpowiednim narzędziem do działania na rzecz innowacji w UE?

Ważnym elementem unijnego wsparcia dla innowacji (w ramach strategii Europa 2020) było utworzenie EIT w 2008 r. Jego celem jest promowanie synergii i współpracy w ramach tzw. trójkąta wiedzy, łączącego edukację, badania i innowacje. Kontrola ma sprawdzić, czy EIT wzmacnia budowanie potencjału UE w zakresie innowacji.

Inteligentny i sprzyjający włączeniu społecznemu wzrost gospodarczy – spójność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia

8. Zamówienia publiczne

Duża część unijnych funduszy strukturalnych wdrażana jest w ramach procedury zamówień publicznych. W 2014 r. przyjęto nowy pakiet legislacyjny dla modernizacji procedury zamówień publicznych w UE. Kontrola ma ocenić, czy podjęto właściwe działania w celu rozwiązania problemu błędów w zamówieniach publicznych w polityce spójności oraz ich skuteczność w zmniejszaniu częstotliwości i wagi błędów.

9. Zatrudnianie młodzieży

Od 2010 r. Komisja przedstawia różne propozycje i inicjatywy zmierzające do obniżenia stopy bezrobocia wśród osób młodych. Kontrola ma ocenić, jak Komisja kieruje grupami zadaniowymi ds. młodzieży, a także jak działa na rzecz zapewnienia skutecznego wdrażania gwarancji dla młodzieży.

10. Odnowa najuboższych obszarów miejskich

Z powodu coraz większych różnic między populacjami miejskimi, większość dużych miast UE musi sprostać wyzwaniom dotyczącym najuboższych obszarów miejskich. Sprawa ta stanowi przedmiot szczególnego zainteresowania Parlamentu Europejskiego, państw członkowskich UE oraz Komisji Europejskiej. Kontrola ma ocenić skuteczność wsparcia z funduszy strukturalnych na finansowanie procesu rewitalizacji najuboższych obszarów miejskich.

Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona

11. System handlu emisją gazów cieplarnianych

Unijny system handlu emisją gazów cieplarnianych obejmuje prawie połowę tych gazów produkowanych w UE, dlatego jest jednym z głównych narzędzi Unii do osiągnięcia celów redukcji poziomów emisji, ustalonych w protokole z Kioto. Kontrola ma zbadać, czy system handlu emisją gazów cieplarnianych jest odpowiednio zarządzany, a zwłaszcza, czy istnieją właściwe ramy ochrony integralności systemu oraz czy system został prawidłowo wdrożony.

12. Czy dobrze zarządza się wsparciem UE na rzecz zapobiegania i likwidowania szkód w lasach spowodowanych przez pożar i klęski żywiołowe?

Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) zapewnia wsparcie finansowe na przywracanie potencjału leśnego lasów zniszczonych przez klęski żywiołowe i ogień, a także na działania prewencyjne. Kontrola ma ocenić, czy działania EFFROW w tej dziedzinie są dobrze zarządzane oraz czy Komisja i państwa członkowskie mogą wykazać, że wsparcie osiągnęło założone cele w sposób najbardziej efektywny kosztowo.

13. Błędy w wydatkach na rozwój obszarów wiejskich: jakie są tego przyczyny i jak rozwiązano ten problem?

W okresie programowania 2007–2013 UE przeznaczyła prawie 100 mld euro na cele związane z rozwojem obszarów wiejskich. Od kilku lat kontrole ETO wskazują na wysoki poziom błędu w tym obszarze. Kontrola ma określić główne przyczyny błędów w działaniach na rzecz rozwoju obszarów wiejskich i ocenić, czy plany działań i nowe unijne ramy prawne stwarzają możliwości skutecznego rozwiązania tego problemu.

14. Pomoc techniczna: jaki jest jej wkład w rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich?

Pomoc techniczna jest źródłem unijnego wsparcia dla działań w różnych obszarach polityk; może pokryć koszty zewnętrznych ekspertów, spotkań, seminariów, badań, informacji, komunikacji, a także rozwoju i utrzymania systemów IT oraz wydatki związane z personelem. Kontrola ma zbadać, czy dobrze zarządza się pomocą techniczną w dziedzinie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich.

15. Czy instrumenty finansowe są skutecznym i obiecującym narzędziem w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich?

Instrumenty inżynierii finansowej zostały po raz pierwszy wykorzystane w rozwoju obszarów wiejskich w okresie programowania 2000–2006, aby ułatwić rolnikom i małym przedsiębiorstwom rolnym dostęp do kapitału. Kontrola ma zbadać, czy instrumenty inżynierii finansowej są na właściwej drodze, a zwłaszcza czy doświadczenie praktyczne potwierdza związane z nimi oczekiwane korzyści.

16. Transfer wiedzy i działania doradcze w rozwoju obszarów wiejskich

W obecnym okresie programowania dla rozwoju obszarów wiejskich wsparcie UE w formie usług szkoleniowych i doradczych jest skierowane do osób zaangażowanych w działania z zakresu rolnictwa, żywności i leśnictwa, a także małych przedsiębiorstw na terenach wiejskich. Kontrola ma ocenić, czy systemy zarządzania i kontroli są gotowe do wdrożenia, aby mogły zapewnić skuteczny przepływ wiedzy i działania doradcze w rozwoju obszarów wiejskich.

17. Inwestycje nieprodukcyjne w rozwój obszarów wiejskich

Wsparcie z EFRROW inwestycji nieprodukcyjnych udzielane jest na inwestycje niedochodowe, potrzebne do realizacji zobowiązań podjętych w ramach planów rolnośrodowiskowych lub do podwyższenia – na terenie gospodarstwa rolnego – użyteczności publicznej obszaru Natura 2000 lub innych obszarów o wysokiej wartości przyrodniczej. Takie wsparcie może pokryć 100% kwalifikujących się kosztów. Kontrola ma zbadać, czy nieprodukcyjne inwestycje zapewniają efektywny kosztowo wkład w osiągnięcie celów środowiskowych polityki rozwoju obszarów wiejskich.

18. Umowy o partnerstwie w sprawie połowów

Celem umów o partnerstwie w sprawie połowów jest pomoc w utrzymaniu zatrudnienia w sektorze rybołówstwa UE oraz zapewnienie dostaw dla unijnego rynku. Kontrola ma ocenić, czy Komisja dobrze zarządza procesem negocjacji i późniejszą realizacją umów.

Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość

19. Programy zwalczania, kontroli i obserwacji chorób zwierząt

Pomoc finansowa UE dla państw członkowskich na programy zwalczania, kontroli i obserwacji niektórych chorób zwierząt i chorób odzwierzęcych stanowi największą część wydatków z unijnego budżetu przeznaczonego na bezpieczeństwo żywności. Kontrola ma ocenić, czy wymienione programy w odpowiedni sposób ograniczają te choroby.

Unia Europejska jako partner globalny

20. Współpraca z państwami trzecimi w zakresie migracji i azylu

„Globalne podejście do kwestii migracji i mobilności" to przekrojowe ramy zewnętrznej polityki UE w dziedzinie migracji. Ich celem jest pomoc państwom trzecim w lepszym zarządzaniu migracją we wszystkich jej wymiarach. Kontrola ma ocenić, czy unijne wsparcie dla krajów sąsiadujących w zakresie migracji, mobilności i azylu jest dobrze koordynowane oraz czy jest skuteczne.

21. EUPOL Afganistan

EUPOL to Misja Policyjna UE. Rozmieszczenie misji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa jest głównym instrumentem UE w rozwijaniu spójnej polityki zagranicznej

i zwiększaniu unijnego wpływu na świecie. Kontrola ma ocenić, czy EUPOL Afganistan został dobrze zaplanowany, zrealizowany i skoordynowany oraz czy osiągnął zamierzone cele.

22. Demokracja, prawa człowieka i podstawowe wolności – tortury, kara śmierci

„Europejski instrument na rzecz demokracji i praw człowieka" finansuje projekty i inicjatywy z dziedziny praw człowieka podejmowane na świecie zgodnie z odpowiednimi kierunkami polityki UE. Kontrola ma zbadać, czy wspieranie przez ten instrument działań mających na celu zapobieganie torturom oraz rehabilitację ofiar tortur i zniesienie kary śmierci jest skuteczne.

23. Energia odnawialna we wschodniej Afryce

„Mechanizm kredytów energetycznych" dla krajów AKP[3] wspiera projekty mające na celu polepszenie i zwiększenie dostępu do nowoczesnych, osiągalnych i zrównoważonych usług energetycznych dla osób ubogich mieszkających na obszarach wiejskich i podmiejskich w krajach AKP. Kontrola ma ocenić, czy Komisja dobrze wykorzystała ten mechanizm w celu promowania dostępu do energii odnawialnej dla osób ubogich ze wschodniej Afryki.

24. Pomoc UE dla Ukrainy

Ukraina otrzymuje pomoc z UE głównie w ramach „Europejskiego instrumentu sąsiedztwa i partnerstwa". Kontrola ma ocenić, czy Komisja dobrze gospodarowała wsparciem budżetowym dla Ukrainy w obszarze zarządzania finansami publicznymi i w sektorze energetycznym.

25. Lasy tropikalne, w tym FLEGT

FLEGT to „Plan działania UE w zakresie egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa". Nielegalny wyrąb jest ważną przyczyną wylesienia. Kontrola ma ocenić, czy Komisja dobrze zarządzała wsparciem na rozwiązanie problemu nielegalnego wyrębu, udzielonym w ramach planu działania FLEGT krajom produkującym drewno.

Dochody

26. Skuteczność strategii zwalczania oszustw w dziedzinie podatku VAT

Oszustwa w dziedzinie podatku VAT wpływają na interesy finansowe UE, gdyż powodują zmniejszenie poboru podatku VAT, przez co obniżeniu ulegają dochody oparte na VAT. Strata ta rekompensowana jest zasobami własnymi opartymi na DNB, co prowadzi do zniekształconej dystrybucji wkładu do dochodów UE między państwa członkowskie. Kontrola ma zbadać skuteczność strategii Komisji dotyczącej oszustw w dziedzinie podatku VAT.

[3] Państwa z regionu Afryki, Karaibów i Pacyfiku.

Administrowanie

27. Zarządzanie przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych budynkami przedstawicielstw: czy dobrze im to wychodzi?

Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) odpowiada za sieć 144 przedstawicielstw UE znajdujących się poza terytorium Unii. Roczny budżet przeznaczony na budynki przedstawicielstw to kwota rzędu 160 mln euro. Kontrola ma ocenić, czy ESDZ posiada właściwą i spójną strategię dotyczącą tych budynków, odpowiadającą potrzebom organizacyjnym, a także czy zarządza budynkami tak, aby w sposób ekonomiczny i wydajny sprostać tym potrzebom.

28. Zarządzanie dotacjami w agencjach i wspólnych przedsięwzięciach

Istnieje 10 agencji UE finansujących dotacjami projekty beneficjentów. Tak zwane wspólne przedsięwzięcia wspierają badania prowadzone w ramach współpracy; łączą inwestycje sektora prywatnego z krajowym i unijnym finansowaniem ze środków publicznych. Kontrola ma zbadać, czy zarządzanie dotacjami jest skuteczne i wydajne.

Zarządzanie finansowe i gospodarcze

29. Czy Komisja właściwie zarządzała wdrażaniem mechanizmu wsparcia bilansu płatniczego i Europejskiego Mechanizmu Stabilności Finansowej (EMSF)?

„Wsparcie bilansu płatniczego" to średnioterminowe pożyczki udzielane państwom członkowskim spoza strefy euro, aby pomóc im w odzyskaniu zaufania w ich reformy gospodarcze. EMSF umożliwia zaciąganie pożyczek na rynkach finansowych w imieniu Unii Europejskiej i pozwala na finansowanie w wysokości do 60 mld euro. EMSF został uruchomiony dla Irlandii i Portugalii na całkowitą kwotę 48,5 mld euro, do wydania w latach 2011–2013. Kontrola ma sprawdzić, czy pomoc finansowa w ramach tych dwóch mechanizmów była zarządzana w sposób, który skutecznie przyczynił się do poprawy sytuacji gospodarczej tych państw członkowskich.

30. Czy procedura nadmiernego deficytu opiera się na racjonalnych wskaźnikach i czy jest odpowiednio realizowana?

W ramach Paktu na rzecz stabilności i wzrostu państwa członkowskie muszą unikać nadmiernego deficytu publicznego (3% PKB) oraz nadmiernego długu (60% PKB), aby nie narażać stabilności budżetowej na ryzyko. Komisja wprowadziła ściślejszy nadzór nad polityką gospodarczą i budżetową. Kontrola ma ocenić, czy procedura nadmiernego deficytu opiera się na racjonalnych wskaźnikach, odpowiednich progach i wiarygodnych danych, a także czy jest właściwie realizowana.

31. Czy interwencja Komisji w sprawach związanych z greckim kryzysem finansowym była skuteczna?

Wsparciu finansowemu w formie pożyczek dla Grecji, jako pomocy dla greckiego rządu w odbudowywaniu stabilności budżetowej i wdrażaniu reform strukturalnych, towarzyszyły określone warunki dotyczące polityki gospodarczej. Kontrola ma ocenić, czy interwencja Komisji w sprawach związanych z greckim kryzysem finansowym była skuteczna oraz czy zwiększyła zaufanie rynków finansowych do unii gospodarczej i walutowej.

32. Kontrola reformy systemów regulacyjnych i nadzorczych: Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (EUNGiPW)

Jednym z trzech europejskich urzędów nadzoru, utworzonych w 2011 r. przez Komisję w odpowiedzi na kryzys finansowy, jest Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych, który ma wzmocnić ochronę inwestorów i promować stabilne i dobrze funkcjonujące rynki finansowe w UE. Zakres jego działań obejmuje m.in. tworzenie jednolitego zbioru przepisów, śledzenie ryzyka i koordynację działalności nadzorczej w państwach członkowskich UE. Kontrola ma na celu dostarczenie oceny, w jaki sposób Komisja odpowiedziała na reformy regulacyjne i nadzorcze.

33. Europejski Bank Centralny – jednolity mechanizm nadzorczy

Na mocy rozporządzenia z 2013 r. w sprawie jednolitego mechanizmu nadzorczego, Europejskiemu Bankowi Centralnemu powierzono zadania związane z nadzorem ostrożnościowym instytucji kredytowych (przejął je w listopadzie 2014 r.). Kontrola ma sprawdzić skuteczność procesu nadzorczego w praktyce.

oprac. **EWA MIĘKINA**
zastępca łącznika NIK z ETO,
Departament Strategii NIK

Słowa kluczowe: fundusze strukturalne, rozliczalność publiczna, program pracy, sprawozdania specjalne

Priorytetowe zadania grupy roboczej INTOSAI

Rola NOK w poprawianiu zarządzania aktywami publicznymi

Grupa Robocza INTOSAI do spraw Walki z Korupcją i Praniem Brudnych Pieniędzy określiła kilka ogólnych zasad przewodnich skierowanych nie tylko do organów kontroli, ale również do organów wykonawczych zarządzających aktywami publicznymi. Zasady te są omówione w opracowywanym obecnie dokumencie dotyczącym wytycznych do poprawy dobrego zarządzania aktywami publicznymi, który jednocześnie wyjaśnia, jak należy je wdrożyć.

JACEK KOŚCIELNIAK

Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI), zgodnie z uchwalonym planem strategicznym obowiązującym do 2016 r., postawiła przed sobą cztery główne cele:

1. Opracowanie standardów dla najwyższych organów kontroli (NOK).
2. Budowanie potencjału NOK.
3. Wymiana wiedzy.
4. Stworzenie wzorcowej organizacji międzynarodowej.

Główną ideą 3. celu strategicznego – wymiana wiedzy – w ramach którego Grupa Robocza INTOSAI ds. Walki z Korupcją i Praniem Brudnych Pieniędzy prowadzi aktywną działalność, jest zachęcanie najwyższych organów kontroli do współpracy i ciągłego doskonalenia. Osiągną to dzięki dzieleniu się wiedzą, zapewnieniu standardów i najlepszych praktyk prowadzenia audytu, opracowaniu wytycznych audytu oraz badaniu zagadnień będących przedmiotem wspólnego zainteresowania i troski[1].

Zadaniem grupy jest promocja współpracy międzynarodowej pomiędzy najwyższymi organami kontroli, a także z innymi instytucjami o charakterze międzynarodowym w zakresie walki z korupcją i praniem brudnych pieniędzy (wprowadzeniem do

[1] INTOSAI, *Strategic Plan 2011–2016*, październik 2010, s. 3.

legalnego obrotu gospodarczego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub zabronionych źródeł). Celem jej działalności jest również określenie polityki i strategii zwalczania tego procederu w ramach uprawnień organów kontroli. Aktualnie jednym z priorytetowych zadań jest sfinalizowanie prac nad dokumentem zawierającym wytyczne do poprawy dobrego zarządzania aktywami publicznymi (*Enhancing Good Governance for Public Assets. Guiding Principles for Implementation*). Dokument ma być zatwierdzony przez Kongres INTOSAI w 2016 r. jako INTOSAI GOV 9160. Za jego opracowanie odpowiedzialna jest, powołana w strukturze Grupy Roboczej INTOSAI ds. Walki z Korupcją i Praniem Brudnych Pieniędzy, podgrupa nr 1, której pracami kieruje Najwyższa Izba Kontroli. Projekt wytycznych traktuje o roli i odpowiedzialności poszczególnych interesariuszy w zakresie poprawy dobrego zarządzania aktywami publicznymi, w tym o roli krajowych organów kontroli.

Grupa robocza, decydując się na opracowanie dokumentu, oprócz konieczności osiągnięcia celu strategicznego INTOSAI wzięła również pod uwagę globalną sytuację gospodarczą będącą efektem światowego kryzysu finansowego, uznając, że zaistniała konieczność opracowania wytycznych określających rolę organów kontroli we wzmocnieniu spójności, przejrzystości, odpowiedzialności i poprawie ładu organizacyjnego zarządzania aktywami publicznymi.

Czerpiąc z doświadczeń międzynarodowych, grupa określiła kilka ogólnych zasad przewodnich (wraz z wyjaśnieniem, jak należy je wdrożyć) przeznaczonych nie tylko dla organów kontroli, ale również dla organów wykonawczych zarządzających aktywami publicznymi. Wytyczne mają na celu pomoc w walce z korupcją przez określenie wymagań podstawowych w tym zakresie, wsparcie w przeprowadzeniu oceny mocnych i słabych stron obecnych praktyk zarządzania aktywami publicznymi oraz wskazanie możliwości usprawnienia już istniejących systemów zrządzania.

Przygotowanie wytycznych nie byłoby możliwe, gdyby członkowie podgrupy nie przeprowadzili wielu prac analitycznych, nie przestudiowali dostępnych materiałów publikowanych na świecie i w krajach członkowskich, nie dokonali analizy stanu prawnego tematu podjętego do opisu. Członkowie podgrupy przeprowadzili również fachowe konsultacje i dyskusje, nierzadko czerpiąc wiedzę z doświadczeń organizacji międzynarodowych, takich jak Bank Światowy, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) czy Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW).

Wytyczne zostały przedstawione w sześciu rozdziałach. W pierwszym, zatytułowanym „Podstawowe warunki", autorzy zdefiniowali pojęcia, systematyzując je odpowiednio w odniesieniu do podstawowych zagadnień będących przedmiotem analizy. Dodatkowo opisano zakres i zasady dobrego zarządzania aktywami publicznymi, przywołując dobre praktyki w tym zakresie. Szeroko opisano takie pojęcia, jak: rozliczalność/odpowiedzialność; aktywa/aktywa publiczne; zarządzanie/dobre zarządzanie; integralność/jakość procesu zarządzania; interesariusz/użytkownik oraz przejrzystość.

Rozdział drugi, pod tytułem: „Rola i obowiązki podmiotów w poprawie dobrego zarządzania aktywami publicznymi", określa obowiązki wszystkich zainteresowanych stron w dążeniu do dobrego zarządzania. Tutaj autorzy odwołali się do wymagań dotyczących koordynacji i komunikacji krzyżowej pomiędzy oficjalnie zainteresowanymi stronami procesu zarządzania aktywami publicznymi. Ocenili ich słabe i mocne punkty, opracowali listę ograniczeń i niezbędnych kompetencji, wskazali również na konieczność podjęcia przyszłych wyzwań w walce z korupcją i praniem brudnych pieniędzy.

Trzeci rozdział – „Ocena standardów dobrego zarządzania aktywami publicznymi" – wprowadza czytelnika w mechanizmy i procedury, które mogą zostać wykorzystane przez zainteresowanych podczas dokonywania oceny i analizy ryzyka procesów zarządzania mieniem publicznym, wskazuje ich podstawowe cechy oraz trudności. Rozdział ten zawiera także informacje, jak zaangażować badane/kontrolowane jednostki w uczestnictwo w procesie dalszego rozwoju mechanizmów i wytycznych do poprawy zarządzania aktywami publicznymi. Autorzy zwrócili również uwagę na konieczność sprawnego działania służb audytu wewnętrznego/kontroli zarządczej w przeciwdziałaniu korupcji i praniu brudnych pieniędzy przez stosowanie ogólnie przyjętych standardów audytu wewnętrznego. Zaakcentowali też znaczenie prowadzenia przez najwyższe organy kontroli polityki informacyjnej i podawanie do publicznej wiadomości rezultatów ich pracy. Wskazana została przy tym rola NOK w zakresie wnikliwego analizowania informacji uzyskanych w trybie skarg i wniosków.

Czwarty rozdział – „Rola najwyższych organów kontroli w poprawianiu zarządzania aktywami publicznymi" – przedstawia działania, jakie powinny podejmować organy kontroli w celu wzmacniania spójności, przejrzystości, odpowiedzialności i innych zasad dobrego zarządzania mieniem publicznym. Autorzy opracowania wyrazili pogląd, że jedną z najskuteczniejszych metod w zwalczaniu korupcji i prania brudnych pieniędzy jest działalność niezależnych państwowych organów kontroli, ukierunkowana przede wszystkim na zapobieganie występowaniu nielegalnych zjawisk. Każda dobrze zaplanowana i przeprowadzona kontrola/audyt powinna dać analityczny obraz działalności organów publicznych, agencji rządowych i innych jednostek sektora publicznego, pokazujący dobre lub złe zastosowanie mechanizmów przeciwdziałających tym procesom oraz ocenić, czy doszło do poprawy na rzecz rzetelnego, przejrzystego i prawidłowego zarządzania mieniem publicznym. W rozdziale tym zdefiniowano główne obszary zagrożeń, przedstawiono zasady postępowania oraz sposoby przeciwdziałania nielegalnym praktykom. Zwrócono uwagę na brak transparentności postępowania organów publicznych w procesach stanowienia prawa, dowolność postępowania w trakcie procesów administracyjnych, nadmiar kompetencji będących w rękach jednej osoby sprawującej urząd, słabości systemu kontroli wewnętrznej oraz szereg innych nieprawidłowości występujących w sferze administracji publicznej.

Autorzy opracowania szczególną uwagę zwrócili na słabość systemu rachunkowości, wskazali szereg zagadnień dotyczących

właściwego prowadzenia rachunkowości oraz sporządzania sprawozdawczości finansowej. Wzmocnienie systemu rachunkowości jednostki przez aktywne stosowanie wewnętrznych procedur kontroli zarządczej procesów gospodarczych zachodzących w trakcie bieżącej działalności, zapewnienie przejrzystości ich przebiegu oraz stworzenie systemu odpowiedzialności na poszczególnych poziomach zarządzania – będzie sprzyjało ograniczeniu możliwości wystąpienia nadużyć, korupcji czy oszustwa. Skuteczny system rachunkowości nakłada odpowiedzialność na kierownictwo jednostki za przygotowanie i przedstawienie dokładnych informacji sprawozdawczych, zaprezentowanych w odpowiednim czasie i w sposób zapewniający jasny i rzetelny obraz sytuacji majątkowej jednostki. Sprawozdanie finansowe powinno być jednocześnie wolne od wszelkich wad i uchybień.

Organy kontroli państwowej powinny zbadać funkcjonowanie systemu rachunkowości i skupić uwagę na przyjętej przez jednostkę polityce prowadzenia ksiąg rachunkowych, metodach wyceny zapasów i rezerw, zobowiązań i należności, ustalonej metodzie aktualizacji wyceny majątku trwałego, amortyzacji aktywów trwałych, sposobie zarządzania kapitałem oraz na przepływach i prognozach finansowych.

Najważniejszym źródłem informacji o działalności jednostki są jej sprawozdania finansowe. Stanowią ważne źródło informacji dla inwestorów, decydentów i wielu innych użytkowników zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym. Zawierają niezbędne dane wykorzystywane w procesie decyzyjnym. Dzięki procedurze badania i zatwierdzania sprawozdania finansowe powinny stanowić wiarygodne źródło informacji o stanie aktywów i zobowiązań jednostki.

Z uwagi na obowiązek wynikający ze standardu ISSAI 1240[2], celem badania sprawozdania finansowego jest ustalenie, czy jest ono zgodne z zastosowanymi zasadami rachunkowości oraz rzetelnie i jasno przedstawia sytuację finansową badanej jednostki. Audytorzy powinni również ustalić, czy sprawozdanie finansowe jest wolne od oszustwa zdefiniowanego jako celowe wprowadzenie użytkownika sprawozdania finansowego w błąd przez dostarczenie mu materiałów prezentujących sytuację finansową podmiotu w sposób odmienny od stanu faktycznego.

Audytorzy muszą także sprawdzić, czy badane sprawozdanie finansowe zostało sporządzone na podstawie prawidłowo prowadzonych ksiąg rachunkowych, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz czy rzetelnie i jasno przedstawia wszystkie informacje istotne dla dokonania finansowej oceny działalności jednostki. Powinni jednocześnie ocenić, czy jednostka zastosowała (czy też nie) nielegalne metody i techniki sporządzania sprawozdań finansowych oraz czy zastosowała (czy też nie) rozmaite metody rachunkowości kreatywnej (rozumianej jako wykorzystanie nielegalnych procedur rejestrowania operacji gospodarczych).

[2] ISSAI 1240 – Financial Audit Guideline *The Auditor's Responsibilities Relating to Fraud in an Audit of Financial Statements*.

W odniesieniu do bieżącej aktywności jednostki należy, zdaniem autorów opracowania, przeprowadzić badanie następujących zagadnień:

- uznawanie wydatków (kosztów) i przychodów w odpowiednich okresach sprawozdawczych;
- zasady ustalania i obliczania amortyzacji składników majątku trwałego (w tym określenie ekonomicznego okresu przydatności do użycia danego składnika majątku);
- ujawnienia w zakresie utraty wartości majątku obrotowego – tworzenie odpisów aktualizujących ich wartość;
- tworzenie i rozwiązywanie rezerw bilansowych;
- księgowe (sprawozdawcze) ujęcie zakupu usług leasingowych;
- księgowe (sprawozdawcze) ujęcie wydatków na ulepszanie środków trwałych;
- przyspieszone fakturowanie, sprzedaż karuzelową;
- realizację procesów inwestycyjnych;
- prawidłowość klasyfikacji rozrachunków z obiorcami i dostawcami;
- zbadać strukturę aktywów i pasywów pod względem pionowego przemieszczenia ich wartości (na przykład: przeprowadzić badanie czy w porównaniu z latami ubiegłymi, nie nastąpiło świadome i celowe manipulowanie strukturą wartości środków trwałych polegające na przeniesieniu części wartości środków trwałych z bilansowej pozycji „Środki trwałe" do pozycji „Środki trwałe w budowie", czy też, w porównaniu z ubiegłymi latami, nie nastąpiły istotnie zmiany w strukturze należności długoterminowych a należności krótkoterminowych, czy, w porównaniu z latami ubiegłymi, nie nastąpiły istotne zmiany w strukturze zobowiązań krótkoterminowych a zobowiązań długoterminowych oraz rozliczeń międzyokresowych kosztów). Działania te pozwolą albo przynajmniej pomogą ustalić, czy istnieje korupcja/oszustwo w tym obszarze i czy występuje podejrzenie prania pieniędzy.

Piąty rozdział – „Rola najwyższych organów kontroli w zakresie wspierania dobrego zarządzania w obszarze zamówień publicznych" – odnosi się do kwestii dotyczących przygotowania i przeprowadzenia procesów zamówień publicznych. Ponoszenie wydatków na zakup towarów ma zastosowanie nie tylko do wydatków na administrację, ale również na obronność kraju, ochronę porządku publicznego, ochronę zdrowia, kulturę, naukę i badania naukowe, a zwłaszcza na rozwój infrastruktury. W związku z tym agencje publiczne czyniące wydatki powinny starannie przygotowywać proces zamówień publicznych, zwracając uwagę na to, że na rynku istnieje wiele firm, dla których sprzedaż towarów i usług dla jednostek sektora publicznego jest znacząca i często stanowi jedyne źródło dochodu. Taka sytuacja daje bowiem podstawę nieuczciwym oferentom do zastosowania nielegalnych praktyk w celu pozyskania kontraktu publicznego, w tym przez korumpowanie urzędników lub zastosowanie oszukańczych działań. Jednostka udzielająca zamówienia ma obowiązek przygotowania i przeprowadzenia procedury w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji i równe traktowanie oferentów. Pomimo gwarancji prawnych, nie można wykluczyć nieuczciwych

praktyk w procedurze udzielania zamówienia. Najwyższy organ kontroli powinien dokonać przeglądu i oceny systemu zamówień publicznych, z uwzględnieniem zasad przejrzystości i dobrego zarządzania procesem.

Rozdział szósty – „Prawo i regulacje" – jest bardzo krótki. Autorzy stwierdzają w nim jednomyślnie, że INTOSAI jest organizacją liczącą tak wielu członków, że sporządzenie listy wszystkich krajowych przepisów uczyniłoby tę listę na tyle obszerną, że w efekcie zaciemniłaby ona obraz całego dokumentu. Dlatego też grupa robocza zadecydowała, aby listy nie sporządzać, uznając przy tym, że krajowe przepisy wykonawcze stanowią podstawę działalności organów wyspecjalizowanych do walki z korupcją i praniem brudnych pieniędzy, a wytyczne mają tylko tę walkę wspomagać.

Najwyższe organy kontroli z całego świata wyraziły zainteresowanie wytycznymi i opowiadają się za ich publikacją. Obecnie została zakończona faza konsultacji, w trakcie których kraje członkowskie INTOSAI zgłosiły wiele uwag podnoszących wartość merytoryczną całego dokumentu. Wszystko więc wskazuje na to, że dokument zostanie ostatecznie zaakceptowany przez członków INTOSAI na kolejnym, zaplanowanym na 2016 r. kongresie najwyższych organów kontroli.

oprac. **JACEK KOŚCIELNIAK**
radca prezesa NIK

Słowa kluczowe: aktywa publiczne, plan strategiczny, korupcja, pranie pieniędzy, zarządzanie

Z życia NIK

NOWY WICEPREZES

Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej Radosław Sikorski, na wniosek prezesa Najwyższj Izby Kontroli Krzysztofa Kwiatkowskiego, powołał z dniem 2 lutego 2015 r. Mieczysława Łuczaka na stanowisko wiceprezesa NIK.

Nowo powołany wiceprezes ma wykształcenie pedagogiczne, w latach 1993–1998 działał w strukturach samorządowych. W czasie swej aktywności zawodowej zajmował się zagadnieniami związanymi z obroną narodową, samorządem terytorialnym oraz wydatkowaniem środków unijnych. Był członkiem Zarządu Związku Powiatów Polskich, starostą wieluńskim, radnym i przewodniczącym rady powiatu.

W wyborach parlamentarnych w 2005 r. został wybrany z listy PSL na posła i przez trzy kolejne kadencje zasiadał w ławach sejmowych. Merytorycznie zaangażowany w prace Sejmu, Komisji Obrony Narodowej, Zgromadzenia Parlamentarnego NATO i Krajowej Rady Prokuratury. (red.)

Fot. Krzysztof Andrzejewski, NIK

2 lutego 2015 r. w siedzibie Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie odbyło się uroczyste powitanie nowego członka kierownictwa NIK; od lewej: wiceprezes Jacek Uczkiewicz, wiceprezes Mieczysław Łuczak, prezes Krzysztof Kwiatkowski, wiceprezes Wojciech Kutyła i dyrektor generalny Józef Górny.

96. ROCZNICA POWOŁANIA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Fot. Zbigniew Matwiej, NIK

Prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski inauguruje obchody rocznicowe przypominając o zasłużonych prezesach i pracownikach Izby; przy stole siedzą, od prawej, prelegenci, radcy prezesa NIK: Jacek Jezierski i Czesława Rudzka-Lorentz oraz główny specjalista w Biurze Organizacyjnym NIK – Barbara Stasiak; w głębi stoi rzecznik prasowy NIK – Paweł Biedziak.

96 lat temu, 7 lutego 1919 r., równolegle z kształtowaniem się nowych struktur młodej, niepodległej Polski, dekretem Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego została utworzona Najwyższa Izba Kontroli Państwa.

W przeddzień jubileuszu, w siedzibie NIK w Warszawie zainaugurowane zostały obchody rocznicowe. Prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski powitał przybyłych gości oraz kierownictwo i pracowników Izby. W swoim wystąpieniu mówił o trzech nieżyjących, najbardziej zasłużonych prezesach NIK: Józefie Higersbergerze, Walerianie Pańce i Lechu Kaczyńskim oraz zapowiedział, że dzisiejsza uroczystość jest im właśnie poświęcona. Wspomniał także Jakuba Krzemieńskiego – ostatniego prezesa przed wybuchem II wojny światowej i Władysława Stasiaka – zasłużonego pracownika NIK, zmarłego tragicznie w katastrofie smoleńskiej.

Kolejnym punktem uroczystości był film o historii NIK, następnie pani Irena Higersberger opowiedziała o wielkim przodku Józefie Higersbergerze, pierwszym prezesie NIKP. Radca prezesa NIK dr Czesława Rudzka-Lorentz podzieliła się swoimi wspomnieniami o profesorze Walerianie Pańce, pierwszym prezesie NIK po przełomie demokratycznym, którego zamierzenia i plany przerwała tragiczna śmierć. Radca prezesa NIK Jacek Jezierski przypomniał sylwetkę prezesa Lecha Kaczyńskiego, twórcę nowoczesnego organu kontroli państwowej, Prezydenta RP, który zginął w katastrofie lotniczej pod Smoleńskiem.

O Izbie funkcjonującej obecnie, w XXI wieku, interesująco wypowiedziała się wiceprzewodnicząca sejmowej Komisji do spraw Kontroli Państwowej Beata Kempa, reprezentująca parlament. Podkreśliła, że NIK to instytucja pracująca rzetelnie i sprawnie oraz życzyła wszystkim pracownikom realizacji zamierzeń zawodowych.

Na zakończenie uroczystości złożono kwiaty w siedzibie NIK pod tablicami upamiętniającymi prezesów Waleriana Pańkę i Lecha Kaczyńskiego oraz pod popiersiem Józefa Higersbergera. (red.)

Fot. Zbigniew Matwiej, NIK

Chwila zadumy po złożeniu kwiatów pod popiersiem Józefa Higersbergera, stoją od prawej: wiceprzewodnicząca sejmowej Komisji ds. Kontroli Państwowej Beata Kempa, prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski, wiceprezesi NIK Wojciech Kutyła i Jacek Uczkiewicz, pani Irena Higersberger oraz wiceprezes NIK Mieczysław Łuczak.

AUDYTOR ZEWNĘTRZNY W NAJWYŻSZEJ IZBIE KONTROLI

W okresie od 22 lipca do 6 listopada 2014 r. w Najwyższej Izbie Kontroli w Warszawie oraz w delegaturach NIK w Białymstoku, Katowicach, Krakowie, Łodzi i Olsztynie przeprowadzony został na zlecenie Marszałka Sejmu RP audyt zewnętrzny za okres od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2013 r. w zakresie wykonania budżetu oraz gospodarki finansowej NIK. Marszałek Sejmu RP zleca tę kontrolę zgodnie z art. 7a ustawy o NIK nie rzadziej niż raz na 3 lata; poprzednia obejmowała lata 2008–2010.

W sprawozdaniu audytora prowadzenie gospodarki finansowej przez NIK w latach 2011–2013 było prawidłowe. Izba w sposób gospodarny, celowy i rzetelny wydawała środki publiczne oraz przeprowadzała przetargi.

W podsumowaniu swego sprawozdania audytor zewnętrzny stwierdził:

1. Roczne sprawozdania z wykonania budżetu Najwyższej Izby Kontroli za lata 2011, 2012 i 2013 były prawidłowe i wiarygodne.
2. Wystąpiła zgodność stanu faktycznego ze stanem wymaganym w zakresie dotyczącym:
   - procesów pobierania i gromadzenia środków publicznych,
   - dokonywania wydatków ze środków publicznych,
   - udzielania zamówień publicznych oraz zwrotu środków publicznych.
3. Wystąpiła gospodarność, celowość i rzetelność dokonywania wydatków ze środków publicznych oraz w zakresie udzielania zamówień publicznych, a także prawidłowego wykorzystania zasobów.
4. Sposób prowadzenia gospodarki finansowej oraz stosowania procedur dotyczący procesów wymienionych w pkt. 1-3 był prawidłowy.

Sejmowa Komisja do spraw Kontroli Państwowej na posiedzeniu 24 stycznia 2015 r. zapoznała się ze *Sprawozdaniem z przeprowadzenia audytu zewnętrznego w zakresie wykonania budżetu oraz gospodarki finansowej NIK za okres od 1.01.2011 r. do 31.12.2013 r.* i oceniła je pozytywnie, a 18 lutego br. Komisja wydała dla Marszałka Sejmu RP pozytywną opinię w tej sprawie. (red.)

Listy, polemiki

Zmiana art. 76 ustawy o NIK – okresowe oceny kwalifikacyjne mianowanych kontrolerów

W wyniku ostatniej nowelizacji ustawy o NIK zmianie uległ art. 76, dotyczący okresowych ocen kwalifikacyjnych pracowników. Uchwalając przepis mówiący o prawie złożenia odwołania tylko od oceny negatywnej, ustawodawca wprowadził zero-jedynkowy mechanizm oceny przydatności mianowanego kontrolera do pracy w NIK i ograniczył jej rolę tylko do tego wymiaru. Proponuję rozwiązania, które, moim zdaniem, dawałyby możliwość szerszego wykorzystania ocen okresowych w procesie zarządzania kadrą pracowniczą.

Ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1] (zwana dalej „ustawą") była w okresie obowiązywania zmieniana ponad 30 razy, ale to zmiany wprowadzone ustawą z 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli[2] stanowiły wyraźny przełom w funkcjonowaniu NIK. Część zmian miała charakter rewolucyjny, gdyż burzyła dotychczasowy stan i wprowadzała zupełnie nowe uregulowania (np. rezygnacja z protokołu kontroli czy wprowadzenie kadencyjności dyrektorów kontrolnych jednostek NIK). Zmiany te są dyskusyjne w tym sensie, że można polemizować, które rozwiązanie jest lepsze – poprzednie, czy obecne? Myślę, że istnieją zarówno zwolennicy, jak i przeciwnicy każdego rozwiązania, którzy swoje opinie potrafią uargumentować merytorycznie.

Oprócz kontrowersyjnych zmian dotyczących postępowania kontrolnego czy organizacji Najwyższej Izby Kontroli nowelizacja ustawy z 2010 r. wprowadziła między innymi zmiany dotyczące poszerzenia podmiotowego zakresu kontroli o organy, które utworzono po wejściu w życie ustawy o NIK, to jest Krajową Radę

[1] DzU.2012.82 ze zm.
[2] DzU.2010.227.1482.

Sądownictwa i Rzecznika Praw Dziecka. Te zmiany nie budziły kontrowersji.

W wyniku nowelizacji ustawy wprowadzono również zmiany, które, moim zdaniem, miały mieć charakter organizacyjny, a doprowadziły do „rewolucji". Myślę tu o regulacjach dotyczących okresowych ocen pracowników – zmianie art. 76 i dodaniu art. 76a oraz art. 76b. Przepisy te zostały dodane przez zmianę pięćdziesiątą piątą. O tym, jak bardzo niekontrowersyjna miała być ta zmiana, świadczą głosowania w sejmowej Komisji do spraw Kontroli Państwowej[3].

Waga okresowych ocen kwalifikacyjnych

Zanim spróbuję wykazać rewolucyjność tej zmiany i udowodnić, że w jej wyniku Najwyższa Izba Kontroli nie może w pełni wykorzystać okresowych ocen kwalifikacyjnych w procesie zarządzania kadrami, zastanówmy się, czy ta sprawa jest rzeczywiście istotna? Wydaje się, że tak.

Pracownicy Najwyższej Izby Kontroli, w tym wywodzący się z kadry kierowniczej, w ramach studiów podyplomowych w Szkole Głównej Handlowej przeznaczonych dla Izby napisali kilka prac odnoszących się bezpośrednio lub pośrednio do okresowych ocen pracowników[4].

Lektura tych rozpraw prowadzi do kilku wniosków – autorzy oraz cytowani przez nich naukowcy wyrażają pogląd, że oceny kwalifikacyjne:

- *stanowią istotny element polityki kadrowej oraz zarządzania kadrą kontrolerską w NIK*[5]*;*
- *powinny być brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji dotyczących podwyżek, awansów czy nagród*[6]*;*
- *powinny kształtować postawy i zachowania przez informację zwrotną o osiągnięciach, niepowodzeniach i szansach rozwoju*[7]*;*

---

[3] Posiedzenie nr 53, 12.03.2009 r. (fragment zapisu). Przewodniczący: poseł Mirosław Sekuła (PO): *Przechodzimy do zmiany pięćdziesiątej piątej, polegającej na dodaniu art. 76a oraz art. 76b w brzmieniu podanym w druku./Czy są uwagi do tej zmiany? Nie ma uwag./Czy ktoś z członków Komisji jest przeciwny przyjęciu tej zmiany? Nikt nie jest przeciwny./Stwierdzam, że zmiana pięćdziesiąta piąta została przyjęta.* Posiedzenie nr 61, 02.06.2009 r. (fragment zapisu). Przewodniczący: poseł Arkadiusz Czartoryski (PiS): *Zmiana 55. Czy są uwagi? Nie słyszę. Rozumiem więc, że ją akceptujemy*.

[4] Prace opublikowane są na portalu intranetowym NIK <http://portal.nik.gov.pl/pracownik/prace-dyplomowe/>; zob.: J. Jezierski, W. Motyka: *Doskonalenie zarządzania kapitałem ludzkim na przykładzie procesu rozwoju zawodowego pracowników w Najwyższej Izbie Kontroli*; J. Stawska, R. Furtak: *Przegląd jakości zadań wykonywanych przez pracowników jako element systemu okresowych ocen kwalifikacyjnych w Najwyższej Izbie Kontroli;* M. Biernat, J. Śliwiński: *Jednolity system okresowej oceny pracowników jako determinanta optymalnego zarządzania kapitałem ludzkim w Najwyższej Izbie Kontroli*; S. Grzelak, W. Wojnicz: *Wykorzystanie systemu ocen w procesie rozwoju ustawicznego kontrolerów NIK*; J. Jankowska, B. Magrel: *Doskonalenie systemu okresowych ocen kwalifikacyjnych kontrolerów NIK jako element zarządzania kapitałem ludzkim*; J. Borowski, A. Krzywicka: *Wybrane aspekty zarządzania talentami w Najwyższej Izbie Kontroli*.

[5] J. Jankowska, B. Magrel, op. cit., s. 7.

[6] Por. J. Jezierski, W. Motyka, op. cit., s. 14; M. Biernat, J. Śliwiński, op. cit., s. 4; J. Jankowska, B. Magrel, op. cit., s. 7.

[7] M. Biernat, J. Śliwiński, op. cit., s. 7. Informacja zwrotna – jak oceniamy pracownika, jakie są jego dobre, a jakie słabsze strony, co musi poprawić w swoim działaniu, zachowaniu itp.

- *służą do wartościowania cech osobowych, kompetencji, a także – co ważne z punktu widzenia pomiaru efektywności organizacji – do wymiernej oceny jakości wykonanych zadań*[8]*;*
- *powinny być sprawiedliwe i obiektywne*[9] *oraz spełniać kryteria porównywalności w odniesieniu do całej Izby*[10].

Wszystkie te postulaty są, moim zdaniem, tyleż słuszne, co niemożliwe do spełnienia w obecnym stanie prawnym dotyczącym ocen kwalifikacyjnych mianowanych kontrolerów NIK (mogłyby być realne – pod pewnymi warunkami – gdybyśmy rozpatrywali poprzedni stan prawny).

Przepisy dotyczące okresowych ocen znajdują się w rozdziale 4 ustawy, zatytułowanym „Pracownicy Najwyższej Izby Kontroli". W uzasadnieniu do zmiany ustawy z 2010 r. napisano: „Nowelizacja przepisów rozdziału 4 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli jest podyktowana koniecznością zwiększenia efektywności zarządzania kadrami, w szczególności ma na celu stałe podnoszenie poziomu pracy i fachowości pracowników merytorycznych Najwyższej Izby Kontroli. Niektóre zmiany wynikają z konieczności uregulowania w ustawie pewnych zagadnień, dotychczas regulowanych w zarządzeniach Prezesa NIK, co jest konsekwencją zmiany systemu źródeł prawa, wynikającego z art. 87 Konstytucji RP[11]*.[…].Konsekwencją zmiany systemu źródeł prawa w Konstytucji RP jest konieczność szerszego uregulowania w ustawie, zamiast w zarządzeniu Prezesa NIK, kwestii okresowych ocen kwalifikacyjnych. W art. 76 dodano przepisy określające zakres przedmiotowy oceny i zakres zwolnień od oceny oraz obowiązek i termin ponownej oceny, w przypadku otrzymania przez kontrolera negatywnej okresowej oceny kwalifikacyjnej. Obecnie problematykę tę reguluje zarządzenie nr 33/2001 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 20 grudnia 2001 r. w sprawie okresowych ocen kwalifikacyjnych pracowników mianowanych Najwyższej Izby Kontroli, zmienione zarządzeniami nr 26/2003, nr 17/2004 i nr 39/2005".*

Na stronie intranetowej Najwyższej Izby Kontroli, w zakładce dotyczącej najważniejszych zmian w ustawie o NIK, znajduje się następująca informacja: „Precyzuje się zasady dokonywania ocen kwalifikacyjnych, m.in. określa się ich przedmiot, ustala się, że ocena kwalifikacyjna dokonywana jest na piśmie i wymaga pisemnego uzasadnienia, a przełożony doręcza ją kontrolerowi za potwierdzeniem odbioru. Dodaje się ponadto przepisy dotyczące zwolnienia od oceny i odwoływania się od ocen. Ogranicza się upoważnienie dla Prezesa NIK do określenia w drodze zarządzenia jedynie okresu, za który dokonuje się oceny oraz trybu dokonywania okresowych ocen kwalifikacyjnych i rozpatrywania odwołań od ocen kwalifikacyjnych. Dodaje się także przepis, że od decyzji Prezesa NIK zatwierdzającej ocenę

[8] J. Stawska, R. Furtak, op. cit., s. 7.
[9] J. Jankowska, B. Magrel, op. cit., s. 5.
[10] M. Biernat, J. Śliwiński, op. cit., s. 5.
[11] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (DzU.1997.78.483 ze zm.).

negatywną mianowanemu kontrolerowi służy skarga do sądu administracyjnego (art. 76, 76a i 76b)".

Czytając uzasadnienie wprowadzenia zmian dotyczących okresowych ocen kwalifikacyjnych mianowanych kontrolerów oraz omówienie tych zmian zamieszczone na stronie intranetowej NIK, moglibyśmy odnieść wrażenie, że zmiany były:
1) konieczne (zmiana systemu źródeł prawa);
2) celowe (stałe podnoszenie poziomu pracy i fachowości pracowników merytorycznych Najwyższej Izby Kontroli);
3) korzystne dla pracowników (m.in. pisemna forma, pisemne uzasadnienie, doręczenie oceny za potwierdzeniem, określenie zakresu przedmiotowego oceny i zwolnień od niej);
4) korzystne dla Izby (zwiększenie efektywności zarządzania kadrami).

Niestety, moim zdaniem, z tych czterech stwierdzeń tylko jedno jest prawdziwe – nie ulega wątpliwości, że zmiany były konieczne, aby przepisy były zgodne z Kostytucją RP.

Zastanówmy się – czy, a jeśli tak – to jakie korzyści z nowej regulacji uzyskali mianowani kontrolerzy, którzy podlegają ocenie kwalifikacyjnej.

Niewątpliwą korzyścią jest uregulowanie ocen okresowych w ustawie, a nie w zarządzeniu Prezesa NIK, ale biorąc pod uwagę łączne uregulowania (ustawę i zarządzenie) co zyskał pracownik w stosunku do poprzedniego stanu? Większość regulacji, patrząc od strony pracownika, pozostała bez zmian (dotychczasowe regulacje zarządzenia Prezesa NIK znalazły się w ustawie). Zwiększenie zakresu przedmiotowego o ocenę przestrzegania tajemnicy ustawowo chronionej ma niewielkie znaczenie praktyczne – wszyscy pracownicy NIK są zobowiązani do przestrzegania tajemnicy na mocy stosownych przepisów[12]*. Również niewielkie znaczenie ma objęcie oceną pracowników mianowanych po 1 stycznia, a przed 1 lipca roku, którego dotyczy ocena, oraz możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego decyzji Prezesa NIK zatwierdzającej ocenę negatywną.*

Chciałbym zwrócić uwagę na jeszcze jedną zmianę – odebranie pracownikom możliwości odwołania się od każdej oceny. I to jest właśnie ta „rewolucja" w podejściu do okresowych ocen kwalifikacyjnych, która – moim zdaniem – powoduje z jednej strony wyraźny rozdźwięk między ustawą, a zarządzeniem Prezesa NIK, a z drugiej oznacza zmarnowaną szansę na odpowiednie wykorzystanie ocen w procesie zarządzania kadrą pracowników w Izbie.

[12] Ustawa z 5.08.2010 r. o ochronie informacji niejawnych (DzU. 2010.182.1228); zarządzenie nr 25/2012 Prezesa NIK z 21.06.2012 r. w sprawie stanowisk i rodzajów prac zleconych w Najwyższej Izbie Kontroli, których wykonywanie może łączyć się z dostępem do informacji niejawnych; zarządzenie nr 26/2012 Prezesa NIK z 29.06.2012 r. w sprawie instrukcji dotyczącej sposobu i trybu przetwarzania informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone" w jednostkach organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli oraz zakresu i warunków stosowania środków bezpieczeństwa fizycznego w celu ich ochrony; zarządzenie nr 13/2013 Prezesa NIK z 27.06.2013 r. w sprawie szczegółowego sposobu organizacji i funkcjonowania kancelarii tajnej w Najwyższej Izbie Kontroli, w tym sposobu i trybu przetwarzania informacji niejawnych oznaczonych klauzulami „ściśle tajne", „tajne" i „poufne" oraz doboru i stosowania środków bezpieczeństwa fizycznego.

Cel okresowej oceny kwalifikacyjnej

Jeżeli wprowadzamy ustawowy obowiązek dokonywania cyklicznie ocen pracowników, to powinniśmy zadać sobie pytanie – po co to robimy? Czemu ta ocena ma służyć?

W poprzednim stanie prawnym mieliśmy prostą odpowiedź na tak postawione pytania – okresowe oceny kwalifikacyjne miały na celu wszechstronną ocenę przydatności pracownika mianowanego do pracy w Najwyższej Izbie Kontroli[13]*. Zgodnie z tym, co napisała Teresa Liszcz w komentarzu do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, „[…] ocena kwalifikacyjna może być pozytywna, świadcząca o przydatności pracownika do pracy w NIK, albo negatywna, oznaczająca brak tej przydatności. Ocenę pozytywną wyraża się w skali 4-stopniowej; może to być ocena wzorowa, bardzo dobra, dobra lub dostateczna"*[14]*.*

Komentarz ten dotyczył skali ocen określonych w zarządzeniu Prezesa NIK z 8 czerwca 1995 r. W kolejnych zarządzeniach skala ocen była zmieniana i przedstawiała się następująco:

– wyróżniająca, pozytywna, negatywna[15]*;*

– bardzo dobra, dobra, zadowalająca, negatywna[16]*;*

– bardzo dobra, dobra, dostateczna, negatywna[17]*.*

Jak widać, w okresie obowiązywania ustawy przed zmianą, oprócz oceny negatywnej mieliśmy od dwóch do czterech ocen pozytywnych, oznaczających przydatność pracownika do pracy w NIK. Działo się tak dlatego, że okresowe oceny kwalifikacyjne, zgodnie z zarządzeniami Prezesa NIK, brało się pod uwagę przy opiniowaniu, wyróżnianiu, awansowaniu pracownika oraz podejmowaniu innych decyzji dotyczących stosunku pracy. Służyły one wartościowaniu pracowników, tworzeniu swego rodzaju rankingu i mogły budować indywidualną ścieżkę rozwoju zawodowego pracownika czy pomagać w tworzeniu rezerwy kadrowej.

Pracownik wiedział, że okresowa ocena kwalifikacyjna służy ocenie jego przydatności do pracy w NIK i w związku z tym musi uzyskać ocenę pozytywną. Jednocześnie zdawał sobie sprawę, że samo otrzymanie oceny pozytywnej nie wystarczy, że jego pozycja zależna jest od tego, jak wysoka będzie to ocena. Niewątpliwie większe szanse na nagrodę czy awans miał

---

[13] § 1 pkt 1 zarządzenia Prezesa NIK z 8.06.1995 r. w sprawie okresowych ocen kwalifikacyjnych pracowników mianowanych Najwyższej Izby Kontroli; § 1 pkt 1 zarządzenia nr 33 Prezesa NIK z 20.12.2001 r. w sprawie okresowych ocen kwalifikacyjnych pracowników mianowanych Najwyższej Izby Kontroli, ze zm.; § 1 pkt 1 zarządzenia nr 1/2010 Prezesa NIK z 12.01.2010 r. w sprawie okresowych ocen kwalifikacyjnych pracowników mianowanych Najwyższej Izby Kontroli.

[14] E. Jarzęcka-Siwik, T. Liszcz, M. Niezgódka-Medkova, W. Robaczyński: *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli,* Wydawnictwo Sejmowe, 2000.

[15] Zarządzenie nr 33/2001 Prezesa NIK z 20.12.2001 r. w sprawie okresowych ocen kwalifikacyjnych pracowników mianowanych Najwyższej Izby Kontroli.

[16] Zarządzenie nr 39/2005 Prezesa NIK z 30.12.2005 r. zmieniające zarządzenie w sprawie okresowych ocen kwalifikacyjnych pracowników mianowanych Najwyższej Izby Kontroli.

[17] Zarządzenie nr 1/2010 Prezesa NIK z 12.01.2010 r. w sprawie okresowych ocen kwalifikacyjnych pracowników mianowanych Najwyższej Izby Kontroli.

pracownik, który otrzymał ocenę wzorową (bardzo dobrą) niż dostateczną. Jeżeli jednak pracownik otrzymał ocenę niższą niż ta, na jaką – według niego – zasługiwał, mógł się odwołać do Prezesa NIK.

Nowe regulacje

A jak wygląda sytuacja na gruncie obowiązującego stanu prawnego po nowelizacji ustawy i wydanym na podstawie art. 76a ust. 4 zarządzeniu Prezesa NIK[18]?

Elżbieta Jarzęcka-Siwik i Bogdan Skwarka w komentarzu do art. 76 ustawy, w tezie trzeciej wyrazili pogląd, że „celem oceny kwalifikacyjnej jest wszechstronna ocena przydatności pracownika mianowanego do pracy w NIK"[19]. Jest to – moim zdaniem – słuszny wniosek, choć ani w ustawie, ani w zarządzeniu nie znajdziemy, w odróżnieniu od poprzedniego stanu prawnego, takiego przepisu. Dalej autorzy napisali, że „komentowany przepis nie uzależnia awansu zawodowego od otrzymanej oceny. Niewątpliwie ocena taka będzie jednak brana pod uwagę przy awansie i dlatego konieczne jest jej maksymalne zobiektywizowanie"[20]. O tym, że tak jest w istocie, świadczą sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli za lata 2011–2013, w których znalazły się stwierdzenia: „Treść ocen bierze się pod uwagę przy wyróżnianiu i awansowaniu pracownika oraz przy podejmowaniu innych decyzji dotyczących stosunku pracy". Czy tak jednak powinno być?

W komentarzu do art. 76a ustawy, w tezie pierwszej E. Jarzęcka-Siwik i B. Skwarka wskazali, że „ustawodawca wprowadził mechanizm weryfikacji oceny kwalifikacyjnej. Od tej oceny służy odwołanie do Prezesa NIK"[21]. Jeżeli zatem istnieje ustawowy mechanizm weryfikacji oceny kwalifikacyjnej, a zgodnie z art. 76a ust. 1 można odwołać się tylko od oceny negatywnej, to ile powinno być ocen? Moim zdaniem – dwie: negatywna, od której można się odwołać, i pozytywna, oznaczająca przydatność mianowanego kontrolera do pracy w NIK, od której odwoływać się nie ma potrzeby. Uchwalając przepis mówiący o prawie złożenia odwołania tylko od oceny negatywnej, ustawodawca wprowadził de facto zero-jedynkowy mechanizm oceny przydatności mianowanego kontrolera do pracy w NIK i ograniczył rolę okresowych ocen kwalifikacyjnych tylko do tego wymiaru.

Potwierdzeniem tego, że jest to jedyna rola oceny, może być zwolnienie na podstawie art. 76 ust. 6 ustawy od okresowych ocen kwalifikacyjnych mianowanych kontrolerów, którym brakuje nie więcej niż 4 lata do osiągnięcia wieku i stażu pracy wymaganych do nabycia prawa do emerytury.

E. Jarzęcka-Siwik i B. Skwarka, komentując zwolnienie od oceny mianowanych

[18] Zarządzenie nr 19/2011 Prezesa NIK z 1.09.2011 r. w sprawie dokonywania okresowych ocen kwalifikacyjnych mianowanych kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli.

[19] E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011, s. 260.

[20] E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, jw., s. 260.

[21] E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, jw., s. 264.

kontrolerów w wieku przedemerytalnym, stwierdzili: „To słuszna regulacja, ponieważ w tych przypadkach ocena byłaby bezprzedmiotowa. […] powtórna negatywna ocena kwalifikacyjna nie mogłaby doprowadzić do rozwiązania stosunku pracy z kontrolerem w wieku ochronnym. Omawiana regulacja likwiduje kolizję pomiędzy art. 39 Kodeksu pracy i art. 93 ust. 1 pkt 1 nakazującym prezesowi NIK rozwiązanie stosunku pracy za wypowiedzeniem kontrolerowi, który otrzymał powtórną negatywną ocenę kwalifikacyjną"[22].

W przypadku kontrolerów w wieku ochronnym nie jest więc istotne kształtowanie ich postaw i zachowań przez informację zwrotną o osiągnięciach, niepowodzeniach i szansach rozwoju, nie ma możliwości wykorzystania oceny w uzasadnieniu przyznania nagrody, podwyżki czy awansu.

Zwolnienie od oceny kwalifikacyjnej na podstawie ustawy obejmuje jedynie mianowanych kontrolerów, którym służy ochrona przedemerytalna, o czym wspomniałem wyżej, oraz znajdujących się w okresie wypowiedzenia. W zarządzeniu nr 19/2011 Prezes NIK dopuścił możliwość zwolnienia mianowanych kontrolerów, którzy nie świadczyli pracy w danym roku łącznie przez co najmniej połowę okresu podlegającego ocenie z powodu przebywania na urlopie bezpłatnym, urlopie dla poratowania zdrowia lub z innej przyczyny. O tym, czy to jest poważny problem, świadczy statystyka. W 2011 r. w Najwyższej Izbie Kontroli zatrudnionych było 1016 mianowanych kontrolerów, natomiast oceniono 790. Oznacza to, że zwolnionych z oceny było 226, to jest 22,2%. W 2012 r. pracowało w Izbie 1054 mianowanych kontrolerów, spośród których ocenie kwalifikacyjnej podlegało 845, a 209, to jest 19,8%, było zwolnionych od oceny. W 2013 r. spośród 1053 mianowanych kontrolerów ocenie kwalifikacyjnej podlegało 831, a z obowiązku oceny, na podstawie art. 76 ust. 6 ustawy o NIK oraz zarządzenia Prezesa NIK zwolnionych było 214, to jest 20,3%[23]. *Łącznie w tych trzech latach na 3123 mianowanych kontrolerów aż 649, to jest 20,8%, nie podlegało ocenie. Czy w sytuacji, gdy co piąty mianowany kontroler nie jest oceniany, ocena kwalifikacyjna może właściwie służyć polityce kadrowej (nagrody, awanse, ścieżka zawodowa, motywowanie, feedback)?*

Sytuacja staje się jeszcze bardziej skomplikowana, gdy uświadomimy sobie, że ocenie podlegają (z opisanymi wyłączeniami) tylko mianowani kontrolerzy. A przecież w NIK jest wielu pracowników, którzy wykonują czynności kontrolne tak jak kontrolerzy mianowani, ale zatrudnieni są na podstawie terminowej (do trzech lat) umowy o pracę (nowo zatrudnieni przed ukończeniem aplikacji kontrolerskiej).

Jeżeli zestawi się grupę zwolnionych od oceny pracowników z opisywanym już wcześniej celem oceny, można dojść do

[22] E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Organizacja i funkcjonowanie Najwyższej Izby Kontroli po nowelizacji ustawy*, „Kontrola Państwowa" nr 3/2011, s. 22.
[23] Sprawozdania z działalności NIK za lata 2011, 2012 i 2013.

zaskakującego wniosku. Nie znam badań na ten temat, ale intuicyjnie wyczuwam, że przydatność do pracy w NIK należałoby raczej sprawdzać w grupie pracowników, którzy dopiero zaczynają karierę w NIK i w grupie pracowników pod koniec kariery zawodowej, kiedy zmęczenie niewątpliwie ciężką pracą może już dać znać o sobie. Ale akurat obie te grupy są zwolnione z oceny.

Próbowałem wykazać, że w obecnym stanie prawnym ocena okresowa może służyć jedynie jako narzędzie do zwolnienia z pracy mianowanego kontrolera (niebędącego w wieku ochronnym) po otrzymaniu dwóch następujących po sobie ocen negatywnych (art. 93 ust. 1 pkt 1).

Tymczasem, w zarządzeniu nr 19/2011 Prezesa NIK oprócz oceny negatywnej występują cztery oceny pozytywne – wyróżniająca, bardzo dobra, dobra i zadowalająca, od których nie służy odwołanie. Wydaje się, że to jest istotny problem. Wyobraźmy sobie, zachowując wszelkie proporcje, że ustawodawca decyduje, iż jednostka kontrolowana może złożyć zastrzeżenia tylko w sytuacji, gdy w wystąpieniu pokontrolnym wystąpi ocena negatywna[24]*. Kierownik jednostki kontrolowanej po otrzymaniu wystąpienia z oceną pozytywną mimo stwierdzonych nieprawidłowości chce złożyć zastrzeżenie, ponieważ uważa, że ocena jest niesprawiedliwa, a wykazane nieprawidłowości wcale nieprawidłowościami nie są. Wtedy NIK odpowiada, że gdyby kontrolowany otrzymał ocenę negatywną, to oczywiście mógłby się odwołać i nawet wykazać, że NIK się myli, ale otrzymał jednak ocenę pozytywną, choć pewne nieprawidłowości miały miejsce. Chyba wszyscy uznalibyśmy takie rozwiązanie za niedopuszczalne i łamiące jedną z podstawowaych zasad kontradyktoryjności w postępowaniu kontrolnym.*

Brak możliwości odwołania się od oceny stanowi złamanie podstawowych zasad – sprawiedliwości i obiektywności[25]*.*

Obecnie nie ma określonych wymiernych kryteriów oceny, opartych na ustalonej punktacji (tak jak miało to miejsce pod rządami zarządzenia nr 33/2001 ze zm.)[26]*. Oznacza to, że w wyniku przeprowadzonej okresowej oceny kwalifikacyjnej nie możemy powiedzieć, jakich mamy mianowanych kontrolerów, tylko jak ich oceniamy, a to nie jest równoznaczne.*

Można dodać, że ocenianie, zwłaszcza w sytuacji braku wymiernych kryteriów, jest niełatwym zadaniem i oceniającym trudno ustrzec się pewnych psychologicznych błędów (np. efektów: faworyzowania, hierarchii, „aureoli", Horna, etykietowania, podobieństwa, konfabulacji, pierwszego wrażenia, kontrastu, ostatniej chwili, potrzeby firmy; błędów: atrybucji, Pigmaliona; tendencji do uśredniania wyników; zbytniej łagodności lub surowości).

Wydaje się, że na przyszłość możliwe są dwa rozwiązania:

[24] Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.
[25] Por. J. Jankowska, B. Magrel, op. cit., s. 5.
[26] Por. M. Biernat, J. Śliwiński, op. cit., s. 5.

- *Przyjęcie, że obecna regulacja ustawowa dotycząca okresowych ocen kwalifikacyjnych mianowanych kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli jest właściwa.*

Oznacza to, że należałoby zmienić zarządzenie Prezesa NIK, między innymi przez ustalenie dwustopniowej skali ocen – pozytywna, od której nie ma potrzeby składania odwołania, i negatywana, od której przysługuje odwołanie. To rozwiązanie nie mogłoby oczywiście spełniać wielu funkcji, jakim służy okresowa ocena kwalifikacyjna, dlatego i sam proces oceny powinien być uproszczony, żeby nie marnować wysiłku wielu osób zaangażowanych w proces oceniania – spośród 2466 mianowanych kontrolerów ocenionych w latach 2011–2013 tylko 6, to jest 0,24% (24 promile) otrzymało ocenę negatywną, z których tylko 2, to jest 0,08% (8 promili) złożyło odwołanie.

- *Podjęcie próby znowelizowania ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli przez wykreślenie z art. 76a ust. 1 słowa „negatywnej".*

Wprowadzenie takiej zmiany jest, moim zdaniem, racjonalne i celowe. Przede wszystkim byłoby to zgodne z uzasadnieniem do ustawy z 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli. Po drugie, dawałoby możliwość lepszego wykorzystania przez kierownictwo NIK ocen okresowych w procesie zarządzania kadrą pracowniczą.

Zmiana ustawy powinna prowadzić również do zmiany zarządzenia Prezesa NIK, między innymi przez stworzenie systemu oceniania maksymalnie zobiektywizowanego i porównywalnego w skali całej Izby[*].

TOMASZ LUBAŃSKI
Departament Obrony Narodowej NIK

Sygnały o książkach

Zamówienia publiczne w zakresie informatyki

Andrzela Gawrońska-Baran, Wydawnictwo C. H. BECK, Warszawa 2014, s. 305.

Usługi informatyczne są dziś podstawowym towarem, o który ubiega się administracja publiczna, stąd respektowanie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych powinno być w tym segmencie gry rynkowej egzekwowane ze szczególną starannością. Pokusa działań korupcyjnych jest tu bowiem szczególnie duża. Książka stanowi omówienie procedur związanych z zamówieniami publicznymi w dziedzinie informatyki i ma pomóc obu stronom tego aktu w zrozumieniu i wykonaniu wymagań, jakie w tym zakresie nakłada na nie prawo. W czternastu rozdziałach zostały omówione wszystkie fazy i aspekty procesu udzielania zamówień publicznych, począwszy od przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, aż do wyboru najkorzystniejszej oferty i zawarcia umowy z wybranym oferentem. Praca jest przejrzyście zredagowana i ma duże walory edukacyjne. Autorka szczegółowo przedstawiła kształt wymaganych dokumentów i umów, do książki dołączona jest także płyta DVD zawierająca wszystkie potrzebne akty prawne i wzory pism koniecznych przy udzielaniu zamówień publicznych.

Transparentność zarządzania finansami lokalnymi

Andrzej Józef Kozłowski, Iwona Zofia Czaplicka-Kozłowska, Oficyna Wydawnicza IMPULS, Kraków 2014, s.196.

Wraz z pojawieniem się w Polsce rzeczywistego samorządu gminnego powstała kwestia finansowania jego zadań oraz sposobu wykorzystywania środków będących w dyspozycji władz lokalnych. Autorzy publikacji są zwolennikami planowania gminnego budżetu w układzie zadaniowym, proponują przy tym skuteczne metody stosowania jego zasad. Książka jest próbą całościowego przedstawienia problematyki wdrożenia w samorządach planów dochodów i wydatków w układzie zadaniowym, obejmuje też wszystkie etapy procedury budżetowej. Może być przydatna zarówno lokalnym działaczom samorządowym, jak i instancjom kontrolującym transparentność zarządzania publicznymi pieniędzmi.

Polityka bezpieczeństwa informacji w praktyce

Jakub Kowalewski, Marian Kowalewski, PRESSCOM, Wrocław 2014, s. 347.

Informacja jest podstawowym dobrem nowoczesnego społeczeństwa, stała się też fundamentem cywilizowanego życia zbiorowego. Każda forma organizacji społecznej kształtuje się wokół jakiegoś zasobu informacji, toteż ochrona tych zasobów jest warunkiem szeroko pojętego społecznego bezpieczeństwa. Publikacja przedstawia podstawy uporządkowanego wdrażania rozwiązań, metod i aplikacji w zakresie ochrony informacji. Składa się z dziesięciu rozdziałów, wstępu i zakończenia. Pierwsze rozdziały zawierają kwestie ogólne, dotyczące istniejących zagrożeń bezpieczeństwa informacji oraz metod i modeli zapewniania ochrony informacji i systemów teleinformatycznych. Część końcowa jest omówieniem strategii praktycznego wdrażania polityki bezpieczeństwa w tym zakresie oraz zarządzania bezpieczeństwem.

Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie

Michał Bernaczyk, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, s. 485.

Jest to monografia poświęcona istocie i stosowaniu, zarówno w Polsce, jak i na świecie, prawa do informacji publicznej. Pierwsza część jest analizą tego prawa w kontekście jego umiejscowienia we współczesnym prawie konstytucyjnym oraz w innych dokumentach prawnych tworzonych przez organizacje międzynarodowe, takie jak ONZ czy Rada Europy. Część druga przedstawia praktyczne funkcjonowanie prawa do informacji w wybranych państwach demokratycznych położonych w różnych częściach świata. Ostatnia, trzecia część stanowi omówienie form obecności prawa do informacji publicznej w polskim systemie prawnym oraz praktycznych możliwościach korzystania z niego przez obywateli i inne podmioty prawne.

Contents

Auditing 8

KRZYSZTOF KWIATKOWSKI: Role of the Supreme Audit Office in Improving the Functioning of the State – Lecture for Students of the Jagiellonian University 8

The main part of the lecture that President of the Supreme Audit Office Krzysztof Kwiatkowski gave at the Faculty of Management and Social Communication of the Jagiellonian University (*Uniwersytet Jagielloński* – UJ) was dedicated to the management of and the work at the supreme body of state auditing. President Kwiatkowski presented how NIK examines and evaluates the public performance process, and the role of NIK in improving the state's functioning. The students also got acquainted with the broad scope of the audits that NIK carries out – the President discussed the proceedings conducted within planned and *ad hoc* audits, comprising the analysis of the key areas of the state's functioning and issues of vital importance to the citizens. A large part of the lecture was dedicated to the *de lege ferenda* proposals – NIK's proposals for changes in legal regulations.

ANNA OLESIEWICZ (ed.): Annual Work Plan of the Supreme Audit Office 24

The annual work plan of the Supreme Audit Office for the year 2015, which was adopted by the Council of NIK (*Kolegium NIK*) on 29th October 2014, comprises 110 audits, including the following: the audit of the state budget execution in 2014; the audit of the execution of the monetary policy guidelines; four financial audits of the European Organisation for Nuclear Research (CERN) and the Council of Europe for the years 2014 and 2015, which stem from NIK's international commitments; and other planned audits whose number stands at 104. The proposals for topics of these audits were developed on the basis of risk analyses conducted at individual departments and regional branches of NIK, as well as issues presented by members of parliament, and citizens in their complaints. The biggest number of audits have been planned in the following areas: public administration (19 audits), health (14 audits) and transportation

(13 audits). Audits in these three areas will constitute 42 percent of all audits comprised in the NIK work plan for the year 2015.

ELŻBIETA JARZĘCKA-SIWIK: Periodic Qualifying Evaluation of Nominated NIK Auditors – Executing the Quality of Work 48

The objective of the qualifying evaluation is to confirm whether nominated auditors are still appropriate for doing their job. The evaluation also provides important information for auditors on how their supervisors perceive the way they perform their duties, and guides them on what should be improved, and on how to achieve a better quality of their work. However, there is no close connection between the qualifying evaluation and auditors' career. The law only regulates the consequences in the case of two negative evaluation results in a row. A positive evaluation, even the best possible, does not guarantee any concrete benefits. It does not imply, though, that it has no influence on promotion, remuneration, or the volume of financial rewards granted.

JUSTYNA ŁACNY: Financial Corrections Imposed on the EU Member States – New Legal Framework for the Years 2014–2020 64

The mechanisms provided for spending of the EU funds make it clear that interests realised within the European Union vary and are sometimes opposing. Still, the Member States want to provide the most appropriate and compliant with the law spending of the European funds. They are willing to provide, through regulations, rigorous requirements for spending of these funds, and to make the European Commission control their compliance with these regulations. If these regulations are breached, the European Commission is authorised to take supervisory actions, which include imposing financial corrections that ensure that money is returned to the common budget. In her article, the author presents and comments on the new regulations of the European Union adopted for the 2014-2020 programming period that set forth the rules for imposing financial corrections by the Commission on the EU Member States within the Common Agricultural Policy and Cohesion Policy.

FINDINGS OF NIK AUDITS 98

WIESŁAWA SZYMAŃSKA: Compliance with Taxpayers' Rights by Selected Tax Authorities – Administration's Services for the Citizens 98

Over the recent years, the percentage of decisions overruled by appeal bodies and administrative courts has been decreasing systematically. However, the quality of decisions is still unsatisfactory. The percentage has increased of decisions by the first instance against which taxpayers have appealed. NIK has examined whether tax bodies respect

the rights of taxpayers, whether they treat them in a friendly manner, and whether they do not abuse the law and their position of a state authority. The performance of tax bodies has been assessed in the following areas: tax controls, tax proceedings, the quality of decisions, the use of the right to make the decisions immediately implemented, as well as the application of the tax liabilities security procedure. The audit has also examined the performance of duties aimed at conducting business activity in an easier manner, providing effective and friendly services for taxpayers, and information activities.

TOMASZ BICZYK: Collection of Social Insurance Liabilities – Cooperation with the Social Insurance Institution and Tax Offices 116

NIK has evaluated the activities of the Social Insurance Institution (ZUS) and tax offices with regard to collecting social insurance liabilities (and liabilities related to the Labour Fund, the Fund for Employees' Guaranteed Benefits, the Fund for Bridge Pensions and health insurance). The audit covered the years 2012–2013. NIK has observed that in the audited period the ZUS did not have instruments that would allow for a reliable current analysis of collection related activities, both at local branches and at the central office. The main obstacle was the low functionality of the information technology tools used.

OTHER AUDITS OF NIK 132

Findings Published in December 2014 and January 2015 – ed. 132

In this section, we present information on audits completed by the Supreme Audit Office in selected areas, which have been published in the form of pronouncements on audit results. In this issue of our bimonthly, we discuss the following audits: the functioning of municipal companies; therapeutic and medicinal programmes; medical rescue services; the financial situation of the Self-Government of the Mazowieckie Region; the use of the one-percent tax by public benefit organisations; the functioning of the blood donation system; the supervision of animal farms; handling of medical waste; the performance of the National Health Fund (NFZ); protection of air against pollution; treatment conditions in paediatric wards; sales of municipal flats; providing social flats by municipalities; flood protection in the Odra River basin.

State and Society 135

PAWEŁ WIECZOREK: Poland's Position in the Changing European Union – The Process of European Integration 135

The article attempts to define what Poland has achieved to date in the political arena of the European Union, as well as the challenges that the country will have to face in

relation to the new institutional and legal structure of the Union that is being formed. The advantageous position in the EU, which our country has managed to achieved over the first years after the accession, has not been given for good, especially that the Union is now undergoing structural changes whose impact on the shape of the integration, especially in the EU's cohesiveness, is at this point difficult to define clearly. Consequently, the European Union in the form that is being established now, soon will not be the same as the Union that Poland joined in 2004. This may, at least partially, ruin the effects of Poland's efforts to be in the Union's decision-making centre. The future position of Warsaw in the EU will depend on how long, and to what extent, the key states of the Eurozone will consider our country an important element of Europe's political scene. And it depends, to a large extent, on our readiness to join the efforts related to the reconstruction of the institutional infrastructure of the integration (the banking union) and, first of all, on the perspective of Poland's joining the Eurozone.

ANDRZEJ PANASIUK: Innovative Partnership – Assistance in the Development of Innovative Economy? 155

In the light of the provisions of the set of new directives of 2014 that regulate public procurement issues, public procurement is bound to boost the innovativeness of the Union's economy. Among the legal instruments set forth in directive No 2014/24, there is innovative partnership, which is a special procedure that allows contracting parties to establish a long term cooperation with contractors, based on partnership, and aimed at developing and purchasing a new innovative product, service or construction work. In his article, the author analyses legal solutions provided for innovative partnership, comprised in the said directive. Simultaneously, he discusses potential dangers and interpretation doubts that may influence the understanding of this solution. And – which is clear – national legislation in this area is defined by the European regulations that, when changed, make it necessary to transpose new legal solutions to the national law, and therefore can affect the proper implementation of innovative partnership to the national law.

International Cooperation 166

EWA MIĘKINA: Special Reports of the European Court of Auditors in 2015 – Work Programme of the Court 166

Every year, the European Court of Auditors publishes its work programme that comprises a list of special reports to be adopted in the given year. In her article, the author presents a list of reports planned for adoption in the year 2015.

JACEK KOŚCIELNIAK: Role of SAIs in the Improvement of Public Assets Governance – Activities of the INTOSAI Working Group on the Fight against Corruption and Money Laundering 174

The mission of the INTOSAI Working Group on the Fight against Corruption and Money Laundering is to promote international cooperation among Supreme Audit Institutions (SAIs) and other international institutions in the area of the fight against corruption and money laundering. Another objective of the Group's activities is also to set policies and strategies on how to combat these phenomena within the mandates of SAIs. At present, one of priority tasks of the Group is to finalise works on the document comprising guidelines on good governance of public assets.

NIK in Brief 180

New Vice-President of NIK – ed. 180

On 2nd February 2015, Mieczysława Łuczak assumed the position of Vice-President of the Supreme Audit Office. Before, he was the member of the Sejm – the lower chamber of the Polish Parliament. In his past professional engagements, he got acquainted with issues related to national defence, local self-governments and spending of the European Union funds.

96th Anniversary of the Establishment of NIK – ed. 181

This year we are celebrating the 96th anniversary of the establishment of the Supreme Office of State Audit, upon the decree by Head of State Marshal Józef Piłsudski. On this occasion, a meeting was held at the NIK headquarters to commemorate the former heads of NIK: Józef Higersberger, Walerian Pańko and Lech Kaczyński, and their immense contributions to the history of NIK.

External Audit at NIK – ed. 183

At the Supreme Audit Office, an external audit was carried out, ordered by the Speaker of the Sejm (lower chamber of the Polish Parliament). The audit covered the years 2011–2013. In the opinion of the external auditor, NIK used public money in an appropriate manner.

Letters, polemics 184

TOMASZ LUBAŃSKI: Amendments to Article 76 of the Act on the Supreme Audit Office – Periodic Qualifying Evaluation of Nominated Auditors 184

The Act of 22nd January 2010, amending the Act on the Supreme Audit Office, limited the right of nominated auditors of the Supreme Audit Office to appeal against periodic

qualifying evaluation. The article attempts to contribute to the discussion on the role of periodic qualifying evaluation of nominated auditors of the Supreme Audit Office, after the amendments to the Act. The author of the article tries to answer the question on whether, in the light of the present legal regulations, qualifying evaluation can have another role apart from nominated auditors' preparedness to continue work at NIK, what should be the scale of evaluation, whether efforts made in the evaluation process and the engagement of several persons is indeed beneficial to NIK and has an impact on the professional development of employees, or whether it is just a mere implementation of an unwanted legal obligation.

Notes About New Books 193

Information for Subscribers 201

Information for Readers and Authors 204

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 31 grudnia 2014 r. na podstawie §14 ust. 2 rozporządzenia z 13 lipca 2012 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania kategorii naukowej jednostkom naukowym (DzU. 2012. 877 oraz DzU. 2013.191 i DzU.2014.1126).

To nie tylko wyróżnienie dla „Kontroli Państwowej", ale i gratyfikacja dla tych z Państwa, których publikacje w tytułach takich jak nasz są zaliczane do dorobku naukowego podczas procedur uzyskiwania stopni i tytułów naukowych. O tym, że niełatwo spełnić nowe wymogi resortu nauki, świadczy nieobecność na tegorocznej liście Ministra niektórych tytułów o ugruntowanym od lat dorobku i dotąd wysokiej punktacji.

Od 2012 r. czasopisma naukowe są oceniane w postępowaniu dwuetapowym. Zajmuje się tym zespół specjalistyczny, powołany przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego na podstawie art. 52 ust. 4 ustawy z 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (DzU nr 96, poz. 615, ze zm.). W pierwszym etapie tytuły ubiegające się o punktację naukową mają do spełnienia 9 kryteriów, począwszy m.in. od stabilności wydawniczej, naukowego charakteru publikacji, przyjętej procedury recenzowania, uwzględniającej m.in. zachowanie pisemności, określonych sposobów oceny artykułu, poszanowania zasady *double-blind review process* etc., przez wdrożenie procedury zabezpieczającej oryginalność publikacji – *ghostwriting*, a na posiadaniu strony internetowej i ujawnianiu listy współpracujących recenzentów skończywszy. „Kontrola Państwowa" sprostała wszystkim tym wymaganiom, choć przejście do następnego etapu zapewnia spełnienie już 5 z nich.

W drugim etapie oceny uwzględnia się 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 poglądowe, poświęcone problematyce związanej z profilem czasopisma – szeroko rozumianej kontroli i audytowi oraz artykuły o pokrewnej tematyce.
2. Nie przyjmujemy artykułów opublikowanych w innych wydawnictwach.
3. Publikowane są jedynie te artykuły, które uzyskały pozytywne recenzje dwóch niezależnych recenzentów, zgodnie z przyjętymi w piśmie kryteriami: znaczenia podjętego tematu oraz zgodności tematyki z profilem pisma; nowatorskiego ujęcia problematyki; wartości merytorycznej. Warunkiem publikacji jest uwzględnienie zgłoszonych przez recenzentów uwag i poprawek.
4. Recenzentami są członkowie Komitetu Redakcyjnego (lista recenzentów znajduje się w zakładce „Komitet Redakcyjny" oraz w każdym wydaniu papierowym, 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).
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 lutym 2015 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